



IL BICAMERALISMO FRA LE RIFORME COSTITUZIONALI

di Carlo Chimenti*

Finalmente la riforma del bicameralismo paritario, voluta dal Governo Renzi, è arrivata, con la seconda lettura del Senato, alla penultima tappa della prima deliberazione; e tutto lascia pensare che l'ultima tappa, alla Camera, ratificherà alla svelta il testo approvato nei giorni scorsi a Palazzo Madama. Sicchè, entro l'autunno 2016 potranno avere luogo la seconda deliberazione, ed infine il previsto referendum "confermativo" dal quale - a differenza di quanto accadde nel 2006 per la riforma costituzionale elaborata dal centrodestra - non sono da attendersi delusioni per il Governo. E allora, qualche riflessione su quanto è avvenuto finora è già lecito farla.

Il primo ordine di considerazioni riguarda i passaggi parlamentari di questa riforma ed il loro senso politico. Come è noto, l'impianto della "revisione" costituzionale prevista dall'art. 138 - ammesso e non concesso che la vicenda in esame possa rientrare nell'ambito di tale articolo - si fonda sulla doppia deliberazione del testo, a distanza di almeno tre mesi, da parte di entrambe le Camere. Nelle prossime pagine, tuttavia, mi limiterò per economia di discorso a considerare gli accadimenti relativi all'anzidetta tappa senatoriale, che tutto lascia credere decisiva. A proposito di tali accadimenti, conviene premettere che il ddl costituzionale Renzi-Boschi, presentato al Senato l'8/4/2014, venne approvato in Commissione affari costituzionali l'11/7 ed in Aula l'8/8. Alla Camera, fra la Commissione competente e l'Assemblea, esso rimase fino al 10/3/2015. Dopo di che, tornato in Senato per la seconda lettura, fu immediatamente inviato in Commissione, approdando in Aula soltanto a fine settembre, per esservi approvato - con modifiche rispetto al testo trasmesso da Montecitorio - il 13/10/2015. È di qui, pertanto, che partirà la seconda lettura della Camera.

Ebbene, come si ricorderà, la seconda lettura del Senato era cominciata con un'aspra disputa sulla emendabilità o meno dell'art. 2 del testo pervenuto da Montecitorio, dal momento che - a termini del Regolamento senatoriale - l'emendabilità è consentita solo se e dove la Camera abbia modificato il testo già inviatole dal Senato. Ora, nel suddetto articolo 2 (relativo alla composizione del nuovo Senato) la formulazione redatta a Palazzo Madama

* Già Professore associato di Diritto costituzionale, Dipartimento di Scienze Politiche - Università di "Roma Tre".

(“**dai** Consigli regionali”) era stata sostituita a Montecitorio da un’altra (“**nei** Consigli regionali”): ragione per cui il Presidente del Senato sosteneva la possibilità di emendare il nuovo testo, mentre il Governo sosteneva di no (adducendo che la modifica apportata dalla Camera era irrilevante). Peraltro, lungi dall’essere futile e bizantina, tale disputa - che l’opposizione traduceva in un forsennato ostruzionismo, presentando la sola Lega Nord oltre 85 milioni di emendamenti...- aveva un solido retroterra politico e numerico, stante l’esiguità della maggioranza governativa a Palazzo Madama. Per cui il rischio dell’approvazione di emendamenti (che avrebbero di fatto riaperto il percorso della riforma, impedendo al Governo di rispettarne i tempi programmati e la prosecuzione della legislatura) appariva molto elevato: soprattutto perchè sulla composizione del Senato la minoranza interna del PD si dichiarava pronta a condividere l’ostruzionismo dell’opposizione, nella speranza di ottenere, mediante emendamenti, il ripristino della elettività dei senatori che era stata eliminata in prima lettura. In altre parole, la defezione della minoranza del PD avrebbe potuto mandare all’aria i progetti del Governo; e dunque quello della emendabilità o meno del testo si rivelava - non solo per l’enorme quantità di modifiche presentate - un problema tutt’altro che risolvibile in punto di Regolamento: si trattava in realtà di un grosso macigno politico.

Di qui - dopo il tentativo fallito di lasciare ogni decisione nelle mani del Presidente del Senato - la prolungata ricerca, mediante affannose trattative, di un compromesso fra il Governo e la minoranza del PD; la minaccia dell’abbandono dell’Aula da parte degli oppositori; la tentazione di coinvolgere nella partita il CDS; le gazzarre in Aula, con insulti al PDA e al Governo, oltre che fra i Gruppi contrapposti. Alla fine, comunque, un compromesso venne raggiunto fra Governo e minoranza PD (cioè: emendabilità del solo comma V dell’articolo 2, onde affidare sostanzialmente ai cittadini, e non ai Consigli regionali, la scelta dei nuovi senatori). Compromesso dovuto anche alla defezione dal fronte degli oppositori di un certo numero di seguaci dell’ex coordinatore di FI, Verdini, e di qualche altro senatore sedotto dal compromesso stesso (e dalla speranza di garantirsi, grazie ad esso, l’intero mandato); nonché alla dichiarata “irricevibilità” da parte del Presidente Grasso dei milioni di emendamenti leghisti, alla minaccia di ricorso allo strumento regolamentare della “ghigliottina” (che comporta la decadenza di tutti gli emendamenti non esaminati entro la data fissata dai Capigruppo), ed all’impiego di quello del “canguro” (che falciava il numero degli emendamenti da votare, e con esso il pericolo degli scrutini segreti, ben noto terreno di coltura dei “franchi tiratori”). Insomma, sebbene in occasione dell’ultima votazione segreta (il 9/10) la maggioranza si fosse ridotta a 142 voti, il successivo 13/10 la riforma ha ottenuto 179 voti favorevoli, 16 contrari e 6 astenuti: il che dimostra, per un verso, la presenza al momento del voto di soli 202 senatori sul plenum di 320, e per un altro verso la mancata partecipazione al voto di oltre un centinaio di aventi diritto (fra Lega Nord, FI, M5S). Ma quel che più conta, dal punto di vista politico, è che anche depurando i 179 favorevoli dalla imbarazzante “stampella” dei transfughi dal M5S e da FI (i cosiddetti “verdiniani”) la riforma ha superato, sia pure per un soffio, la maggioranza assoluta di 161 senatori.

Il secondo ordine di considerazioni riguarda il merito delle riforme costituzionali progettate dal Governo Renzi comprendenti, oltre all'abbandono del bicameralismo paritario, la revisione del Titolo V relativo alle autonomie territoriali (compresa la soppressione delle Province), l'eliminazione del CNEL, il regime della democrazia diretta e l'impugnabilità preventiva in Corte Costituzionale delle leggi in materia elettorale. Ma è sull'abbandono del bicameralismo che va riconosciuto il contenuto principale del progetto e su cui conviene quindi concentrare l'attenzione. Lasciamo pure da parte la domanda se in Italia non vi sarebbero state altre priorità da affrontare a preferenza del bicameralismo (dalla precisazione degli elementi da includere nell'ordinamento democratico di partiti e sindacati, alla tutela dell'ambiente; dall'eliminazione dell'improvvido vincolo al pareggio di bilancio, introdotto anni fa, alla ripresa economica, all'immigrazione, ecc.). E diamo pure per ammesso che duplicazione di lavori, lentezza decisionale e costi eccessivi, quale conseguenza di due Camere aventi eguali poteri e funzioni, non potessero trovare altro rimedio che la soppressione - sostanziale anche se non formale - del Senato (scartando, senza tuttavia adeguata motivazione, l'alternativa costituita da un appropriato coordinamento dei lavori fra le due Camere, agli effetti del contemporaneo esame "incrociato" dei provvedimenti). Ma restano altri punti critici della riforma su cui non si può sorvolare.

Cominciamo allora col notare un primo grave difetto di essa consistente nel concentrare l'attenzione sulla composizione del nuovo Senato anziché sull'equilibrio delle funzioni attribuitegli nel quadro di quelle spettanti alle altre istituzioni. Certo, la composizione del nuovo Senato (di solo 100 membri invece di 320) mediante Consiglieri regionali e Sindaci - retribuiti dai rispettivi Enti di provenienza - farà risparmiare qualcosa alle casse dello Stato centrale. Ma, a parte la modestia del risparmio (poiché comunque l'organo e la gestione di esso continuerebbero a costare), c'è da dire che misurare la congruità delle istituzioni con un simile metro ragionieristico appare una sciocchezza colossale.

Ulteriori aspetti critici che saltano agli occhi sono il potenziamento surrettizio del Governo - da tempo diventato la più forte fra le istituzioni, grazie alla proliferazione dei decreti legge, alla moltiplicazione del ricorso alla fiducia, ed alla prassi dei "maxiemendamenti" approvati con voto di fiducia - per via della coincidenza fra la sua maggioranza a Palazzo Madama e quella della massima parte delle Assemblee regionali, e del dichiarato depotenziamento del Senato nel campo legislativo e dell'indirizzo politico, oltre che in quello dei rapporti col territorio (dove già opera la Conferenza Stato-Regioni-Enti locali). Di modo che il Senato, in ultima analisi, finirà per configurarsi come un Ente superfluo. Nè va taciuta la problematica della prima attuazione del nuovo Senato, in quanto sarà difficile assicurare la scelta dei suoi componenti (in ossequio al su ricordato compromesso) da parte dei cittadini, qualora non coincida con la rinnovazione dei Consigli regionali. Senza dire dei danni in termini di trionfo del trasformismo che potrebbero discendere dalle operazioni di scambio che sono state prospettate: fra l'approvazione della riforma in discorso con l'attribuzione nella legge elettorale del premio di maggioranza alla coalizione e non alla lista vincente, ovvero con l'affossamento della legge sulle unioni civili; nonché dalla riduzione dell'indipendenza degli organi di garanzia (CDS, CC) dalla maggioranza governativa.

In queste condizioni, anche uno come me, tendenzialmente conservatore della Costituzione democratica come originariamente disegnata – che è stata il primo, giovanile amore istituzionale - ed affezionato in particolare al vecchio Senato per avervi lavorato una trentina di anni; anche uno come me avrebbe preferito vedere soppresso Palazzo Madama (o magari trasformato in un museo, secondo la “boutade” attribuita al Premier in carica), anziché vederlo sfigurato e ridotto ad Assemblea superflua, come quella che emerge dalla riforma. A parte questo, confesso che non credevo possibile che la maggioranza dei senatori avrebbe trovato il coraggio civile di auto-decretare la propria semi-estinzione in funzione di un disegno bensì rispettabile, ma sicuramente discutibile come quello di cui alla riforma in discorso. Nella consapevolezza, oltretutto, che da questa riforma sarebbero discese conseguenze non indifferenti sul quadro politico nazionale. I cui prodromi si sono già costatati nelle lacerazioni intervenute in seno al PD ed a FI, ma che sono alle viste anche nel NCD. Le quali presumibilmente daranno luogo ad un nuovo assetto degli equilibri partitici, a seguito del referendum destinato a confermare la riforma stessa.

Al riguardo conviene da ultimo ricordare che - secondo alcuni recenti sondaggi demoscopici - ben due italiani su tre desiderano il superamento del bicameralismo paritario fin qui vigente, mentre il 73% vuole un Senato elettivo, se non lo si abolisce in nome del superamento suddetto. Ora, è vero che i sondaggi, in ispecie se le domande sono di natura tecnica, hanno un valore relativo e soprattutto “momentaneo”. Ma forse ha ragione Salvati (Corsera 14/9) quando scrive che nel mondo politico sono stati ben pochi gli interventi intesi ad approfondire i problemi reali connessi al bicameralismo, rispetto alla quantità di polemiche centrate sul dilemma “Renzi sì/Renzi no” e dei gossip sul nuovo Senato in quanto composto da Consiglieri regionali e da Sindaci, raramente di fama ineccepibile, con ovvie ricadute sulla formazione dell’opinione pubblica e di conseguenza sull’attendibilità di certi sondaggi. È noto, d’altronde, che ogni botte può dare soltanto il vino che ha...sicché non è il caso di farsi illusioni circa l’esito del referendum con cui gli italiani saranno chiamati a pronunciarsi sulla riforma renziana.