

Tutto è ancora da mettere a punto **Bicameralismo perfetto, imperfetto, inesistente**

Le proposte di riforma messe in campo da Renzi • Non si tratta soltanto di un problema di costi della politica • Le decisioni dei padri costituenti

di Massimo Villone



La prospettiva di governo conferisce maggiore peso alle proposte di riforma messe in campo da Renzi. Tra queste, la riforma del senato e il superamento del bicameralismo paritario. Una proposta ancora in larga misura indeterminata, fondata – a quanto si dice – sulla attribuzione del seggio senatoriale in modo automatico in ragione della carica ricoperta (o per elezione in secondo grado?) e senza indennità a presidenti di regione e sindaci (quali?). A questo senato verrebbe tolto il potere di votare la fiducia al governo, mentre rimarrebbe una partecipazione ridotta (quanto e come?) alla formazione delle leggi. La proposta è abilmente volta a mettere insieme due temi popolarissimi: la riduzione dei costi della politica, e

la ricerca di una maggiore efficienza e rapidità nel funzionamento delle istituzioni e nei processi decisionali. Ma, anche a voler dimenticare che il parlamento in carica è il meno legittimato in assoluto a riformare la Costituzione, una osservazione appena ravvicinata ne mostra le crepe. In punto di principio, si può anzitutto obiettare che le riforme istituzionali non si fanno assumendo come parametro primario il costo. Una istituzione ha ragione di esistere se assolve una funzione reale nell'architettura del sistema. In tal caso, i suoi costi vanno commisurati alla funzione che svolge, e alle connesse esigenze. Se si vuole una camera rappresentativa, la questione è chi debba essere rappresentato e come. Non si può scegliere un

rappresentante solo perché è a costo zero. Infatti, in un'assemblea composta prevalentemente da (alcuni) sindaci la domanda è quali interessi siano rappresentati, perché, e come si giustifica la mancata rappresentanza delle comunità per definizione (i sindaci sono oltre 8.000) assenti. Se si conferiscono a una siffatta assemblea poteri legislativi, la domanda è quale legittimazione a legiferare su temi nazionali può ritenersi conferita da una elezione volta a tutt'altro scopo, come è quella del capo di un'amministrazione locale. Con quale competenza, e con quale mandato a rappresentare chi e che cosa? Saranno equamente ascoltate le voci delle comunità non rappresentate? È chiaro che non basta appellarsi al minimo costo. Ancor più conside-

rando che le indennità per gli eletti sono la parte minore dei costi di una istituzione rappresentativa. Nei bilanci attuali di camera e senato la maggiore spesa viene complessivamente dagli immobili, dal personale e dai servizi. Costi che rimarrebbero anche per il senato dei sindaci e dei governatori.

Indubbiamente, non c'è ragione di legarsi inscindibilmente al bicameralismo perfetto. In assemblea costituente, fu la parte moderata a volere la identità di poteri tra camera e senato, come elemento frenante nel processo legislativo. La sinistra, negli interventi dei suoi più autorevoli esponenti, si espresse per il monocameralismo, guardando a un legislatore efficiente e veloce nell'attuazione delle molte promesse di profondo cambiamento che la nuova Costituzione metteva in campo. Si pensava allora che le due camere potessero – e dovessero – essere fisiologicamente diverse, come è provato dalla maggiore età per il diritto al voto, e per la più lunga durata della legislatura inizialmente prevista (6 anni per il senato, poi parificata ai 5 della camera).

L'evoluzione del sistema politico e la presenza dei partiti condusse poi il senato ad essere sostanzialmente sovrapponibile alla camera negli equilibri politici. Fino a quando il sistema elettorale è stato proporzionale, non ci sono stati particolari problemi. Successivamente, l'indebolimento dei partiti, l'introduzione di artifici maggioritari unitamente all'elezione su base regionale del senato ha prodotto una divaricazione. Oggi la vediamo esasperata nella

schizofrenia di un sistema con numeri molto diversi nelle due assemblee. Si comprende dunque la spinta a radicare nella sola camera dei deputati il rapporto fiduciario con il governo. E potrebbe essere questa la chiave per una riforma del senato volta a massimizzarne il rendimento istituzionale.

Come costruire una istituzione che mantenga una vera ragion d'essere e un peso significativo rimanendo fuori del circuito fiduciario? La risposta in fondo è semplice. Concentrando in essa quelle funzioni che meglio possono essere svolte al riparo della diretta influenza del circuito maggioranza-governo-indirizzo politico. Funzioni che quindi possono risentire negativamente il peso di una scelta orientata dalla maggioranza di governo.

Siffatte funzioni esistono. Ad esempio, la istituzione di commissioni di inchiesta con i poteri dell'autorità giudiziaria, che hanno anche dato luogo a polemiche nelle legislature recenti per la possibilità che diventassero una clava nelle mani della maggioranza del momento nei confronti dell'opposizione.

Ancora, la elezione di giudici costituzionali, di componenti del CSM o di autorità indipendenti, o il voto su proposte governative di nomina a cariche di governo di soggetti pubblici. Tutte funzioni che sarebbe opportuno tenere al riparo da indebite influenze di maggioranza e di governo, e che tuttavia sarebbe improprio affidare a un senato composto esclusivamente di sindaci e governatori, o per automatismo o in via di elezione di secondo grado. Funzioni che in-

vece potrebbero ben essere il nucleo fondativo di un senato che mantenesse la sua connotazione di istituzione nazionale in virtù dell'elezione diretta dei suoi componenti, rimanendo però separato rispetto all'indirizzo di governo. Parallelamente, queste stesse funzioni dovrebbero essere tolte alla camera dei deputati, per la sua connotazione di camera essenzialmente politica. Per il senato qui descritto si potrebbe anche ipotizzare un sistema elettorale diverso, e in specie proporzionale.

Questo ancorerebbe per una quota i partiti a una competizione politica attenta ai consensi reali da un lato, e agevolerebbe la partecipazione del senato alla funzione legislativa per alcuni atti fondamentali (leggi costituzionali, leggi elettorali, leggi organiche o di principio ove previste), per i quali la relativa autonomia rispetto agli equilibri maggioritari e di governo potrebbe offrire vantaggi.

Una proposta nel senso ora sinteticamente descritto fu presentata nel corso della XIV legislatura (AS 2507, Villone e Bassanini). Risponde anzitutto alla convinzione che nell'attuale condizione della politica e delle istituzioni sia importante mantenere la connotazione nazionale delle assemblee parlamentari. Con la progressiva destrutturazione dei partiti nazionali che si è avuta per ragioni molteplici negli ultimi venti anni il tasso di degenerazione localistica è già eccessivo. E il rischio di introdurre nelle istituzioni nazionali un ceto politico che l'esperienza dimostra essere di bassa qualità e permeabile a pulsioni clientelari è alto. Mantenere un senato elettivo potrebbe invece introdurre nel circuito politico regionale e locale positivi elementi di competizione, per elevarne la qualità.

Quanto ai costi, per avere un risparmio consistente si potrebbero ridurre in parallelo i componenti delle due camere, ad esempio 400-450 deputati e 150-200 senatori.

La proposta di Renzi va radicalmente riscritta. Se dovesse rimanere com'è, meglio nessun senato che un pessimo senato. Avanti tutta per il monocameralismo. ■

