

# Osservatorio sulle fonti

## MA QUESTO È VERO BICAMERALISMO? (DUBBI E SUGGERIMENTI IN ORDINE AL PROGETTO DI RIFORMA COSTITUZIONALE PRESENTATO DAL GOVERNO)

di *Enzo Cheli*<sup>1</sup>

1. Il progetto di riforma costituzionale predisposto dal Governo con il disegno di legge Senato n. 1429 si fonda su tre obiettivi di fondo pienamente condivisibili quando: a) collega strettamente la riforma del bicameralismo alla riforma dell'impianto regionale tracciato nel titolo V della Costituzione; b) trasforma l'attuale bicameralismo paritario – divenuto insostenibile in base alle caratteristiche assunte dal sistema politico italiano – in un bicameralismo differenziato a base territoriale; c) completa la riforma del titolo V introdotta nel 2001, correggendone anche quegli errori di impostazione che nel corso degli ultimi anni hanno dato luogo ad un eccesso di conflittualità nei rapporti tra Stato e Regioni.

Ma se queste finalità generali del progetto sono, a mio avviso, ben giustificate bisogna anche riconoscere che il disegno tracciato dal Governo sconta su alcuni aspetti non secondari gli effetti negativi di una preparazione forse troppo affrettata che si riflette, rispetto ai modelli adottati, in scelte viziate da veri e propri errori di sintassi costituzionale.

2. Il primo errore, a mio avviso, riguarda la lettura che il progetto dà del bicameralismo differenziato su base territoriale, quando trasforma quella che, in linea di principio, dovrebbe essere prevalentemente una differenziazione funzionale tra due organi dotati di una pari dignità costituzionale in una diversificazione strutturale che finisce per collocare Camera e Senato su due livelli di rappresentanza e di esercizio della sovranità parlamentare assolutamente non comparabili. In pratica il progetto, collocando il Senato in una dimensione che abbassa la sua natura di organo costituzionale, finisce per delineare un modello che non è più di bicameralismo ma di monocameralismo mascherato per la presenza di una seconda Camera prevalentemente consultiva e sprovvista di veri poteri decisionali. Nel progetto il Senato, infatti, risulta collocato in una posizione “sub-costituzionale” non essendo posto in condizione di poter contribuire in termini significativi alla definizione di quella sfera dell'indirizzo politico che attiene al circuito dei poteri locali.

Per questo sarei indotto a pensare che, ove la seconda Camera dovesse conservare l'impianto previsto dal progetto, meglio sarebbe senz'altro orientarsi verso una scelta più limpida e radicale quale quella di un Parlamento monocamerale affiancato da organi di raccordo con il sistema delle autonomie rappresentati da Conferenze a composizione mista quali quelli attualmente operanti.

---

<sup>1</sup> Già Professore di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze e Vice-presidente emérito della Corte costituzionale.

# Osservatorio sulle fonti

3. Pare, infatti, indubbio che per poter costruire in termini appropriati un bicameralismo differenziato su base territoriale occorre muovere dalla considerazione che il Parlamento quando è bicamerale - anche nei modelli di bicameralismo più differenziati - risulta composto da due organi rappresentativi che dispongono della stessa natura e dignità costituzionale. Ciascuna Camera, in quanto organo costituzionale, deve disporre, dunque, del potere di contribuire, sia pure attraverso l'esercizio di funzioni diverse, alla determinazione di quella funzione di indirizzo politico che scaturisce dalla volontà popolare e che spetta al Parlamento nel suo complesso esercitare. In pratica, nel bicameralismo differenziato costruito sulla piattaforma di uno Stato regionale qual è il nostro, l'indirizzo politico parlamentare si articola in due settori - uno attinente alla sfera nazionale e l'altro alla sfera locale - che restano sì distinti, ma non sono graduabili rispetto al livello delle funzioni esercitate ed alla natura costituzionale degli organi che tali funzioni esercitano.

La conseguenza di tale premessa - accolta nell'art. 1, primo comma, del progetto, che definisce il nostro Parlamento come bicamerale - non investe tanto l'elezione diretta o indiretta dei senatori (dal momento che ambedue le strade possono essere in grado di determinare una corretta rappresentanza del corpo sociale) quanto le funzioni e le modalità del loro esercizio da parte dei componenti la seconda Camera. Su questo piano l'alterazione maggiore del modello bicamerale operata dal progetto ricorre, a mio avviso, nel fatto di voler cumulare le funzioni di senatore (considerate meramente aggiuntive e non retribuite) con le funzioni già esercitate dai prescelti in qualità di organi delle Regioni e dei Comuni, determinando un intreccio di compiti destinato inevitabilmente a ridurre sia la funzionalità che il peso politico dell'organo parlamentare.

Per questo, una volta imboccata la strada dell'elezione indiretta, la soluzione più appropriata dovrebbe essere quella o della scelta dei senatori al di fuori degli organi rappresentativi della Regione e dei Comuni o della opzione e sostituzione dei soggetti componenti tali organi una volta eletti per le funzioni di senatore. E questo tanto più ove si consideri che la soluzione adottata su questo punto dal progetto non può trovare la sua giustificazione prevalente, rispetto alla natura ed al rilievo delle funzioni senatoriali, con la finalità di un risparmio di spesa.

4. Ma il progetto contiene anche ulteriori profili critici che mi limito ad accennare. In primo luogo, alla luce di quanto precede, non risulta condivisibile la scelta di non aver voluto riconoscere ai senatori le stesse immunità personali che il progetto attribuisce ai membri della prima Camera. Le ragioni di una simile discriminazione non risultano comprensibili tanto più ove si pensi che i senatori, oltre a concorrere in condizioni di parità all'approvazione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, partecipano alle sessioni del Parlamento in seduta comune chiamato a eleggere e a porre in stato di accusa il Presidente della Repubblica, nonché a eleggere i membri del Consiglio superiore della magistratura.

In secondo luogo molto discutibile si presenta la previsione della nomina da parte del Capo dello Stato di ventuno senatori tra i cittadini "che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario", senatori destinati a

# Osservatorio sulle fonti

restare in carica solo per sette anni. La norma si presenta del tutto illogica sia con riferimento al numero dei nominabili (che, al pari delle “inforate” della tradizione monarchica, potrebbe concorrere ad alterare le maggioranze politiche), sia con riferimento alla contraddizione tra una durata limitata nel tempo della carica ed il rilievo della particolare qualità dei soggetti prescelti. Ammesso che sia giusto confermare, nel quadro della riforma, la presenza di senatori di nomina presidenziale, questi, per la stessa natura delle ragioni che conducono alla loro scelta, dovrebbero in ogni caso far parte non dell’organo rappresentativo dei poteri locali, ma della Camera investita dei compiti connessi alla rappresentanza nazionale.

Infine, un’ulteriore scelta che non va esente da critica è quella che viene a distinguere l’elezione dei giudici costituzionali tra Camera e Senato. Con questa scelta, infatti, si viene non solo a toccare uno dei congegni selettivi che meglio hanno funzionato nella nostra storia repubblicana, ma si corre anche il rischio di aprire la strada a forme di condizionamento da parte delle Regioni verso una componente della Corte costituzionale rappresentata dai due giudici eletti dal Senato.

5. Ma al di là di questi particolari rilievi critici, ai fini della costruzione di un corretto impianto di bicameralismo differenziato su base territoriale occorrerebbe, a mio avviso, in primo luogo orientare il progetto verso un rafforzamento della presenza del Senato nell’esercizio della funzione legislativa, attraverso un’estensione della categoria delle leggi bicamerali in grado di includervi sia le leggi destinate a incidere sull’organizzazione e sulle funzioni degli enti locali, sia la legge europea e la legge di delegazione europea, in quanto destinate a recepire atti comunitari destinati a incidere direttamente nella sfera delle autonomie locali. Non solo: per compensare il Senato dell’esclusione dal circuito della fiducia parrebbe utile rafforzare la presenza dell’organo nella sfera dei poteri di controllo, riconoscendo allo stesso sia il potere di inchiesta parlamentare attribuito alla Camera (eventualmente circoscritto al settore delle autonomie locali) sia (secondo il modello nordamericano) un potere di verifica delle qualità richieste per i candidati alle cariche più elevate nella pubblica amministrazione.

6. Infine un’ultima notazione che attiene all’esigenza di collegare la riforma di cui è causa con gli sviluppi più recenti del nostro sistema politico, tenendo conto delle sue disfunzioni maggiori. Oggi, se partiamo dalla considerazione degli esiti delle ultime elezioni politiche – con l’astensionismo elettorale ed il peso delle forze antisistema in crescita – possiamo giungere alla conclusione che il problema più impegnativo che una riforma costituzionale di alto profilo si trova a dover affrontare non è più tanto quello, prevalente in passato, della “governabilità” – cioè dei rapporti e degli equilibri tra i diversi organi costituzionali – bensì quello della “sostenibilità” di un modello democratico che sembra poggiare su basi sempre più fragili e contestate. Per questo sarei portato a pensare che una riforma di livello costituzionale che intenda imporsi e risultare efficace nel contesto attuale dovrebbe assumere come primo obiettivo la riduzione della distanza che separa – e che si è andata sempre più accentuando – tra governanti e governati, tra istituzioni e corpo sociale. Su questo terreno appare sempre più evidente che la legge

# Osservatorio sulle fonti

elettorale e gli istituti di democrazia diretta, insieme con le norme destinate in generale a garantire la “qualità” della democrazia (come quelle orientate a favorire un equilibrato rapporto tra politica ed economia nonché un corretto funzionamento interno dei partiti e dei movimenti politici) finiscono per rappresentare, nella congiuntura attuale, gli indispensabili elementi di supporto per qualsivoglia disegno riformatore che aspiri a raggiungere un buon livello di effettività.