

MA CHE SENATO SARÀ MAI? (parte seconda)

Nella prima parte dell'intervento, pubblicata nei giorni scorsi, ho cercato di mostrare che il Senato, che secondo la riforma dovrebbe rappresentare "le istituzioni territoriali", in realtà non sarà in grado di farlo: i suoi membri rappresenteranno molto più i partiti che non i territori di provenienza e lo svuotamento delle funzioni legislative delle Regioni a statuto ordinario non sarà certo compensato da un Senato che avrà un semplice "potere di richiamo" rispetto alle leggi approvate dalla Camera.

A proposito di funzioni legislative, il nuovo articolo 70 – vera architrave del passaggio dal bicameralismo paritario al bicameralismo differenziato – prevede, schematicamente, i seguenti procedimenti legislativi:

1) Leggi bicamerali per le quali il procedimento di approvazione è identico a quello vigente. Sono comprese in questo gruppo, per esempio, le leggi costituzionali, rispetto a cui viene da chiedersi perché mai un senatore, non eletto direttamente dai cittadini italiani ma da un Consiglio regionale per rappresentare un territorio locale, possa intervenire sulla Costituzione di tutti gli italiani. Ma poi ci sono anche altre leggi che continueranno ad essere bicamerali, per esempio quelle relative all'ordinamento istituzionale dei Comuni o quella relativa alla determinazione delle forme della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

2) Leggi approvate dalla sola Camera dei deputati con possibile esame del Senato entro dieci giorni. Questo è il caso che, almeno in teoria, dovrebbe essere il più frequente. Il Senato ha un "potere di richiamo": può, ma non è obbligato a farlo, chiedere alla Camera di esaminare un testo e proporre modifiche sulle quali, a questo punto, la Camera si pronuncia in via definitiva. È facile immaginare che si apriranno due scenari: se il Senato avrà una maggioranza dello stesso colore politico della Camera, si avvarrà assai raramente di questo potere di richiamo; se, al contrario, il Senato avrà una maggioranza diversa, farà uso frequente di questo strumento. La stabilità governativa sarà garantita, perché il Senato non avrà rapporto di fiducia col Governo, ma la tensione politica tra lo Stato centrale e i territori sarà evidente.

3) Leggi approvate dalla sola Camera dei deputati con necessario esame del Senato entro dieci giorni. Questo caso, secondo quanto stabilito dal quarto comma del nuovo articolo 70, si verificherà tutte le volte che, avvalendosi della cosiddetta clausola di supremazia prevista dal quarto comma del nuovo articolo 117, il Governo chiederà alla Camera dei deputati di legiferare anche su materie che di per sé sarebbero di competenza regionale. In questo caso il Senato, appunto in quanto rappresentativo dei territori regionali, deve necessariamente esaminare la legge approvata dalla Camera proprio a tutela di quei territori su cui lo Stato centrale ha esercitato la sua "supremazia". Il Senato può proporre delle modifiche, che però la Camera può respingere "a maggioranza assoluta dei propri componenti" (art.70). È facile immaginare che la Camera, formata con l'Italicum che garantisce al partito di maggioranza 340 seggi su 630, non avrà alcuna difficoltà a trovare la maggioranza assoluta (316) per respingere le istanze territoriali.

4) Leggi approvate dalla Camera con necessario esame del Senato entro quindici giorni. Questo caso, secondo quanto stabilito dal quinto comma del nuovo articolo 70, si verificherà "per i disegni di leggi di cui all'articolo 81", cioè le leggi di bilancio e di rendiconto consuntivo. Il caso più famoso è quello della legge di stabilità, quella che una volta si chiamava legge finanziaria.

A parte ogni altra considerazione, si noti che nei casi 3) e 4) che ho sopra descritto i passaggi parlamentari, alla faccia della semplificazione, saranno necessariamente tre: la Camera approva, il Senato propone le modifiche, la Camera si pronuncia in via definitiva. Tenuto conto che i sostenitori del SI' contestano quello che chiamano il "ping-pong" o, anche, la "navetta" delle leggi tra Camera e Senato e, inoltre, che con l'attuale bicameralismo sono moltissime le leggi che passano con due semplici passaggi parlamentari, è davvero curioso che la modifica costituzionale preveda dei casi in cui i passaggi parlamentari saranno tre..

Tra l'altro, a complicare il quadro schematizzato nei quattro casi suddetti, si deve tenere conto anche dei casi seguenti:

5) le leggi di iniziativa del Senato, che poi la Camera deve esaminare (comma 1, articolo 71)

6) leggi elettorali della Camera e del Senato, che possono essere sottoposte al giudizio preventivo di legittimità costituzionale sia da parte della Camera che da parte del Senato (comma 2, art.73; tornerò in un prossimo articolo sull'introduzione del giudizio preventivo di legittimità costituzionale introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento).

7) leggi di conversione dei decreti-leggi del Governo il cui esame è disposto dal Senato della Repubblica "entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati" (comma 6, art.77).

Per concludere, mi pare che due siano le domande a cui ogni elettore è chiamato a rispondere. In primo luogo, dobbiamo chiederci se questa sia davvero una semplificazione del procedimento legislativo. Questi casi e sottocasi genereranno con ogni probabilità dei conflitti di competenza, tanto che lo stesso articolo 70 prevede che "I Presidenti delle Camere decidono, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza". In secondo luogo, se pensiamo che, oltre a queste competenze legislative, i nuovi senatori, secondo quanto stabilito dal quinto comma dell'articolo 55, dovranno "esercitare funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea", nonché partecipare "alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea" e, ancora, valutare "le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni" e verificare "l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori", viene davvero da chiedersi come faranno, questi senatori a mezzo servizio che saranno anche consiglieri regionali a mezzo servizio, a farsi carico con serietà di questi compiti, a svolgere "con disciplina ed onore", come prescrive l'articolo 54 della Costituzione, i loro doveri di funzionari pubblici.

Giovanni Missaglia