

VERSO IL REFERENDUM

Il pasticcio che snatura l'idea di un Senato

POLITICA

15_11_2016



Fra i critici della riforma costituzionale molti concordano però sulla eliminazione del cosiddetto bicameralismo perfetto, che attribuisce in piena parità alle due Camere, oltre che il potere di accordare e revocare la fiducia al governo, l'esercizio della funzione legislativa.

Tuttavia siamo sicuri che sia così? Più in generale, prima di cambiarla, siamo sicuri di

conoscere la Costituzione e le ragioni dei costituenti nel scegliere una strada piuttosto che un'altra? Potrebbe essere che queste ragioni siano più valide dell'argomento che soltanto in Italia la funzione legislativa è esercitata su un piano di parità dalle due Camere.

Un'argomentazione, che andrebbe quanto meno approfondita perché nei vari paesi europei la posizione costituzionale del Senato (dove esiste) è molto variegata, ma che, stranamente, incontra scarse obiezioni anche da parte di chi non condivide la riforma. Eppure basta ripescare l'intenso dibattito che settant'anni fa impegnò l'Assemblea Costituente per comprendere che si trattò di una scelta fondata su ragioni che attengono ai meccanismi stessi della democrazia sicché hanno oggi lo stesso peso e valore del 1948. Le Costituzioni, difatti, valgono non solo per i principi che proclamano (spesso i più nobili sono proclamati dalle dittature), ma per gli strumenti messi in campo per realizzarli.

Nella Costituente vi furono prese di posizione a favore del monocameralismo, giustificate anche dalla contrarietà alla tesi di altri costituenti favorevoli sì all'istituzione del Senato, ma per farne l'organo di rappresentanza delle Regioni. Alla fine prevalse l'idea che un Senato collocato istituzionalmente sullo stesso piano della Camera dei deputati avrebbe assicurato una migliore qualità della legislazione e si sarebbe posto quale organo di garanzia democratica contro prevaricazioni parlamentari o di governo, facilitate dall'esistenza di un'unica Camera troppo soggetta al dominio della maggioranza.

Questa visione delle funzioni del Senato contribuì ad avviare a soluzione anche il problema della composizione e della nomina dei senatori. Proprio la natura e l'importanza dei compiti affidatigli fecero pendere la bilancia a favore dell'elezione a suffragio universale e diretto come per la Camera, superando le proposte di chi propendeva per un'elezione di secondo grado, da affidare, in tutto o in parte, ai consiglieri regionali o a rappresentanti appositamente nominati. Al tempo stesso si volle evitare che il Senato risultasse, quanto a composizione, fotocopia della Camera. Per questo anche allora le problematiche costituzionali si mischiarono a quelle della scelta dei sistemi elettorali.

All'epoca per entrambe le Camere si inserì in Costituzione il principio fondante della sovranità popolare: l'elezione a suffragio universale e diretto, ma per la Camera dei deputati si preferì lasciare alla legge ordinaria la scelta del sistema elettorale. Tuttavia tutti sapevano che nel 1948 l'elezione dei deputati sarebbe avvenuta con il sistema appena utilizzato per la Costituente, a base circoscrizionale e con collegio unico

nazionale. Quanto al Senato, per rispondere all'esigenza di differenziazione ci si orientò per l'elezione a base regionale, ma non venne costituzionalizzata, lasciandola alla legge ordinaria, la scelta a favore di un sistema uninominale da molti auspicata. Per differenziare la composizione del Senato si attribuì l'elettorato attivo agli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età (contro i 21 - allora limite della maggiore età - previsti per la Camera) e quello passivo agli elettori che hanno compiuto i quaranta (venticinque per la Camera). Inoltre l'art. 60 fissava in cinque anni la durata della Camera e in sei quella del Senato.

In seguito le differenze fra Camera e Senato sono state via via attenuate, quasi sempre in base a motivazioni di comodità e di spesa (in particolare la diversa durata delle Camere aumentava le occasioni di ricorso alle urne, già numerose per la frequenza delle crisi di governo e delle conseguenti, costose campagne elettorali). Tuttavia la differenza di sistema elettorale, in parte conservata anche quando negli anni '90 del secolo scorso iniziò la ridda dei mutamenti, continuò a garantire una certa differenza di composizione fra Camera e Senato comunemente avvertita quale riparo contro le possibili prevaricazioni della maggioranza di governo. Va anzi detto che l'identità di compiti fra Camera e Senato ha consentito ad entrambe le Camere un'utile collaborazione nell'attività legislativa ed una reciproca assistenza nel controllo di democrazia.

Ci si può chiedere allora se prima di cambiare si sia tenuto conto che la scelta a favore del bicameralismo paritario fu, come è stato scritto, il frutto di un dibattito così appassionato, completo e consapevole della importanza delle implicazioni sullo stesso principio di democrazia che sarebbero discese dall'una o dall'altra scelta come per nessuna altra parte della Costituzione. E se le ragioni che prevalsero sono state adeguatamente valutate.

In realtà gli stessi autori della riforma non hanno potuto negare totalmente il contributo del bicameralismo al buon funzionamento del sistema e non si sono sentiti di abolire il Senato, come da molti proposto. Non potendo tuttavia rinunciare alla fortissima riduzione del suo ruolo indispensabile per realizzare il progetto centralista che mette il governo al centro del sistema, hanno lasciato al Senato, con la residua partecipazione alla funzione legislativa, una parvenza del tradizionale compito di migliorare la qualità della normazione e di controllare la fondatezza delle scelte politiche che ne stanno alla base. Al tempo stesso però ne hanno reso difficilissimo, in molti casi al limite dell'impossibile, l'adempimento attraverso la modificazione dell'elettorato passivo, limitandolo a soggetti, consiglieri regionali e sindaci, per i quali l'attività

senatoriale sarà necessariamente marginale rispetto al loro primo lavoro.

* ***Magistrato***