

Luigi Ferrajoli, *Sulla riforma del Senato*

1. Il difetto maggiore dell'attuale progetto governativo di riforma del Senato consiste, a mio parere, nella sua associazione alla legge elettorale, quale risulta anch'essa dal progetto governativo. Questa riforma del Senato consiste infatti, sostanzialmente, nella sua abolizione: sono infatti assai poche e scarsamente rilevanti le competenze che gli vengono attribuite. Essa consiste, in breve, nella trasformazione dall'attuale bicameralismo perfetto in un sostanziale monocameralismo.

Ora, il monocameralismo non equivale affatto a una riduzione della centralità del Parlamento. Al contrario, soprattutto se accompagnato da una riduzione del numero dei parlamentari, esso produrrebbe una maggiore efficienza decisionale e perciò un rafforzamento del potere del Parlamento. C'è tuttavia una condizione perché il monocameralismo sia un fattore di rafforzamento anziché di emarginazione del ruolo del Parlamento: che l'unica Camera – la Camera dei deputati – sia eletta con un sistema elettorale perfettamente proporzionale, in grado di rappresentare l'intero arco delle posizioni politiche, di garantire perfettamente l'uguaglianza del voto, di riflettere pienamente il pluralismo politico e, soprattutto, di assicurare la presenza e il ruolo di controllo delle forze di opposizione e di minoranza. Solo in questo modo, grazie alla massima rappresentatività dell'unica Camera, alla sua composizione pluralista e alla forza delle minoranze e delle opposizioni, il Parlamento può esercitare il ruolo di indirizzo politico e di controllo sull'attività del governo che si convengono a una democrazia parlamentare quale è la nostra.

Se invece viene adottato un sistema elettorale fortemente maggioritario, il Parlamento monocamerale si riduce a un organo di mera ratifica delle decisioni governative e risulta alterato l'intero equilibrio dei poteri e la natura stessa del rapporto tra governo e parlamento. E' quanto avverrebbe con il sistema iper-maggioritario disegnato dal progetto governativo di legge elettorale cosiddetto *Italicum*, che è sostanzialmente una riedizione del vecchio *porcellum* con i suoi medesimi vizi, severamente censurati dalla sentenza della Corte costituzionale, e con i medesimi effetti distorsivi della rappresentanza: precisamente, con due lievi miglioramenti – la previsione di una soglia minima di voti, il 37%, come condizione per l'assegnazione alla lista che raggiunge la maggioranza relativa del cospicuo premio di maggioranza del 53% dei seggi, e la previsione di liste brevi – ma anche con un grave peggioramento essendo stato raddoppiate, rispetto alla legge precedente, le soglie di sbarramento: dal 2 al 4,5% per le liste che si coalizzano e addirittura dal 4 all'8% per le liste che non si coalizzano. Un peggioramento incongruo dato che, come dice la sentenza 2014/1 della Corte Costituzionale riportando una tesi della Cassazione, le soglie più basse richieste alle liste che si coalizzano rispetto a quelle che non si coalizzano danneggerebbero la sempre decantata governabilità, dato che “incentiverebbero il raggiungimento di accordi tra liste al solo fine di accedere al premio [o di accedere al Parlamento], senza scongiurare il rischio che, anche immediatamente dopo le elezioni, la coalizione beneficiaria del premio possa sciogliersi, o uno o più partiti che ne facevano parte escano dalla stessa”.

E' insomma l'azione congiunta delle due riforme – con la drastica riduzione del pluralismo nell'unica Camera e la lesione dell'uguaglianza nel voto (il voto alla lista maggiore varrebbe esattamente il doppio di quello dato alle altre liste, mentre non varrebbe nulla il voto dato alle liste escluse dal Parlamento) – che moltiplica i loro effetti distorsivi sia della rappresentanza politica che delle funzioni di garanzia e di controllo assegnate al Parlamento.

In queste condizioni mi sembra altamente probabile un futuro intervento censorio della Corte costituzionale su entrambe le due riforme in questione, o anche una bocciatura delle due riforme ad opera del referendum confermativo della riforma costituzionale del Senato e di un possibile referendum abrogativo sulla legge elettorale. La Corte costituzionale è stata estremamente esplicita su questo punto, con riferimento allo stesso potere di revisione costituzionale di questo Parlamento. Ha infatti affermato che l'“illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare” che contrassegna questo Parlamento, eletto con la legge dichiarata incostituzionale, lo rende “incompatibile con i principi costituzionali” e inidoneo non solo alle funzioni “di indirizzo e controllo del governo”, ma ancor più alle “delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art.138): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali” (p.10). In altre parole, questo Parlamento, eletto con una legge incostituzionale caratterizzata dall' “illimitata compressione della rappresentatività” e dalle lesioni dell'uguaglianza nel voto, non è abilitato, dice la Corte, a una revisione costituzionale di questa portata, soprattutto se associata a una cosiddetta riforma elettorale che di fatto riproduce quella dichiarata incostituzionale.

E' chiaro che una bocciatura di queste riforme da parte della Corte costituzionale o per via referendaria produrrebbe un ulteriore discredito del Parlamento e della politica. Per questo, a me pare, se non altro per evitare simili insuccessi, i casi sono due. O si cambia o almeno si migliora radicalmente la legge elettorale, alzando la quota del 37% per l'accesso al premio di maggioranza e abbattendo le soglie di accesso al Parlamento, soprattutto quella dell'8% che non ha nessun senso, oppure, se si vuole evitare che l'unica Camera si riduca a un'assemblea interamente controllata dal governo, occorre salvaguardare e rafforzare il ruolo di garanzia del Senato.

2. Vengo così alla riforma del Senato. A me pare che alla sua configurazione come Senato delle Autonomie potrebbe facilmente aggiungersi quella di Camera delle garanzie. In questa prospettiva mi pare che si siano pronunciate talune interessanti proposte di riforma. Diciamo subito che la sottrazione al Senato del voto di fiducia risolve totalmente il problema della governabilità, dato che la maggioranza di governo è quella che esce dalle elezioni della Camera indipendentemente dalla composizione del Senato.

Fatta questa premessa, mi sembra evidente che proprio la mancanza del rapporto di fiducia con il governo e la diversa composizione varrebbe a fare del Senato un organo autorevole di garanzia, assicurando maggioranze più ampie e soprattutto più indipendenti per tutte le funzioni garantiste affidate alla competenza congiunta di

Camera e Senato: non solo l'elezione del Presidente della Repubblica e degli organi di garanzia come la Corte costituzionale e il Csm e l'approvazione delle leggi di revisione della Costituzione, ma anche, aggiungerei, l'alta legislazione, e cioè le leggi delega alla redazione dei codici e delle leggi organiche, che occorrerebbe introdurre nel nostro ordinamento. Avremmo un Senato come camera alta, con funzioni di alta legislazione, ovviamente eletta almeno in parte con la proporzionale: al Senato competerebbe tutto ciò che per ragioni di garanzia non può essere affidato alla sola Camera dei deputati, eletta invece con il sistema maggioritario.

Si prospetta qui un'occasione preziosa per una rifondazione della legalità. Uno degli aspetti più trascurati della crisi della nostra democrazia e dello stato di diritto è il dissesto della legalità provocata dall'inflazione legislativa e, soprattutto, dal vistoso dissesto del linguaggio legale. In primo luogo dalla sovra-produzione delle leggi speciali, statali e regionali, che si contano ormai in decine di migliaia, perfino in materia penale. Al punto che la nostra Corte costituzionale ha dovuto archiviare come irrealistico, con la sentenza n.364 del 1988, il classico principio della non scusabilità dell'*ignorantia legis*. In secondo luogo il dissesto proviene dalla disfunzione del linguaggio delle leggi, che ha raggiunto forme di vera inconsistenza per la crescente vaghezza, oscurità, tortuosità e talora contraddittorietà dei testi legislativi, nonché per i loro intricati labirinti normativi generati dagli innumerevoli rinvii nei quali si smarrisce qualunque interprete. Con conseguente crollo certezza e della capacità regolativa del diritto, della soggezione dei giudici alle leggi, della garanzia delle libertà dei cittadini contro i soprusi amministrativi e giudiziari.

Ebbene, l'occasione di bonifica della legislazione proposta dalla riforma è l'introduzione di un nuovo tipo di fonte, esistente in tutti gli ordinamenti avanzati e affidata alla competenza congiunta delle due Camere: le *leggi organiche* di attuazione e garanzia dei diritti fondamentali, cioè una sorta di codici o testi unici disciplinanti interi settori – il lavoro, l'ambiente, la salute, l'istruzione, la previdenza e simili. e la riserva di legge organica in forza della quale qualunque nuova norma nelle diverse materie dovrebbe essere inserita nelle diverse leggi organiche: tutte e solo le norme, per esempio, in materia di salute o di istruzione, nella legge organica sulla sanità e sull'istruzione. Si porrebbe così rimedio al caos legislativo nel quale sta affondando il nostro stato di diritto, precludendosi costituzionalmente – con la definizione di tali competenze in capo congiuntamente alla Camera e al Senato – la produzione di decreti e leggi finanziarie omnibus, con articoli lunghi decine di pagine e composti di centinaia di commi, con rinvii ad altre leggi che a loro volta rinviano ad altre leggi, con l'affollarsi delle norme più disparate. In questo senso, avremmo un Senato delle garanzie oltre che delle autonomie.

Ma quanto meno la riforma potrebbe offrire l'occasione per introdurre nella costituzione un rafforzamento della riserva di legge in materia penale: la *riserva di codice* in forza della quale tutte le norme in materia di reati, di pene e di processo penale andrebbero incluse nei codici, onde garantire l'unità, la certezza, la sistematicità ed anche la deflazione del sistema penale. Oggi la situazione è drammatica. Si è calcolato che le leggi penali sono oltre diecimila, che ancor più numerose sono le figure di reato, tanto che la Corte Costituzionale con una sentenza

del 1988 ha dichiarato la bancarotta del sistema archiviando il classico principio secondo cui l'ignoranza della legge non scusa. E' chiaro che una legalità così dissestata e inflazionata apre spazi sconfinati di discrezionalità al potere giudiziario, rende ineffettivo il sistema penale, è responsabile dell'inefficienza della macchina giudiziaria e del crollo delle garanzie, rende inattuabile il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale e pesa come una pesantissima ipoteca sulle libertà dei cittadini.

L'introduzione della riserva di codice in materia penale equivarrebbe alla vera riforma della giustizia. E varrebbe da sola ad accreditare questa riforma costituzionale che, dobbiamo riconoscere, non è né credibile né popolare. Per altro verso, l'introduzione delle leggi organiche come nuovo tipo di fonte e dell'insieme delle diverse riserve di legge organica equivarrebbe alla vera riforma della burocrazia e della Pubblica Amministrazione. La rifondazione della legalità, mentre varrebbe a riaccreditare il ruolo del Parlamento e della politica, varrebbe altresì a rifondare la legittimità della giurisdizione, ancorandola alla stretta legalità e perciò alla rigida soggezione alla legge.

3. C'è poi un'altra questione, che riguarda le Commissioni parlamentari d'inchiesta. Perché non affidarle al Senato, quale organo, appunto di garanzia? Ricordiamo che l'enorme potere e prestigio delle Commissioni d'inchiesta del Senato degli Stati Uniti sono determinate dal fatto che il Senato americano non accorda la fiducia ed è quindi del tutto indipendente dall'esecutivo. Le commissioni d'inchiesta affidate a un Senato non vincolato dalla fiducia sarebbero dunque assai più efficaci delle commissioni d'inchiesta istituite alla Camera, che in quanto controllata dalla maggioranza di governo finisce per essere un giudice in causa propria, di fatto afflitto da un conflitto di interessi. Lo stesso discorso dovrebbe valere, per evitare il giudizio in causa propria, per la Commissione di verifica dei poteri.

Altrimenti, se funzioni di inchiesta e di controllo di questo tipo si vogliono affidate alla Camera, di nuovo si richiederebbe l'elezione di questa con metodo proporzionale, onde assicurare la massima garanzia alle minoranze.

4. Ultima questione: la composizione. Va bene che ci siano cento o più sindaci o rappresentanti delle autonomie. Ma perché non aggiungere a costoro, eletti su base locale, anche 100 senatori eletti su base nazionale? La questione dei costi è penosa: non può essere rilevante per scelte costituzionali di tale portata. In ogni caso potrebbe essere risolta dimezzando il numero dei deputati nella Camera dei deputati, come da anni auspicato da tutte le forze politiche. Dunque composizione mista, sufficiente a giustificare la non immissione del Senato nel rapporto fiduciario, ma altresì necessaria per l'importanza delle funzioni affidategli.