

Ponderazione e rispetto assoluto della Costituzione

Abolire il Senato?

Un problema delicato e complesso

Una riforma di grande peso che non può essere neppure concepita per semplici ragioni di risparmio • Ricominciare tutto daccapo ogni volta che cambia il Governo? • Perché non tener conto del lavoro di elaborazione già compiuto?

di Carlo Smuraglia



L'aula del Senato della Repubblica

Discutiamo ancora una volta della cosiddetta “abolizione” del Senato. Sulla nostra rivista lo abbiamo già fatto, ma è necessario e importante tornarci sopra. Riassumo le mie osservazioni per maggiore chiarezza:

- a) esistono dubbi sulla legittimità di *questo* Parlamento ad eliminare addirittura una delle due Camere; quanto meno si dovrebbe porre il problema della “opportunità” che *questo* Parlamento faccia riforme così impegnative sul piano costituzionale.
- b) Vi è la necessità, generalmente riconosciuta, di eliminare il

bicameralismo “perfetto” (due Camere che fanno le stesse cose) anche se bisogna riconoscere che, mentre di solito il bicameralismo perfetto amplia in modo insopportabile i ritmi e i tempi del procedimento legislativo, la storia di questi anni ci fornisce solidi esempi di situazioni in cui “le correzioni” da parte dell’altra Camera, rispetto a quella che per prima aveva deliberato, sono state positive ed addirittura determinanti. In ogni caso, sul punto non mi soffermerei troppo, anche perché c’è ormai un diffuso orientamento almeno verso un

bicameralismo con funzioni “differenziate”.

- c) Una riforma costituzionale di grande peso, come quella che attiene alla eliminazione o trasformazione di una delle due Camere, non può essere neppure concepita per semplici ragioni di risparmio di spesa. Il problema è quello della funzionalità, non quello dei costi.
- d) Una possibile riforma del “Senato” è stata oggetto di studi e riflessioni da parte di esperti, che hanno prospettato diversi modelli di differenziazione. La Commissione dei cosiddetti “saggi”, nomi-

nata dal precedente Governo, ha dedicato a questa problematica parecchie pagine della relazione conclusiva, riferendo su modelli, opinioni prevalenti, opinioni dissenzienti e così via.

Prescindendo dalle conclusioni, che potrebbero anche risentire del clima politico e dell'investitura ricevuta, perché non tener conto del lavoro di elaborazione compiuto?

Oppure si vuol continuare nel sistema di ricominciare tutto daccapo ogni volta che cambia il Governo, perfino per ciò che riguarda studi e ricerche?

- e) Una riforma importante, come quella del Senato, richiede anzitutto rispetto per il lavoro dei Costituenti, conoscenza dei problemi che si pongono e dei loro risvolti su tutto il sistema disegnato dalla Costituzione: ma richiede soprattutto riflessioni approfondite, con la determinazione necessaria per arrivare in fondo, ma anche con i tempi ne-

cessari perché tutto venga fatto a ragion veduta e, appunto, con la massima ponderazione.

Non a caso, il legislatore costituente ha richiesto (art. 138) due letture per ogni Camera, con un intervallo di tre mesi tra la prima e la seconda deliberazione. Si voleva, in sostanza, garantire riflessioni, eventuali ripensamenti, adeguati contatti col mondo della esperienza giuridico costituzionale e così via.

Imporre accelerazioni eccessive nuoce di per sé al lavoro e soprattutto alla bontà dei risultati.

- f) Respinta ogni ipotesi di improvvisazione, è necessario puntare su una *diffusa* partecipazione al lavoro di riforma, da parte dei parlamentari, da parte dei partiti e da parte dei cittadini.

Una partecipazione che deve, per la delicatezza della materia, essere *consapevole* (in parole povere, bisogna che ognuno dei partecipanti conosca il problema, le difficoltà e le soluzioni possibi-

li, senza semplificazioni e senza "conformismi" (che significano adeguarsi alla volontà del Governo o della maggioranza, senza porsi nessun problema).

- g) Sulle riforme costituzionali la parola spetta *in primis* al Parlamento.

Il Governo dovrebbe esprimere un parere conclusivo, su un progetto e non impostarlo, presentarlo alle Camere e imporre i propri tempi, proprio per la ragione essenziale che il problema dovrebbe essere sottratto al dominio della contingenza politica e delle scelte governative, pena lo stravolgimento del sistema che vige nella nostra Repubblica.

La Costituzione, ovviamente, può imporre maggioranze numericamente qualificate, ma nel presupposto che non può valere solo la forza dei numeri, in materia costituzionale, ma occorre una *partecipazione* effettiva al lavoro di elaborazione ed alle scelte che esso richiede.



Torino, il primo Senato italiano

Queste le premesse da cui sono partito più volte. Perché ci torno sopra anche oggi?

Per una ragione molto semplice: il Presidente del Consiglio avvierà il lavoro di riforma del Senato, contando di ottenere una prima lettura entro maggio.

Mi sembra, allora, che tutte le proposizioni da cui sono partito minaccino di essere stravolte, per vari motivi che non è difficile evidenziare.

Finora si è parlato, genericamente, di "eliminazione" del Senato, si è prospettato, altrettanto genericamente, qualche modello (ipotetico) di una specie di Camera delle auto-

l'elezione del Presidente della Repubblica, l'elezione di alcuni membri della Corte Costituzionale e del Consiglio superiore della Magistratura, e così via.

Si è parlato, vagamente, anche di integrazioni possibili con altri componenti, non si sa bene da chi nominati, né si è detto che cosa si pensa di fare dei Senatori "a vita", attualmente in carica, che magari – pur essendo Senatori a vita – verrebbero eliminati assieme al Senato, per ragioni di risparmio (!).

All'improvviso, ci si dice che un testo è ormai pronto, che nei prossimi giorni verrà presentato, per l'appro-

inevitabili scadenze). Vengono allora, d'istinto, alcune domande:

- Chi ha elaborato questo testo, con quale contributo di esperti e con quali conoscenze del vistoso materiale disponibile?
- Questo testo sarà del Governo o d'iniziativa parlamentare, concordata – appunto – tra gli esponenti dei gruppi parlamentari che sono al Governo?
- I componenti dell'organismo dirigente del PD che dovrà esaminare il testo e decidere se vararlo, sono a conoscenza del testo stesso (e magari dei precedenti in materia), oppure dovranno decidere



Senato romano, Cicerone denuncia Catilina. Affresco di Cesare Maccari (1889), Palazzo Madama.

nomie, prima si diceva composta di Sindaci e, dopo, da componenti dei Consigli regionali.

Poco o nulla si è detto su ciò che questi signori dovrebbero fare, se il potere legislativo dovrebbe essere solo della Camera e se, per una serie di questioni, il nuovo organismo dovrebbe assorbire il lavoro che oggi svolge la Conferenza Stato-Regioni. Ancora meno si sa sul modo con cui questa Camera dovrebbe partecipare ad alcuni atti fondamentali, come

vazione, alla direzione di uno dei partiti di maggioranza (il più consistente), nell'ambito – penso – di una mezza giornata; per poi essere sottoposto subito al Parlamento, naturalmente dal Governo, che – nello stesso momento – detterebbe i tempi, stabilendo che la prima lettura deve essere fatta entro maggio (un mese in cui, fra due campagne elettorali, il Parlamento, praticamente, lavorerà ben poco, oltre a doversi occupare del documento economico, che ha

subito, sulla semplice indicazione del "Capo"?

- Lo stesso vale per gli altri partiti governativi: quando avranno il tutto, quando lo esamineranno?

Viene forte il dubbio che il testo dovrà essere preso quasi a scatola chiusa ed approvato senza discussione, perché altrimenti i tempi non potrebbero essere rispettati. Se è così, questa è democrazia e questo è rispetto per la Costituzione? Sinceramente ne dubito.

Ma, superato questo scoglio non da poco, come farà ad approvarlo in poco più di un mese, il Senato, che – oltretutto – dovrà giudicare su se stesso ed è plausibile ed umano che abbia qualche remora? Anche in questo caso, ci saranno tempi strettissimi, emendamenti limitati, discussione semplificata e accelerata, perché altrimenti si andrebbe oltre il 25 maggio?

Sono tutte domande giustificate e, penso, lecite, alle quali non è facile trovare risposta, se non ipotizzando che si segua l'iter che ha contraddistinto l'approvazione della legge elettorale: un'intesa, fuori dal Parlamento, tra due importanti uomini politici, entrambi estranei al Parlamento; una rapida discussione nei partiti governativi e un ritmo così accelerato, alla Camera, da non sopportare emendamenti, praticamente anche quelli più ragionevoli, più auspicati e più idonei a salvare quella legge dal sospetto di incostituzionalità.

Tutto questo per consentire al capo del Governo di sostenere di aver raggiunto il primo dei suoi obiettivi, cioè l'approvazione della legge elettorale entro breve termine, come mai era accaduto nel passato; dimenticando di rilevare che quella legge è stata approvata da una sola Camera e che già molti stanno affilando le armi, per quando sarà completata e promulgata, per portarla, se non al giudizio dei cittadini, quanto meno a quello della Corte costituzionale. Si vuol ripetere davvero questo iter, a proposito di una riforma che riguarda addirittura un ramo del Parlamento? E lo si vuol fare a tutti i costi, senza curarsi della necessità di approfondimento, delle obiezioni, delle contrarietà che partono non solo dal mondo degli esperti, ma perfino da quella parte della "gente comu-

ne", che ha il senso di appartenenza ad una Costituzione straordinaria, che può essere certamente modificata, ma non deve essere stravolta, nei suoi principi e nei suoi fondamenti. Per chi non conosce a fondo la materia, segnalo alcuni modi per differenziare il lavoro delle Camere, già in uso in vari Paesi o comunque analizzati dai costituzionalisti, precisando che si tratta solo di qualche esempio, e che



L'Italia trionfante, affresco del soffitto della Sala Maccari in Senato

l'elenco potrebbe essere lunghissimo (per altre indicazioni, si può consultare la relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, nominata dal precedente Governo (i c.d. "saggi"), depositata il 17.9.2013 (vedi particolarmente da pag. 6 a pag. 15). La prima soluzione e la più semplice, consiste nell'attribuire alla Camera la funzione legislativa e il voto di fiducia e al Senato lo svolgimento delle funzioni di controllo; un'altra è quella di attribuire la funzione legislativa alla Camera (e la fiducia) e al Senato il controllo, le nomine previste dalla Costituzione e la compartecipazione alla formazione del bilancio; altre soluzioni prevedono ancora l'esercizio della funzione legislativa da parte della Camera, però con un potere di "richiamo" di leggi di particolare interesse, da parte del Senato.

Altri sistemi tendono, invece, a differenziare di più il lavoro delle due Camere, attribuendo al Senato in varie

forme il connotato di Senato "delle autonomie", assolvendo anche le funzioni attualmente devolute alla Conferenza Stato-Regioni; la composizione è prevista in varie forme (rappresentanza di Sindaci, oppure di soggetti eletti in seconda istanza dalle Regioni); in alcuni casi, si prevedono integrazioni con nomine aggiuntive da parte del Presidente della Repubblica o altri organismi. E c'è anche la interessante

proposta di un "Senato delle competenze e della cultura", lanciata dal Sole 24 ore e sulla quale – fra gli altri – è di recente intervenuta, con un ragionamento molto serio, la Senatrice a vita Elena Cattaneo, nota e apprezzata scienziata. Si può dunque cercare anche di "volare alto", anziché restare ancorati a soluzioni semplicistiche e improvvisate.

Le differenze, comunque, sono rilevanti sia per quanto riguarda la composi-

zione, sia per ciò che attiene ai compiti ed ai poteri. Queste rapide indicazioni intendono solo dare una prima idea della complessità del problema e della necessità di affrontarlo con moderazione. Altrimenti si corre il rischio di fare pasticci.

Un critico delle soluzioni proposte dal Presidente del Consiglio (il Prof. Villone), sulle colonne di "Patria" ha scritto di recente che la proposta di Renzi andrebbe radicalmente riscritta e ha aggiunto "se dovesse rimanere così, meglio nessun Senato che un pessimo Senato".

Personalmente, sono un po' meno pessimista. Penso che con un po' di buona volontà e di ragionevolezza e con un po' meno di improvvisazione, si potrebbe differenziare il lavoro delle due Camere, costruendo un Senato non troppo lontano dal modello originario, ma aggiornato alle esigenze della società di oggi e adeguato all'esperienza fin qui compiuta. ■