

## Nota per il dibattito sulla riforma del Senato

8 maggio 2014

### **Premessa**

1. I sistemi democratici attraversano una fase di difficoltà in tutto il mondo avanzato per la crisi della sovranità nazionali determinata dalla globalizzazione, dalla imprevedibilità dei fatti economici, dalla crescita delle domande e dalla insufficienza delle risorse, dalla conseguente scarsa legittimazione delle classi politiche dirigenti. Naturalmente le difficoltà non sono uguali per tutti. Oggi sembrano più in difficoltà ad esempio Paesi come Stati Uniti e Francia, di carattere presidenziale, che appaiono troppo rigidi, poco flessibili, e meno in difficoltà Paesi come Germania e Gran Bretagna, di carattere parlamentare, che appaiono invece più capaci di reggere alle variabilità delle condizioni politiche globali. In ogni caso il problema non è solo nostro (e questo ci fa sentire parte di un problema più ampio) ma è anche nostro (e questo ci impone di trovare le soluzioni più adatte).
2. Non esiste un modello unico di Senato. Mentre la composizione e le funzioni delle Camere "basse" sono sostanzialmente uguali dappertutto, molto diversi sono i modelli seguiti nei singoli Paesi per il Senato. In pratica ciascun Paese, pur tenendo conto delle esperienze altrui ha modellato la Camera alta secondo le proprie tradizioni e le proprie esigenze. Alcuni paesi, in genere con un ridotto numero di abitanti, non prevedono neanche l'istituzione di una seconda Camera (es. Grecia, Portogallo, Ungheria, Svezia, Bulgaria, Danimarca, Finlandia, Croazia, Lituania). Molto diverse sono le attribuzioni del Senato nel procedimento legislativo, mentre dappertutto è esclusa una competenza nelle questioni che coinvolgono il rapporto fiduciario.
3. Una composizione mista del Senato. Alcuni autorevoli organi di informazione discutono da tempo di una composizione del Senato più attenta ai problemi della cultura, della conoscenza, della riflessione sistematica e di più lungo respiro, soprattutto a fronte di una Camera inevitabilmente impegnata sulle questioni di maggiore urgenza. Ci si chiede quindi se il Senato così come definito dalla proposta del Governo, non possa essere integrato con competenze diverse. In particolare prevedendo che gli eletti al Senato cooptino un ristretto numero di personalità del mondo della cultura umanistica e scientifica, che rivestano o abbiano rivestito importanti responsabilità nel mondo della scienza, della cultura, delle istituzioni, dell'impresa o del lavoro. Questa nomina

potrebbe sostituire quella prevista dall'ultimo comma dell'art. 57 Cost. nella versione proposta dal ddl del governo.

## Gli indirizzi della riforma

4. Le domande alle quali la riforma dovrebbe rispondere sono, a mio avviso due:
  - a. "che tipo di Senato serve in questa fase al sistema politico italiano?"
  - b. "quali soluzioni possono accrescere, non ridurre, la funzionalità, la rappresentatività, la democraticità del sistema"?
  
5. I vincoli. L'obbiettivo di fondo è il superamento del bicameralismo paritario, che è stata ed è tutt'ora una delle cause significative della nostra instabilità politica. Il superamento del bicameralismo paritario, comporta due effetti principali:
  - a. titolarità dell'indirizzo politico alla sola Camera;
  - b. un procedimento legislativo differenziato, bicamerale su un numero ristretto di questioni e nella maggior parte dei casi monocamerale (con potere di richiamo da parte del Senato e quorum eventualmente differenziati alla Camera per superare le correzioni proposte dal Senato).
  
6. La coerenza.
  - a. Il sistema che si intende costituire dev'essere coerente con i presupposti condivisi. Un Senato che non dà la fiducia non può essere eletto direttamente dai cittadini.
  - b. Se si intende mantenere l'opzione del bicameralismo, sia pure differenziato, vuol dire che ci devono essere due Camere e che il Senato non può essere una Camera solo apparente; deve avere funzioni che migliorino la resa del sistema politico nell'interesse dei cittadini e dell'intero Paese.
  
7. Esigenza principale : E' necessario un Senato organo di rappresentanza delle Autonomie e di garanzia, equilibrio e proposta rispetto ad una Camera eletta con una legge elettorale fortemente maggioritaria. Si segnala l'opportunità che l'intero sistema costruisca forme di raccordo tra cittadini e istituzioni che diano spazio a forme di democrazia deliberativa.
  
8. Dal punto di vista funzionale si potrebbe fissare un indirizzo secondo il quale il Senato interviene per garantire gli equilibri costituzionali quando si tratta di decisioni che non spettano costituzionalmente alla sola maggioranza di governo: elezione degli organi costituzionali innanzitutto; poi: leggi costituzionali ed

elettorali, leggi in materia di confessioni religiose, tutela delle minoranze linguistiche, ineleggibilità, referendum, funzioni degli organi costituzionali (Presidente della Repubblica, Corte Costituzionale, Magistrature). Per altre materie, per esempio diritti civili, si potrebbe stabilire che le proposte correttive del Senato possano essere superate dalla Camera solo con una maggioranza assai ampia. Al Senato inoltre spetterebbe, come attribuito dal Trattato di Lisbona a "ciascuna camera nazionale", il compito di verificare l'applicazione del principio di sussidiarietà da parte degli organismi della UE. E' essenziale, inoltre, che il futuro Senato svolga un attento esame delle politiche pubbliche, dello stato della legislazione e della valutazione dell'impatto regolatorio.

9. Bisogna evitare un eccessivo squilibrio numerico tra Camera e Senato. Va segnalata la sproporzione tra numero dei componenti della Camera e numero dei componenti del Senato ( che può portare un solo gruppo parlamentare della Camera ad avere più componenti dell'intero Senato (il 55% di 630, anche il 52%, è pari al doppio dei componenti dell'intero Senato nel testo del progetto del Governo), con effetti rilevanti sulla elezione degli organi costituzionali.

10. Elezione degli organi costituzionali oggi eletti dal Parlamento in seduta comune: PdR, Giudici della Corte Costituzionale, CSM.

Elezione del Presidente della Repubblica. Per riequilibrare il peso numerico della Camera nei confronti del Senato e per consentire una partecipazione diretta di un certo numero di cittadini, si potrebbe proporre che al momento della elezione dei consigli regionali si possano eleggere sulla base di liste presentate dai partiti politici un numero di cittadini elettori pari al numero dei senatori della propria regione (sistema proporzionale puro, una preferenza, seconda di genere) che partecipano alla elezione del PdR, qualora il mandato presidenziale scada nel corso della durata della legislazione regionale. Se dovesse essere accolta la soluzione cosiddetta mista (sub 32), il problema non si porrebbe.

Quanto alle modalità della deliberazione per la elezione del PdR si potrebbe prevedere che qualora dopo il terzo scrutinio (a maggioranza assoluta, art. 83 Cost.) non si raggiungesse il risultato, ci sarebbe un giorno di pausa in vista del quarto voto; in caso di ulteriore insuccesso si passa al ballottaggio tra i primi due votati. Abbiamo avuto nel passato votazioni che sono durate più e più settimane, ma oggi sono lussi non consentiti e che mettono a dura prova la reputazione del Paese.

Elezione dei giudici della Corte Costituzionale. La soluzione più semplice e più ragionevole pare quella prevista dal disegno di legge del Governo: tre giudici costituzionali eletti dalla Camera e due dal Senato. La elezione da parte del Parlamento in seduta comune farebbe pesare eccessivamente la maggioranza di governo, che potrebbe essere composta anche da un solo gruppo parlamentare. Ci sono riserve sulla doppia fonte di legittimazione da parte di alcuni costituzionalisti, ma sembrano superabili, anche sulla scorta della esperienza tedesca.

Elezione del CSM. E' disciplinata dalla legge ordinaria; ma non può essere tralasciata se resta lo squilibrio numerico tra Senato e Camera.

11. Ricorso preventivo alla Corte Costituzionale. Valutare l'opportunità di prevedere che il Senato possa decidere il ricorso preventivo alla Corte Costituzionale nei confronti di una legge approvata dalla Camera.

## **Partecipazione popolare**

12. Istituti di partecipazione popolare. Nessuna forma di governo democratica può funzionare adeguatamente se la partecipazione dei cittadini non è incentivata da un corretto collegamento tra la sfera della società civile e la sfera delle istituzioni politiche. Di specifico interesse potrebbe essere l'iniziativa popolare "indiretta" che dovrebbe svolgersi nei limiti entro i quali è ammesso il referendum abrogativo e che non incida, inoltre, né sulle spese né sui diritti civili. Il tema è stato affrontato nella Commissione istituita dal Presidente Letta. Si riporta una sintesi della proposta che si potrebbe articolare in questo modo:

- a) un numero significativo di cittadini, ad esempio 150.000, deposita presso la Corte Costituzionale un progetto di legge redatto in articoli;
- b) la Corte verifica la costituzionalità della proposta e il rispetto degli altri limiti sopraindicati;
- c) il Parlamento delibera definitivamente nelle forme previste dalle norme sul procedimento legislativo entro un termine ragionevole, ad esempio sei mesi;
- d) se il Parlamento si pronuncia favorevolmente il procedimento si conclude;
- e) se il Parlamento non si pronuncia definitivamente nei termini, respinge o approva con modifiche che incidono nella sostanza sui principi fondamentali del progetto, si procede alla votazione popolare – con i

quorum previsti per il referendum abrogativo - secondo i seguenti principi:

- in caso di rigetto o di inerzia il progetto originario è sottoposto al voto popolare;
  - in caso di approvazione con modifiche sostanziali sono sottoposti al voto popolare in alternativa il progetto originario e quello approvato in sede parlamentare;
- f) al voto popolare si procede, in entrambi i casi sopraindicati, ad iniziativa dei promotori sostenuta da un congruo numero di sottoscrizioni (almeno 500.000);
- g) sull'ammissibilità dell'iniziativa sub e) ed f) si pronuncia la Corte Costituzionale che deve verificare la sussistenza dei relativi presupposti;
- h) Occorre delimitare il campo di queste misure, escludendo ad esempio quelle discriminatorie o le leggi di spesa.

**13. L'introduzione dell'iniziativa popolare indiretta consente il mantenimento del referendum abrogativo nei confini originariamente assegnatigli.** Il funzionamento concreto dell'istituto ha però dimostrato la necessità di alcuni perfezionamenti. In particolare si potrebbe stabilire:

- a) che il *quorum* per la validità dei *referendum* abrogativi venga fissato in relazione al numero di votanti nelle elezioni per la Camera dei deputati immediatamente precedenti la data dello svolgimento del *referendum*;
- b) che dopo aver raccolto 100.000 firme , il quesito sia comunicato alla Corte costituzionale per il giudizio di ammissibilità.

#### **14. Garanzie Costituzionali e Poteri delle opposizioni.**

- a) Tutti i senatori godono delle stesse guarentigie dei deputati.
- b) La verifica dei titoli di ammissione, dei casi di ineleggibilità e incompatibilità per deputati e senatori è attribuita alla Corte Costituzionale.
- c) Una commissione d'inchiesta su specifiche attività del governo può essere istituita su deliberazione di una minoranza qualificata della Camera o del Senato (almeno un terzo dei componenti). Ma bisogna evitare l'accumulo di proposte puramente strumentali; pertanto si dovrebbe fissare il principio di una commissione d'inchiesta per volta, di durata non superiore all'anno. Il regime delle commissione d'inchiesta deliberate dalla maggioranza resta quello attuale.

d) Prevedere il referendum confermativo sulle riforme costituzionali, anche se approvate con la maggioranza dei due terzi, se lo chiedono almeno 25% dei deputati e il 25% dei senatori o 10 consigli regionali.

## 15. Manutenzione

- a. Coordinamento. Va abolita la Commissione per le questioni regionali; va forse rivisitato il ruolo delle Commissioni Stato-Regioni e Stato Autonomie Locali.
- b. La qualità della legislazione è anche (non solo) una garanzia di chiarezza delle regole e quindi di possibilità di controllo dell'operato del Governo e della Pubblica amministrazione. Prevedere che tutte le leggi devono avere un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo; il ddl governativo prevede questo vincolo solo per i decreti legge.
- c. Da valutare la possibilità che il PdR possa rinviare alla Camera non una intera legge, ma una o più parti di essa, dotate di autonomia normativa, al fine di evitare che possa essere travolta senza ragione una intera legge o che il Presidente si astenga dal rinviare una legge, dato il carattere non determinante di alcune parti di essa.

**16. Un cenno conclusivo.** Mi permetto di segnalare, infine, l'opportunità che resti la denominazione "Senato della Repubblica", intendendolo come camera di rappresentanza di tutte le istanze che nella Costituzione richiamano la Repubblica; non solo l'art. 114, ma anche ad es. l'art. 3, secondo comma, l'art. 6, l'art. 9, l'art. 54 e così via.

**17.** I deputati continuerebbero a rappresentare la Nazione; il Senato, in questa prospettiva, rappresenterebbero il complesso delle forze e delle istituzioni che nel disegno della Carta fondamentale costituiscono la Repubblica, una e indivisibile (art. 5).

Luciano Violante