

Il bicameralismo differenziato e il Senato quale perno della forma di Stato regionale

di Enzo Cheli

1. La riforma costituzionale che il Senato sta esaminando persegue – come sappiamo – tre obiettivi fondamentali: a) trasformare l’attuale bicameralismo paritario in un bicameralismo differenziato; b) rafforzare la stabilità e l’efficienza del Governo; c) riordinare lo Stato regionale ed il sistema delle autonomie con una nuova distribuzione degli equilibri tra centro e periferia.

Si tratta di tre obiettivi tra loro strettamente connessi e che il progetto di riforma giustamente persegue contestualmente. Ma si tratta anche di obiettivi che, pur destinati a incidere nel funzionamento della forma di governo e di Stato, non si propongono di superare o abbandonare né il modello di governo parlamentare né la forma di Stato regionale che la Costituente nel 1947 intese adottare come linee portanti del nostro impianto repubblicano.

2. Se così è, c’è un punto di fondo che, a mio avviso, merita una prima riflessione. Lo scopo principale e dichiarato della riforma è – come si diceva – quello di trasformare il nostro bicameralismo da paritario in differenziato: uno scopo che richiede che le due Camere, che oggi svolgono esattamente le stesse funzioni, dopo la riforma vengano a svolgere funzioni diverse.

La diversificazione da perseguire attiene, dunque, alle funzioni e non alla posizione che deve essere riconosciuta a ciascuna delle due Camere, dal momento che le stesse sono chiamate a comporre un Parlamento che, anche dopo questa riforma, resta un Parlamento bicamerale.

Sappiamo infatti che nel bicameralismo differenziato ciascuna Camera, pur esercitando funzioni diverse dall'altra, deve necessariamente mantenere, in quanto elemento costitutivo della struttura parlamentare, la sua natura e dignità originaria di organo costituzionale, con la conseguenza che una riforma nata per differenziare le funzioni tra le due Camere non dovrebbe in alcun modo trasformarsi, nell'ambito di una corretta impostazione costituzionale del governo parlamentare, in una riforma destinata ad alterare la posizione di una delle due Camere, modificando la sua naturale e originaria collocazione di organo costituzionale posto al vertice della struttura statale. Rilievo questo che mette subito in gioco anche il profilo dell'equilibrio e della funzionalità del Parlamento in seduta comune, che questa riforma mantiene per l'esercizio di funzioni fondamentali quali l'elezione del Capo dello Stato, dei giudici della Corte costituzionale e dei componenti del C.S.M. Equilibrio e funzionalità del Parlamento in seduta comune che potrebbero risultare compromessi quando si viene a ridurre di oltre due terzi la composizione della seconda Camera mantenendo del tutto inalterata, come accade con questo progetto, la composizione della prima.

3. Ma qui si pone un problema che investe le stesse basi del modello bicamerale: come differenziare le funzioni delle due Camere senza alterare la loro natura e posizione di organi costituzionali?

I modelli di bicameralismo differenziato sviluppati nel corso della storia dei Parlamenti moderni hanno seguito, come sappiamo, percorsi diversi riferiti talvolta alle articolazioni territoriali dello Stato, talvolta alla natura degli interessi e delle categorie da ciascuna Camera rappresentate, talvolta alla diversa imputazione delle funzioni di indirizzo rispetto alle funzioni di controllo.

Ora, per quanto riguarda il nostro paese, vediamo che questa riforma, anche alla luce di una scelta originaria rimasta incompiuta, imbocca giustamente la strada della differenziazione fondata sull'elemento territoriale, affidando alla Camera la rappresentanza dell'unità nazionale ed al Senato la rappresentanza delle istituzioni territoriali.

Scelta giusta, come si diceva, ma che non può anche giustificare, nell'ambito di una forma di Stato regionale quale è la nostra, la riduzione del peso costituzionale e dell'efficienza operativa della seconda Camera rispetto alla prima.

Per evitare un rischio di questa natura – che è indubbiamente presente nel testo in esame – la strada da percorrere, a mio avviso, dovrebbe essere quella di caratterizzare la Camera – come il progetto in effetti fa – quale perno della forma di governo, in quanto titolare dell'indirizzo politico nazionale e del raccordo fiduciario con il governo centrale, ma, al tempo stesso, di caratterizzare il Senato come perno della forma di Stato in quanto anello finale di raccordo al centro e nelle proiezioni sovranazionali dei diversi indirizzi politici espressi dal sistema delle autonomie a livello locale.

In questi termini il bicameralismo differenziato potrebbe in effetti esplicitare tutte le sue potenzialità positive, in quanto elemento di saldatura e punto di equilibrio tra quella forma di governo parlamentare e quella forma di Stato regionale che rappresentano le linee portanti del nostro impianto costituzionale, che la riforma non intende intaccare.

4. Ora la domanda che ci dobbiamo porre è se il progetto che stiamo esaminando definisca bene questo equilibrio di fondo tra governo parlamentare e Stato regionale di cui il bicameralismo differenziato dovrebbe rappresentare lo specchio naturale e diretto. Una domanda questa che impone di distinguere con chiarezza gli aspetti positivi da confermare da alcuni aspetti critici che questo progetto presenta e su cui parrebbe opportuna una riflessione più attenta.

Colloco come primo aspetto positivo di questa riforma la concentrazione del voto di fiducia nelle mani della sola Camera, in quanto scelta sicuramente destinata a rafforzare quella stabilità ed efficienza dei governi da tutti auspicata.

Positiva anche l'attribuzione al Senato di quelle funzioni di raccordo, valutazione e controllo di cui parla l'art. 55 riformato, funzioni che, peraltro, per assumere un livello di chiarezza adeguato sarebbe opportuno ripristinare nella formulazione adottata con il testo votato in prima lettura dal Senato. Si tratta infatti di funzioni che

fanno il loro ingresso per la prima volta nel testo costituzionale e che, per non restare scatole vuote, data la loro novità, dovrebbero assumere una concretezza maggiore, eventualmente anche attraverso specificazioni di ordine procedurale.

Sempre molto positivamente sono, a mio avviso, da valutare altri profili di questo progetto quali quelli relativi ai limiti espressamente introdotti per la decretazione di urgenza; alla previsione di una corsia preferenziale per i disegni di legge del Governo; al rafforzamento degli istituti di democrazia diretta con la previsione di una loro estensione anche verso forme nuove di referendum, come i referendum propositivi o di indirizzo (che peraltro sarebbe opportuno non rinviare ad una futura legge costituzionale). Ancora in termini positivi va valutato il richiamo nell'art. 97 al concetto di trasparenza; il rafforzamento dei controlli dello Stato sulle Regioni sia con la "clausola di supremazia" che con il controllo sostitutivo di cui all'art. 120; l'introduzione di un controllo preventivo della Corte costituzionale sulla legislazione elettorale politica; infine, sul piano della semplificazione strutturale, l'abolizione del CNEL e delle Province. Tutte le modifiche introdotte su questi punti e attraverso questi strumenti sono, a mio avviso, giustificate in quanto tali da contribuire ad un miglior funzionamento del nostro impianto costituzionale.

5. Se così è dove nascono le criticità di questo progetto? Le criticità a mio avviso nascono con riferimento a tre aspetti che investono, in primo luogo, la funzionalità del Senato; in secondo luogo il procedimento legislativo; in terzo luogo alcuni aspetti della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni.

6. Per quanto riguarda la funzionalità del Senato le perplessità maggiori che il progetto suscita non riguardano tanto, a mio avviso, l'elezione in secondo grado dell'organo (soluzione che può apparire giustificata alla luce del particolare ruolo di rappresentanza affidato al Senato), quanto la composizione dell'organo che appare palesemente inadeguata per lo svolgimento delle funzioni che allo stesso si intende assegnare.

Mi riferisco, in particolare, all'obbligo del doppio mandato che adottato nei confronti di persone già gravate da forti impegni in sede locale appare sinceramente

destinato a ridurre il peso e l'operatività dell'organo con il rischio di trasformarlo da perno centrale dello Stato regionale (così come dovrebbe essere) in una stanza di compensazione di interessi meramente localistici. Se una prospettiva di questo tipo si dovesse avverare, piuttosto che ridurre il Senato ad una appendice insignificante dell'apparato centrale, meglio sarebbe sin d'ora percorrere la strada più radicale del passaggio ad un modello monocamerale. Questo è un punto che andrebbe, dunque, corretto e affrontato con una visione nuova rispetto a quella definita nel progetto, cioè con soluzioni orientate o in direzione di una elezione da parte dei Consigli regionali di soggetti esterni ai Consigli o in direzione della previsione di un'opzione necessaria tra incarico nella struttura locale e investitura senatoriale.

Forse la soluzione migliore potrebbe essere quella di un'elezione popolare con candidature circoscritte ai consiglieri regionali o ai sindaci dei Comuni delle Regioni disposti ad optare per il seggio senatoriale. Il che si risolverebbe in una elezione diretta, ma circoscritta a candidature predeterminate da precedenti elezioni locali che verrebbero a svolgere, in pratica, la funzione di elezioni primarie.

7. Il secondo ordine di perplessità riguarda – come dicevo – il procedimento legislativo che, nelle sue diverse e complesse articolazioni, finisce per contrastare con il fine di semplificazione che il progetto di riforma intende voler perseguire.

Chi si è impegnato nel non facile calcolo delle diverse procedure previste dal progetto ha contato una decina di percorsi diversi tra legislazione bicamerale e monocamerale a seconda della natura o degli strumenti di volta in volta utilizzati. Da qui il rischio evidente di aprire la strada ad una forte conflittualità intercamerale destinata a sommarsi con la forte conflittualità tra Stato e Regioni seguita alla riforma del titolo V del 2001: una conflittualità intercamerale che il progetto di riforma affronta con uno strumento proceduralmente molto debole quale quello dell'intesa non procedimentalizzata tra i Presidenti delle due Camere.

Su questo piano parrebbe dunque opportuno pensare ad una forte semplificazione delle procedure, possibilmente con la previsione di due soli procedimenti: uno per la legislazione bicamerale ed uno per la legislazione monocamerale. Ma in una

prospettiva di semplificazione converrebbe anche pensare a ridefinire con maggior precisione lo spazio riservato alla legislazione bicamerale che dovrebbe, a mio avviso, risultare presente in tutte le ipotesi in cui una legge costituzionale o ordinaria sia in grado di incidere sulla forma di Stato. Cioè, in concreto, con riferimento alle leggi costituzionali e di revisione costituzionale; alle leggi direttamente attuative della costituzione (come ad es. le leggi elettorali); nonché a tutte quelle leggi in grado di incidere sulla struttura e sulle funzioni degli enti territoriali.

8. Il terzo aspetto critico investe, infine, il nuovo quadro degli equilibri che la riforma introduce nel nostro Stato regionale. Su questo piano, se uno spostamento di pesi a favore del potere centrale per correggere alcuni errori della riforma del 2001 appare oggi certamente necessario, le modalità con cui la riforma opera questa correzione suscitano molti dubbi che investono sia la sfera della legislazione che la sfera dell'amministrazione e della finanza. In ciascuno di questi settori l'oscillazione del pendolo in direzione del potere centrale appare, infatti, troppo radicale e indurrebbe a richiedere uno sforzo di ricerca per un equilibrio migliore.

Il discorso riguarda, a mio giudizio, sia l'abolizione dello snodo flessibile rappresentato dalla legislazione concorrente (snodo che peraltro tende a riemergere, come vediamo, attraverso l'ambigua categoria delle "disposizioni generali e comuni"); sia alcune formule, forse troppo generiche e approssimative, destinate a definire i confini delle nuove materie di legislazione esclusiva specialmente in tema di salute, lavoro, istruzione e formazione professionale, tutela del territorio. Un ambito questo rispetto a cui occorrerebbero peraltro analisi molto più specifiche e dettagliate di quelle che è possibile svolgere in questa sede.

9. Un'ultima osservazione vorrei infine dedicarla all'aspetto procedurale di questa riforma, con riferimento al potere emendativo oggi consentito al Senato alla luce di quanto disposto dall'art. 104 del suo regolamento, norma che ha introdotto il principio c.d. della "doppia conforme" per cui per i testi trasmessi dalla Camera, "il Senato discute e delibera soltanto sulle modificazioni apportate dalla Camera".

Per coloro che danno una interpretazione restrittiva di questa norma lo spazio di intervento del Senato in questo terzo passaggio sarebbe molto ridotto e, in particolare, non potrebbe investire i contenuti dell'art. 2 del progetto sull'elezione del Senato se non sul punto particolare richiamato nel 5° comma in ordine alla durata del mandato senatoriale su cui la Camera ha apportato una lieve rettifica. Questa interpretazione risulta, a mio avviso, troppo rigida alla luce della stessa formulazione dell'art. 104 dove il principio preclusivo della "doppia conforme" viene immediatamente attenuato attraverso la previsione che il Senato possa apportare "nuovi emendamenti" (cioè emendamenti attinenti anche alle norme votate dalla Camera nello stesso testo del Senato) quando tali nuovi emendamenti si trovino "in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera".

Il punto decisivo ai fini interpretativi attiene, dunque, a cosa debba intendersi per "diretta correlazione" con le modifiche apportate dalla Camera. Ora, penso che nella materia costituzionale questa "diretta correlazione" possa essere interpretata con una ragionevole larghezza dal momento che in un testo di riforma costituzionale tutte le parti si presentano tra loro necessariamente interconnesse dal momento che, per loro natura, i congegni costituzionali sono in grado di funzionare solo se parti di un sistema coerente e unitario dove tutto si tiene. Questa del resto è l'interpretazione segnata nell'unico precedente che troviamo in questa materia, precedente che, come è noto, risale alla riforma dell'art. 68 Cost. operata nel 1993.

Poiché nel testo trasmesso dalla Camera esistono modifiche che investono, più o meno profondamente, tutte le aree critiche che abbiamo richiamato, questo, a mio avviso, può giustificare la possibilità di apportare in tutte queste aree ulteriori interventi migliorativi da parte del Senato.

10. In sintesi e per concludere vorrei, dunque, dire che questo progetto mette in campo una riforma ben giustificata e fondata nelle sue motivazioni, ma che ai fini della sua funzionalità e del suo innesto nell'impianto originario della nostra costituzione andrebbe ancora meglio calibrata tanto nei suoi equilibri complessivi quanto in alcune delle soluzioni tecniche adottate.

Dal che l'esigenza che, a mio avviso, si avverte di una riflessione maggiore sia sul modello di bicameralismo che si intende adottare sia sul futuro del nostro Stato regionale che è nato – si ricordi – come modello politico, posto ai confini dello Stato federale, ma che potrebbe rischiare, in l'assenza al centro di un raccordo costituzionale adeguato, di risultare snaturato e declassato ad un livello semplicemente amministrativo.