

Osservatorio sulle fonti

SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE APPROVATA DAL SENATO NEL LUGLIO 2014

di *Enzo Cheli*¹

1. Questa riforma, come abbiamo già avuto la possibilità di rilevare in più occasioni, nasce da una esigenza ben fondata e pienamente condivisibile: l'esigenza di trasformare il nostro bicameralismo da paritario in differenziato e, al tempo stesso, di rettificare e completare la riforma del titolo V della seconda parte della costituzione varata nel 2001 per gli aspetti che l'esperienza ha dimostrato mal funzionanti.

Muovendo da questa esigenza di carattere generale il progetto adotta, su molti punti particolari, soluzioni da valutare in termini sicuramente positivi. Oltre alla concentrazione del voto di fiducia in una sola Camera (soluzione ormai non più rinviabile anche per le caratteristiche di recente assunte dal nostro sistema politico), vorrei sottolineare, in particolare, come aspetti positivi del progetto di riforma la riduzione di oltre 2/3 nel numero dei senatori, la previsione di vincoli più rigorosi per la decretazione di urgenza collegata alla istituzione di una corsia preferenziale per il Governo nella legislazione ordinaria; la soppressione del CNEL e delle Province; l'introduzione di una clausola di supremazia statale nei confronti della legislazione regionale; la previsione di una impugnativa preventiva e diretta dinanzi alla Corte costituzionale per la legislazione in materia elettorale.

Ma al di là di questi aspetti positivi che investono punti particolari il progetto, considerato nel suo complesso, si colloca, a mio avviso, al di sotto delle attese che un disegno di questa portata (che investe ben trentasei articoli dell'attuale impianto costituzionale) viene naturalmente a suscitare. Molti sono, infatti, gli elementi che inducono a dubitare che la riforma così come configurata con il voto espresso dal Senato sia in grado di funzionare o, quantomeno, di funzionare bene.

2. I dubbi nascono dal fatto che la riforma pare fondarsi su risposte non sufficientemente mature in ordine alle domande relative sia all'assetto definitivo che intendiamo attribuire al nostro Stato regionale sia al tipo di bicameralismo che intendiamo adottare in funzione di questa particolare forma di Stato. Su questi due aspetti che dovrebbero rappresentare i pilastri su cui impiantare la riforma, le scelte che emergono dal testo approvato si presentano confuse e non sorrette da una riflessione adeguata né con riferimento ai caratteri del nostro sistema politico, né con riferimento al piano della comparazione con l'esperienza di altri paesi affini al nostro, né con riferimento ai profili più strettamente tecnici di una buona riforma costituzionale.

In sostanza quello che sembra mancare in questo progetto attiene alla scelta di una precisa direzione di marcia da imprimere – dopo un'esperienza che supera i 60 anni nel regionalismo speciale ed i 40 anni nel regionalismo ordinario – al nostro Stato regionale

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

Osservatorio sulle fonti

o in direzione di una prospettiva prevalentemente politica di tipo federalista o in direzione di una prospettiva prevalentemente amministrativa orientata a collocare le Regioni nel solco tradizionale delle nostre autonomie territoriali. Così come, d'altro canto, rimane incerto il modello di bicameralismo che si vuole adottare dal momento che non si compie una scelta chiara tra un bicameralismo delle autonomie (dove il Senato, dovrebbe operare, in prevalenza, come specchio delle diversità territoriali) ed un bicameralismo delle garanzie (dove il Senato dovrebbe, invece, operare, in prevalenza, come elemento di contrappeso e integrazione per la politica nazionale).

Il fatto è che questa riforma – così come è dato constatare ripercorrendo il tracciato veloce dei suoi lavori preparatori – sembra voler perseguire un obiettivo di fondo che non è tanto quello di una diversificazione a parità di livello tra le funzioni delle due Camere al fine della costruzione di un modello compiuto di Stato regionale bensì quello del depotenziamento politico del Senato sul presupposto di una sostanziale sfiducia verso lo stesso Stato regionale e le sue classi dirigenti.

3. Se così è, per far funzionare una riforma come questa, più che a correzioni di dettaglio, appare necessario pensare ad una revisione significativa sia degli aspetti strutturali che funzionali del nuovo Senato sotto il segno di una scelta precisa del modello di Stato regionale che intendiamo utilizzare.

La riforma dovrebbe, dunque, in primo luogo tenere presente molto più di quanto accada con il progetto approvato, la connessione del nuovo impianto bicamerale con il funzionamento complessivo della forma di governo – non solo con riferimento ai poteri di indirizzo ma anche ai poteri di controllo costituzionale – della legge elettorale, degli istituti di democrazia diretta. Si tratta di una contestualità di interventi non necessariamente temporale ma certamente di visione che nel progetto attuale manca.

In secondo luogo occorrerebbe intervenire correggendo quelle scelte che sembrano mettere più a rischio sia la natura che la funzionalità di un impianto bicamerale. Mi limito ad indicare due punti che, a mio avviso, presentano i rischi maggiori.

Il primo punto riguarda la struttura del Senato, dove il problema fondamentale non è tanto quello, come alcuni pensano, dell'elezione indiretta quanto quello dell'affidamento del funzionamento di un organo costituzionale (collocato cioè al vertice dell'impianto statale) a soggetti precari, impegnati in un doppio lavoro che è per giunta non retribuito. Questo significa voler ridurre la funzionalità e collocare in una posizione impropria l'organo, dove, tra l'altro si vengono a parcheggiare figure del tutto incongrue rispetto alle funzioni naturali del Senato quali quelle dei cinque senatori di nomina presidenziale.

L'altro punto su cui parrebbe opportuno intervenire con correttivi adeguati riguarda il procedimento legislativo che nel progetto approvato si presenta molto barocco e che nelle sue diverse varianti può certamente dar luogo a interpretazioni controverse ed al rischio di conseguenti operazioni ostruzionistiche. Per un progetto nato sotto il segno della semplificazione la disciplina posta in tema di procedimento legislativo si presenta come una evidente deviazione dal fine perseguito.

Ma accanto alla correzione del procedimento legislativo penso che sarebbe anche

Osservatorio sulle fonti

opportuno – per delineare con maggiore chiarezza il nuovo ruolo della seconda Camera – dare un contenuto più preciso a quei poteri di valutazione dell’attività delle pubbliche amministrazioni, di verifica dell’attuazione delle leggi dello Stato, di controllo e valutazione delle politiche pubbliche di cui parla l’art. 1 del progetto. Per il momento queste funzioni sono scatole vuote che, ove riempite, potrebbero, insieme con le funzioni riferite all’ambito europeo, dare un senso alla sopravvivenza del Senato nel quadro di una non troppo squilibrata differenziazione funzionale tra le due Camere.

4. Conclusivamente sarei quindi portato a pensare che, ove in sede di approvazione finale della riforma non fossero apportate correzioni incisive in grado di eliminare quelle ambiguità di fondo che caratterizzano il testo attuale, meglio sarebbe orientarsi verso una soluzione più radicale diretta a trasformare l’attuale impianto del nostro Parlamento da bicamerale in monocamerale: e questo secondo una linea che si è andata sempre più affermando nei Parlamenti di ultima generazione.

In sostanza, o si ritiene veramente di dover ancora investire sulla prospettiva di uno Stato regionale e allora è giusto conservare il Senato sia pure adeguatamente riformato nella struttura e nelle funzioni; o si ritiene che questa prospettiva, tanto nella sua versione originaria che nei suoi successivi sviluppi parafederali, sia ormai superata e allora il Senato diviene un’appendice inutile da eliminare.

Personalmente sono ancora fermo nella convinzione che sia valida la prima ipotesi, ma non credo che questa sia anche l’opinione convinta di tutti coloro che hanno contribuito alla definizione di questa riforma.