

La riforma del Senato: il nodo della politica nazionale*

di Enzo Cheli

1. Tema complesso e sfuggente questo del bicameralismo, che ha sempre molto impegnato i politici ed i tecnici chiamati a compiti di progettazione istituzionale riferiti al Parlamento.

Tema complesso per la grande varietà dei modelli di bicameralismo che, nel corso del tempo, si sono affermati; ma tema anche sfuggente per la diversa e spesso incerta collocazione delle piattaforme storiche su cui la modellistica bicamerale si è venuta a sviluppare, in connessione con alcuni dei passaggi fondamentali del costituzionalismo moderno.

2. Penso che per cogliere i tratti essenziali di questo tema possa essere utile ancor oggi ripercorrere i lavori della nostra Costituente, dove, tra il 1946 ed il 1947, le diverse visioni del bicameralismo moderno formarono oggetto di un confronto particolarmente approfondito e ampio. Va ricordato, infatti, che tra tutte le materie trattate dalla Costituente questa fu quella che, in termini temporali, più a lungo impegnò i lavori sia della Seconda Sottocommissione della Commissione dei 75 che dell'Aula.

Abbandonata, fin dalle prime battute del processo costituente, l'ipotesi monocamerale (che alcuni settori delle sinistre sostenevano in nome dell'unità della rappresentanza popolare), la Costituente si trovò subito a dover fare una scelta tra i due maggiori modelli di bicameralismo utilizzati nell'esperienza moderna: tra un

* Relazione al Convegno *La riforma del Senato: una nuova Seconda Camera tra unità della Repubblica e promozione delle autonomie* – Firenze, Palazzo Strozzi, 27 ottobre 2008.

modello di bicameralismo legato alla funzione di garanzia, in quanto diretto a scomporre su due organi il potere parlamentare (e questo al fine di evitare possibili “dittature della maggioranza” e offrire alla minoranza prove di appello); ed un modello di bicameralismo legato alla funzione rappresentativa, cioè diretto ad arricchire la rappresentanza ora in direzione di determinate categorie economiche e sociali (il c.d. bicameralismo corporativo), ora in direzione delle diverse aree territoriali che vengono a comporre la geografia di un paese (il c.d. bicameralismo territoriale).

Tutti modelli questi con cui la Costituente si venne, di volta in volta, a misurare, con l’iniziale proposta di Mortati favorevole ad una seconda Camera di rappresentanza degli interessi (ma poi sappiamo che Mortati e la DC cambieranno opinione in favore di una Camera regionale); con la proposta dell’on. Conti, del PRI, favorevole ad una Camera territoriale e rappresentativa dell’ordinamento regionale che si andava costruendo infine, con la presenza di un forte schieramento di centro favorevole ad una Camera di riflessione in grado di operare nel complesso sistema di pesi e contrappesi su cui si stava impiantando la nostra forma di governo parlamentare.

Su questa scelta di fondo si venivano poi a intrecciare le diverse soluzioni avanzate in tema di differenziazione o meno del corpo elettorale; di elezione diretta o indiretta; di identità o diversità di poteri da assegnare a ciascuna Camera. Intorno a questi temi gli schieramenti politici si composero e scomposero con geometrie variabili, giungendo, nella fase di realizzazione del progetto, all’approvazione di vari ordini del giorno, tra cui assunsero un rilievo particolare l’o.d.g. Leone sulla “parità delle attribuzioni” da riconoscere alle due Camere (parità giustificata in relazione all’unità della rappresentanza popolare) e l’o.d.g. Tosato relativo all’elezione della seconda Camera “su base regionale”.

Alla fine il modello destinato a prevalere sembrò essere quello del Senato regionale, ma la scelta territoriale di fatto abortì (forse anche per l'assenza di un sistema regionale pienamente operante), pur restando, alla fine, ancorata alla semplice enunciazione di principio dell'art. 57, dove si prevedeva sia l'elezione del Senato su base regionale, sia l'assegnazione a ciascuna Regione di un numero minimo di componenti.

In realtà, il modello che nella sostanza finì per affermarsi a conclusione di questa complessa vicenda fu quello garantista, in sintonia con lo spirito che stava allora orientando le scelte costituenti. E questo consentiva a Meuccio Ruini - che aveva guidato la Commissione dei 75 - di affermare, all'atto della presentazione del progetto all'Aula, che nell'istituzione della seconda Camera era prevalsa "l'opportunità di doppie e più meditate decisioni".

Camera di riflessione, dunque, e non Camera territoriale. E Camera di riflessione innestata in un bicameralismo dove il fine di tutela delle minoranze veniva perseguito in termini molto netti attraverso la distribuzione della stessa funzione tra due organi che si volevano strutturalmente ben differenziati per elezione, composizione e durata, e questo per poterli rendere potenzialmente espressione di maggioranze differenziate.

Se così è, è indubbio che il nostro bicameralismo è nato dalla combinazione di spezzoni di esperienze e modelli diversi, senza un chiaro disegno unitario, al punto da giustificare quella dottrina (G. Ferrara) che negli anni successivi avrebbe parlato di "fallimento" dei tentativi di dare a questo nostro modello "un fondamento razionale".

3. Queste sono le premesse da cui partire. Ma queste sono anche le premesse di quel piano inclinato su cui il nostro bicameralismo è andato, nel corso del tempo,

sempre più scivolando, fino a smarrire le sue originarie connotazioni garantistiche (anche in conseguenza del sostanziale avvicinamento strutturale tra le due Camere, determinato dall'impiego di sistemi elettorali affini e, dopo il 1963, dall'equiparazione nella durata quinquennale), senza di contro sviluppare le potenzialità di una possibile Camera a impianto territoriale.

Il Senato, fin dalla prima legislatura, non ha, di conseguenza, funzionato in pratica né come Camera di riflessione né come Camera territoriale, ma soltanto come luogo di "duplicazione" di decisioni prese a monte da un sistema politico molto centralizzato, per giunta permeabile non tanto alla pressione degli interessi territoriali, quanto alla pressione degli interessi corporativi dotati di maggior forza. Da qui gli effetti negativi che, di volta in volta, si sono venuti a lamentare tanto sui tempi e la qualità della legislazione quanto sulla compattezza e la stabilità dei governi.

4. Questo è il terreno su cui si è venuto a snodare - in un arco di tempo che ormai ha superato il quarto di secolo - il percorso dei vari tentativi di riforma del nostro sistema bicamerale: dalla Commissione Bozzi del 1985 al progetto della Commissione affari costituzionali del 2007, ripreso ora nella proposta Amici-Bocchino.

Tentativi che è forse giusto accorpate, sia pure con larga approssimazione, su due versanti diversi, scegliendo come crinale la riforma costituzionale del titolo V varata nel 2001.

La distinzione può giustificarsi in relazione al fatto che, mentre i progetti della prima stagione puntavano, in prevalenza, a trasformare il nostro bicameralismo da paritario in differenziato, attraverso una distinzione funzionale tra le due Camere che poteva collegarsi, ma, a rigore, anche prescindere dalla qualificazione territoriale della seconda Camera, i progetti della seconda stagione appaiono, invece, tutti

strettamente collegati al completamento del nuovo impianto regionale tracciato con la riforma del 2001, così da dare sostanza a quel preannuncio di revisione delle norme costituzionali relative al Parlamento contenute nel primo comma dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 promotrice di tale riforma.

E' in questa seconda stagione che i progetti di riforma del nostro bicameralismo vengono, dunque, definitivamente ad assestarsi sull'asse della rappresentanza territoriale conferita alla seconda Camera: Camera che i progetti più recenti vengono formalmente a qualificare - attraverso una lettura evolutiva della stessa riforma del 2001 - non più come Senato regionale o "delle autonomie", bensì come "Senato federale". Appare, dunque, evidente come attraverso la riforma del Senato e del nostro modello bicamerale, si punti oggi, da parte di tutti gli schieramenti in campo, a far avanzare quel processo di trasformazione del nostro regionalismo, avviato con la riforma del titolo V, in direzione di un modello di federalismo (o, se preferiamo, di quasi-federalismo), modello che - almeno allo stato dei fatti - può ritenersi atipico, i quanto privo di riscontri diretti in altri modelli di federalismo praticati nella sfera delle democrazie occidentali.

Il fatto è che il nostro regionalismo sta oggi attraversando una fase di passaggio determinata tanto dall'incompletezza della riforma varata nel 2001 (una incompletezza che la Corte costituzionale cerca, per quanto possibile, faticosamente di colmare), quanto dal fatto che con questa riforma, pur senza abbandonare l'originario modello regionale, sono stati innestati all'interno di questo modello alcuni elementi significativi di federalismo, quali quelli connessi alla imputazione residuale a favore delle Regioni della funzione legislativa ai sensi del nuovo art. 117 ovvero alla distribuzione della risorsa fiscale tra centro e periferia desumibili dal nuovo art. 119.

In questo quadro, dai confini e dagli approdi ancora incerti, la riforma del Senato appare, dunque, destinata a rappresentare l'anello mancante del nuovo punto di equilibrio che il nascente federalismo (o, se preferiamo, neoregionalismo) italiano sta cercando, con fatica, di determinare tra forma di Stato e forma di governo.

5. La consapevolezza di questa funzione (e di questa collocazione) di una riforma del Senato in chiave territoriale non sembra, peraltro, percepita in misura adeguata dai più recenti progetti di riforma che hanno parlato di "Senato federale".

Il discorso vale, in primo luogo, per la riforma costituzionale varata nell'autunno del 2005 (e bocciata dal referendum popolare del giugno del 2006), dove la territorialità del Senato federale veniva in prevalenza agganciata alla contestualità tra le elezioni dei Consigli regionali e l'elezione del Senato: legame per la verità troppo debole e incerto per dar vita ad una vera Camera federale radicata nel territorio.

Ma motivi di insoddisfazione emergono anche dalla lettura della parte relativa al Senato contenuta nel progetto di riforma costituzionale approvato a larga maggioranza dalla Commissione affari costituzionali della Camera nella legislatura passata (si tratta della c.d. "bozza Violante"). In questo caso l'insoddisfazione nasce per motivi in certo senso opposti a quelli che sono venuti in gioco per la riforma del 2005, dal momento che, in questo progetto più recente, la costruzione della rappresentanza territoriale espressa attraverso il Senato viene talmente innestata dentro le strutture periferiche delle Regioni e degli enti locali (con l'elezione di secondo grado tra i componenti dei Consigli regionali e delle autonomie locali) da rendere fluida e casuale la struttura del Senato, che cessa di essere un vero organo costituzionale definito nella composizione e nella durata per divenire l'espressione variabile nel tempo delle diverse maggioranze regionali. Pare indubbio che un

organo così costruito non è più in grado di garantire una continuità nei propri indirizzi, fino a perdere la stessa connotazione di organo costituzionale di rango parlamentare.

6. Se così è per quanto riguarda il passato anche recente, su quali linee oggi orientare questa riforma del Senato?

Le relazioni che mi hanno preceduto hanno dato risposte molto precise (e convincenti) sulle caratteristiche (strutturali e funzionali) di un futuro Senato federale nel quadro di un bicameralismo differenziato. Non intendo quindi soffermarmi ancora su cosa già dette.

Quello cui vorrei qui accennare riguarda soltanto alcuni tratti generali del modello di riforma verso cui, a mio avviso, sarebbe utile puntare tenendo conto sia della storia che abbiamo alle spalle sia delle esigenze di impianto della nuova forma di Stato (regionale, federale o pre-federale che sia) che si va delineando.

Per questo vorrei innanzitutto muovere da due premesse.

La prima - che attiene in prevalenza al funzionamento della forma di Stato - è che, se la riforma del Senato in senso federalista si presenta oggi necessaria per completare un capitolo della riforma del Titolo V rimasto incompiuto - cioè il capitolo degli anelli di raccordo al centro del sistema delle autonomie - scopo fondamentale della riforma non potrà non essere quello di rendere compatibili gli interessi delle comunità territoriali in cui la Repubblica si articola con il principio di unità nazionale di cui gli organi costituzionali (e in primo luogo il Parlamento) sono espressione.

La seconda premessa - che, invece, attiene in prevalenza al funzionamento della forma di governo - si collega al fatto che se la riforma del Senato come Camera territoriale ha tra i suoi scopi quello di arricchire al centro la sfera della rappresentanza, la stessa riforma dovrebbe contribuire a rafforzare, insieme con il

tasso di rappresentatività, anche il peso politico del Parlamento considerato nel suo complesso. Su questo piano la riforma - qualunque configurazione possa assumere nei suoi tratti strutturali e funzionali - dovrebbe, dunque, operare come arma di contrasto nei confronti di quel processo di crescente erosione del potere parlamentare che gli sviluppi più recenti della nostra forma di governo (riflesso degli sviluppi più recenti del nostro sistema politico) tengono oggi a far registrare. In altri termini, la riforma non dovrà essere tale da trasformare la seconda Camera in una Camera minore, favorendo un “decalage” o, come è stato detto (Bonfiglio), il “deperimento istituzionale” dell’organo. Questo è probabilmente l’aspetto più delicato dell’operazione di riforma di cui oggi si parla.

Se così è il Senato - pur nella differenziazione delle funzioni - dovrà essere messo nelle condizioni di preservare i poteri di legislazione, d’indirizzo e di controllo che normalmente spettano ad un organo di rango parlamentare. Poteri che non dovranno restare limitati ad una copertura riflessa del circuito periferico, ma dovranno essere orientati a innestare questo circuito nelle grandi scelte della politica nazionale.

Per ottenere questo risultato il Senato federale dovrà, pertanto, occupare tutti gli spazi lasciati aperti al centro dal modello tracciato con la riforma del Titolo V: e questo con riferimento sia alla ripartizione delle funzioni legislative (ai sensi dell’art. 117), sia alla definizione dei criteri organizzativi delle funzioni amministrative secondo il principio di sussidiarietà (ai sensi dell’art. 118), sia alla distribuzione delle risorse finanziarie (ai sensi dell’art. 119).

In questa prospettiva, penso che al Senato debba essere riconosciuta una funzione primaria (oltre che nelle leggi che, per il loro rilievo conservano un impianto bicamerale) quanto meno nella determinazione dei principi fondamentali relativi alla legislazione concorrente; nella disciplina delle varie forme di coordinamento

legislativo tra Stato e Regioni; nell'individuazione dei criteri applicativi dell'art. 119 cost. ai fini dell'attuazione del c.d. "federalismo fiscale".

Penso, inoltre, che al Senato federale spetti assorbire gran parte delle funzioni sinora svolte dalle Commissioni miste di cui al D.Lgs. n. 281 del 1997 e assumere un ruolo non solo consultivo nelle procedure di controllo di cui all'art. 126 cost..

Ma al di là di questo, resto anche convinto - e qui so di esprimere un'opinione contraria a quanto oggi comunemente si pensa - della necessità di conservare la presenza del Senato all'interno del circuito politico che concorre alla formazione ed alla rimozione dei Governi.

La ragione di questa convinzione discende dalla considerazione del carattere parlamentare della nostra forma di governo: un carattere che - a differenza di quanto accadeva in passato - le più recenti proposte di riforma costituzionale non sembrano voler più mettere seriamente in gioco.

Ora, nel governo parlamentare la fiducia, oltre a rappresentare una funzione fondamentale ed esclusiva del Parlamento, esprime anche la qualità che distingue la natura stessa della rappresentanza parlamentare. Se così è, l'organo che, in questa forma di governo cessa di far parte del circuito fiduciario, rischia anche di perdere la natura di organo parlamentare per assumere una veste diversa, più proiettata verso la sfera dell'amministrazione che della politica. Solo immettendo la seconda Camera nel circuito politico della fiducia risulterà, invece, possibile, nell'ambito di un governo parlamentare, garantire e valorizzare in quest'organo quella funzione di raccordo e di valutazione delle compatibilità tra il sistema delle autonomie territoriali e gli indirizzi del governo centrale che - come si diceva - appare essere, nello schema del governo parlamentare, la funzione naturale di un Senato a base territoriale.

Se è vero infatti che nella maggioranza dei sistemi di bicameralismo differenziato oggi operanti prevale l'ipotesi dell'estraneità della seconda Camera al circuito della

politica nazionale, è anche vero che per alcuni di tali sistemi (come quello statunitense, francese o tedesco) la comparazione non vale perché siamo fuori dal “genus” del governo parlamentare, mentre per altri, ancorché riconducibili a tale “genus” (come quello spagnolo o belga) la comparazione non è decisiva perché mancano in questi sistemi le ragioni di una tradizione consolidata di bicameralismo paritario (cioè di taglio politico) quale quella italiana. Il fatto è che su un terreno com'è quello che stiamo esaminando, forse, più che il richiamo ad una comparazione astratta può valere il peso di una specificità che dispone storicamente di forti radici.

Vorrei però aggiungere che conservare il Senato nel circuito fiduciario non significa anche affermare il mantenimento del modello di fiducia tracciato dall'art. 94 cost. attraverso il voto a Camere distinte, La prevista riduzione del numero complessivo dei parlamentari unita ad una esigenza di semplificazione del procedimento fiduciario dovrebbe, al contrario, favorire il recupero di un'idea che fu già affacciata alla Costituente, quando si pensò di attribuire il voto di fiducia ad un'Assemblea nazionale (cioè a quello che poi sarebbe stato il Parlamento in seduta comune). Ipotesi questa avvalorata dal fatto che anche altri atti di grande rilievo per la politica nazionale nei più recenti progetti di riforma costituzionale seguitano a restare attribuiti al Parlamento in seduta comune (quali la nomina e la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica; la nomina di un terzo dei giudici costituzionali; la nomina di un terzo dei membri del CSM).

7. Concludendo. Mi sembra che una riforma in chiave territoriale del Senato debba oggi rispondere almeno a tre esigenze di fondo.

a) La prima esigenza è quella di completare il percorso avviato nel 2001 con la riforma del titolo V, individuando nel Senato a base territoriale la saldatura al centro tra una nascente nuova forma di Stato e la forma parlamentare del nostro governo.

b) La seconda esigenza è quella di mantenere al Senato, pur nella differenziazione delle funzioni, tutte le caratteristiche proprie di un organo parlamentare, ancorché eletto in secondo grado (caratteristiche che, ad esempio, dovrebbero imporre di non rinunciare al divieto di mandato imperativo).

c) La terza esigenza è quella di conservare, pur nella diversità delle funzioni, una pari dignità politica tra le due Camere, così da riferire al Parlamento (in tutte le sue componenti) il compito della sintesi tra l'indirizzo politico centrale e gli indirizzi espressi attraverso le varie articolazioni territoriali.

Intorno a questi punti fermi dovrebbe essere, a mio avviso, sviluppato il percorso diretto a costruire un Senato territoriale orientato a favorire tanto l'ascolto delle istanze della periferia, quanto il radicamento al centro dell'unità nazionale. Puntando, dunque, verso un modello di bicameralismo in grado di svolgere - al di là delle espressioni oggi usate per qualificare il nuovo Senato - una vera funzione "federatrice".