

Un Senato più “debole”? Note sul testo approvato dalla Commissione Affari costituzionali del Senato.

Categories : [Schede](#)

Tagged as : [forma di governo](#), [Menabò n.6/2014](#), [riforma del Senatosistema elettorale](#)

Date : 30 luglio 2014

Il [testo approvato dalla Commissione Affari costituzionali](#) del Senato testimonia una certa “tenuta”, almeno fino ad ora, di alcuni punti fermi posti dal Governo nell’indirizzare la revisione della seconda parte della Costituzione. Ancor prima che nelle specifiche scelte di merito che hanno dominato il dibattito degli ultimi giorni (elettività del Senato, funzioni della Seconda Camera etc.), l’indirizzo posto dal Governo è stato anzitutto nel circoscrivere la latitudine dell’intervento normativo a un numero limitato di ambiti materiali, individuati sin dalla [presentazione del ddl nel mese di marzo](#).

Già nel titolo dell’A.S. 1429, infatti, si scorge la volontà di perimetrare il dibattito parlamentare a pochi oggetti specificamente elencati, quali: “il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione”. L’eloquenza di un titolo così analiticamente descrittivo sta anche in ciò che esso stesso non dice, ovvero nella scelta di escludere dalla revisione costituzionale ambiti spesso considerati quali intrinsecamente connessi a quelli appena menzionati, come anzitutto la forma di governo, intesa sia nella dimensione del rapporto tra Parlamento e Governo che in quella del rapporto Presidente del Consiglio e Ministri. In realtà, sarebbe inesatto dire che il testo non comporta mutazioni nel rapporto tra Parlamento e Governo, in quanto il rapporto di fiducia (e la sua necessaria costituzione ed estinzione per via espressa), diviene “monocamerale”, ossia relativo alla sola Camera dei deputati.

In secondo luogo, benché proprio questo costituisca il punto più controverso (e avversato) dell’intero progetto di revisione, il testo della Commissione mantiene l’eliminazione dell’elezione diretta dei componenti del Senato (che, tra l’altro, nell’ultima formulazione riprende la denominazione vigente, in luogo di quella di “Senato delle autonomie” ipotizzata nel testo iniziale). Tuttavia, quella dell’elezione indiretta sembra essere più una conseguenza della volontà di giungere alla gratuità del mandato senatoriale (più volte indicata, anche dal Presidente del Consiglio come uno degli elementi qualificanti l’intero progetto e ripresa anch’essa nel titolo del ddl nell’ambito del “contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni”), per il tramite del necessario cumulo tra il mandato senatoriale e quello di membro di un Consiglio regionale, in seno al quale avviene l’elezione (indiretta) dei senatori. Il raggiungimento di questo punto di equilibrio ha comportato il passaggio da un Senato composto, almeno in parte, *ratione officii* (ossia, secondo le ipotesi della prima ora, indicando una serie di mandati elettivi negli organi delle autonomie territoriali, cui automaticamente si associava il mandato senatoriale) a un Senato integralmente – al netto dei 5 senatori di nomina presidenziale – elettivo, ancorché indirettamente. In breve, la composizione del Senato sarebbe sì di derivazione elettorale (e finanche con la specificazione di un principio “proporzionale”), ma sulla base di procedimenti di secondo grado, ossia svolti all’interno dei Consigli regionali.

Sotto il profilo funzionale, ci si trova davanti a un Senato sicuramente (e volontariamente) depotenziato, in primo luogo nella funzione legislativa, oltre che, come già si accennava, nell’esclusione dal circuito fiduciario. Il depotenziamento è, appunto, volontario e annunciato (il “superamento del bicameralismo paritario” di cui al titolo citato). Tuttavia, in qualche misura sorprendono i modi in cui viene a verificarsi in concreto tale superamento: si tratta infatti di una combinazione tra elementi normativi e fattuali, che porterebbero l’organo disegnato dal progetto di riforma in discussione ad assumere una natura

L'intervento del Senato nel procedimento legislativo, tranne che in pochi ambiti espressamente individuati, sarebbe infatti superabile da una nuova deliberazione della Camera dei deputati, anche a maggioranza semplice. Ma questo appare una conseguenza del tutto necessitata dell'impianto di fondo del progetto riformatore, modificabile alla sola condizione di rigettare le basi su cui è stato costruito l'intera nuova impalcatura istituzionale. Inoltre, sembra opportuno sottolineare che l'ipotesi di inserimento di maggioranze più alte in relazione alla legislazione ordinaria (sia pure per il superamento delle obiezioni eventualmente sollevate dal Senato), o anche la sola eventualità di generalizzare la maggioranza assoluta per l'approvazione delle leggi nell'ipotesi di un Senato costantemente contrario alle delibere della Camera bassa, non sembrerebbe né auspicabile, né del tutto conforme ai principi cardine dell'impianto complessivo della Costituzione repubblicana. Non va infatti dimenticato che la prescrizione di maggioranze superiori a quella relativa (ossia superiori alla maggioranza dei presenti, fatto salvo il numero legale della seduta) è una condizione procedurale propria del procedimento di revisione costituzionale, a presidio della rigidità della Costituzione. In altre parole, se si accetta l'impostazione di un bicameralismo non paritario, non si può non accettare l'ipotesi che sia possibile approvare ampie porzioni della legislazione in una condizione di disaccordo tra i due rami del Parlamento. Una volta che questo è ammesso, non si può richiedere che la decisione in una situazione di disaccordo con il Senato possa essere assunta dalla Camera solo al raggiungimento di maggioranze elevate (o elevatissime), a meno di non finire per svuotare di significato lo stesso procedimento di revisione costituzionale, che trova (parte del)la sua specificità proprio nella fissazione di maggioranze alte (e dunque più garantistiche).

Tornando però ai fattori che limiterebbero il ruolo del Senato, è utile sottolineare come ulteriori circostanze strutturali e "di fatto" concorrono con la scelta volontaria di rafforzare l'altra Camera e renderla predominante nel processo di decisione parlamentare. La stessa composizione del Senato, che verrebbe ad essere costituito da consiglieri regionali e sindaci, comporterebbe una necessaria limitazione delle possibilità concrete di una sua attivazione in tempi brevi, in ragione appunto del double mandate. In questo, va riconosciuto che il lavoro della Commissione ha condotto a una significativa modifica della composizione del Senato, rispetto ai contenuti originari della proposta governativa, che notoriamente comprendeva anche i Presidenti delle Giunte regionali e i sindaci dei comuni capoluogo di Regione. Ciononostante, un Senato soggetto a rinnovi continui e parziali, composto nella massima parte da membri con un ulteriore incarico (peraltro, di natura assai rilevante), non potrà essere un Senato "protagonista" o anche "coprotagonista" dell'attività legislativa. Sarà invece un attore del procedimento decisionale che interverrà occasionalmente sui provvedimenti che risultino di maggiore impatto, richiedendo una nuova deliberazione alla Camera dei deputati. Utilizzando una terminologia propria della scienza politica, più che un vero veto player, risulta un soggetto dotato di potere di delay, ossia di rinvio dei tempi della decisione più che di compartecipazione alla stessa in senso pieno.

In questo impianto costituzionale acquista ancor maggiore centralità il ruolo della legge elettorale per la Camera dei deputati, non a caso oggetto di trattativa "parallela" successivamente alla approvazione in prima lettura presso la Camera dei deputati. Nelle pieghe del progetto di revisione costituzionale si trova infatti l'introduzione del sindacato di costituzionalità in via preventiva sulla legge elettorale della Camera (v. le [modifiche apportate agli artt. 73 e 134 Cost. dall'A.S. 1429-A](#)), a ulteriore testimonianza che le istanze di riequilibrio di un sistema a monocameralismo tendenziale andranno ricercate anzitutto al di fuori del circuito parlamentare e, in primo luogo, nell'istituzione di garanzia formale dell'ordinamento costituzionale.