

Senato, quante tesi bizzarre

Cesare Pinelli

ORDINARIO DIRITTO
COSTITUZIONALE
SAPIENZA ROMA



Il dibattito sulla riforma del Senato sta raggiungendo punte surreali. Ma la palma va data a quanti dicono che solo un Senato eletto direttamente dai cittadini potrebbe funzionare da "contrappeso" a una Camera eletta con un sistema a effetti fortemente maggioritari.

Intanto, in quasi settanta anni di bicameralismo perfetto, nessuno ha mai sostenuto la tesi del contrappeso. Al massimo si è detto che una seconda camera eletta allo stesso modo, e titolare delle stesse funzioni, della prima, poteva consentire qualche ripensamento delle decisioni legislative (cosa ben diversa dal contrappeso), senza mai per questo mutare l'unanime giudizio negativo dei costituzionalisti sul "doppione", frutto di uno dei pochissimi compromessi al ribasso dei nostri Costituenti. Si dirà che la nuova riforma elettorale per la Camera ha cambiato questo presupposto. Già, ma a quale sistema elettorale si pensa per un Senato che fosse anch'esso a elezione diretta? Se somigliasse a quello della Camera abbastanza da assicurare una maggioranza omogenea, non assicurerebbe, di nuovo, alcun contrappeso. Se invece fosse differente, aumenterebbe molto il rischio di maggioranze diverse fra una camera e l'altra, dunque di un conflitto strutturale fra due assemblee rappresentative elette ambedue direttamente dai cittadini, con l'impossibilità assoluta di legiferare e di governare. Come si vede, più che un contrappeso sarebbe un caos istituzionale, la cosa che più temo per questo povero Paese.

Né vale l'argomento che il Senato eletto direttamente dai cittadini non darebbe la fiducia al Governo: non si è mai visto un sistema parlamentare in cui un'assemblea eletta direttamente dai cittadini allo stesso modo dell'altra venga privata di questo potere, e ammesso che ci si arrivi, la divaricazione tra maggioranze avrebbe comunque conseguenze deflagranti sull'esercizio della funzione legislativa e quindi sulla legittimazione delle istituzioni rappresentative.

Forse chi sostiene la bizzarra tesi del contrappeso immagina per il Senato un sistema elettorale che produca effetti simili a quelli della legge del 2005: la maggioranza era spesso precaria, facendo "ballare" i governi senza però produrre cataclismi. È un calcolo di cortissimo respiro rispetto a riforme (elettorali e ancor più costituzionali) che dovrebbero durare oltre una certa



stagione politica. Ed è un calcolo sbagliato, poiché, dopo le elezioni del 2013, il rischio di una divaricazione fra maggioranze parlamentari in due camere elette direttamente è parecchio aumentato, per cui in questa ipotesi i rispettivi sistemi elettorali dovrebbero assomigliarsi il più possibile.

Vi sono certo casi di Camere alte che svolgono una funzione di contrappeso al circuito maggioritario fra il Governo e l'altro ramo del Parlamento. Sono proprio Camere non elette direttamente dai cittadini ma rappresentative delle autonomie territoriali, come in Francia e soprattutto in Germania. Quando la maggioranza dei Laender rappresentati al Bundesrat era di colore politico opposto a quella del Bundestag, si è avuto anzi uno stallo istituzionale così forte da richiedere nel 2006 una revisione

costituzionale dell'impianto federale.

In ogni caso, quanti cercano un contrappeso al circuito maggioritario dovrebbero casomai impegnarsi nel rafforzare le funzioni di un Senato rappresentativo delle autonomie territoriali. Ve ne è bisogno, specie dopo la modifica del testo compiuta dalla Camera con l'aggiunta della parola "concorre" a tutte le funzioni del Senato, che ne ha indebolito il ruolo. Sarebbero poi necessari altri ripensamenti. Ricordo che la Commissione per le riforme costituzionali aveva proposto che soltanto le leggi costituzionali e quelle su ordinamento e funzioni degli enti autonomi e sui loro rapporti con lo Stato fossero approvate da entrambe le Camere con la stessa procedura, con un evidente effetto di semplificazione. In compenso concentrava nel Senato,

quale assemblea espressiva del sistema delle autonomie territoriali, la funzione di valutazione delle politiche pubbliche e del raggiungimento dei risultati delle amministrazioni e dei servizi pubblici, che proprio a livello locale hanno la loro maggiore diffusione. Nel testo di riforma questa funzione è prevista, ed è anche sulla base di una valutazione così condotta che il Senato può richiedere alla Camera di pronunciarsi su proprie proposte di legge. Ma servirebbero riferimenti al raccordo del Senato con istituzioni centrali variamente coinvolte nelle decisioni o nei controlli sulla gestione anche finanziaria degli enti autonomi (Conferenza Stato-Regioni, Corte dei conti, Ufficio del bilancio). Il dibattito parlamentare dovrebbe concentrarsi su questi temi, non su calcoli politici per giunta sbagliati.