

RIFORMA DEL SENATO O RIFORMA DEL PARLAMENTO ?

Si può dire che dal momento stesso della promulgazione della nuova carta costituzionale o — se ancor ci si poteva fare delle illusioni, non si sa poi bene su che cosa fondate — dall'inizio del suo funzionamento, fu palese che uno dei cardini del potere legislativo e dell'intero sistema costituzionale, e cioè quello che, dopo lungo discutere, si chiamò « Senato della Repubblica » (non Camera Alta, perchè non lo era più; non, semplicemente, Senato, a differenziarsi, anche con la semplice aggiunta, dal precedente), avrebbe costituito, fin dalla prima legislatura, la più vivace materia di discussione e di dissenso. Che avrebbe potuto essere agevolmente evitata da una maggiore perspicacia, e attenzione, dei costituenti, rendendo più facile la successiva applicazione della Costituzione.

Adesso noi sappiamo di fatti (per la più autorevole delle testimonianze: quella dello stesso Presidente della Commissione dei Settantacinque, Meuccio Ruini) come, sia pur dopo mesi di dibattito nella 2ª Sottocommissione, presieduta dal Terracini, in Comitato di coordinamento, in riunione plenaria, in Assemblea, e persino in Comitato di redazione, dopo che tutte le soluzioni erano state vagliate, si giunse poi ad una formulazione che lasciò insoddisfatti, per primi, molti dei suoi autori.

Sappiamo ora, ad esempio, come quello che è, a comune giudizio, un motivo fondamentale di dissenso — la diversa durata delle due Camere, quinquennale l'una, sessennale l'altra — passò, contro il parere espresso della Commissione e del suo Presidente, ch'era per la parità, per pochi voti distratti, ad Assemblea pressochè deserta; e passò per un motivo avanzato (quello delle troppe elezioni contemporanee e conseguente ca-

renza di organi legislativi), che non solo non ha maggior fondamento di quanto non possa averne il suo contrario (l'impossibilità di tenere il Paese — tra elezioni per la Camera, per il Senato, per i consigli comunali, provinciali e regionali — in una perenne agitazione; per cui meglio sarebbe stato il possibile concentrarsi di almeno due ordini d'elezioni in una stessa data), ma aveva trovato già la sua risoluzione, ad opera dei costituenti stessi, nell'innovazione della *prorogatio* di entrambi i rami del Parlamento a fine di controllo sul Governo durante la vacanza elettorale. E sappiamo come, anche dopo sancito il principio — in sè abnorme — della parità funzionale delle due Camere, si ebbe da alcuni gruppi paura di veder sedere insieme, per taluni casi di eccezionale importanza, le Camere stesse (che pur formano una unità: il Parlamento), quasi in forma di Assemblea Nazionale; omettendosi, poi, quel che in ogni caso si è presentato come un correttivo ed una necessità pratica (e avrebbe potuto evitare le dimissioni, dolorose per il Paese, di Enrico De Nicola), di prevedere un Comitato misto, di regolamentazione interna dei lavori delle due Camere. Così come, del resto, si temè l'appello diretto al Paese per la nomina del Presidente della Repubblica, quasi che rimettendosi al giudizio del popolo per l'elezione di chi non era altro (per volontà precisa dei costituenti) che un simbolo della nazione e non avrebbe mai dovuto essere espressione di accordi parlamentari, si ricadesse in un larvato pericolo di repubblica presidenziale.

Le ragioni della generale insoddisfazione per l'attuale struttura del Senato sono, peraltro, più numerose e complesse. Mentre il non corrispondere della natura dell'istituto a quella ch'era pur stata l'impostazione ad esso data dalla Costituente dipende, sopra tutto, dalla inapplicazione — o impossibilità, se si vuole (ma allora il problema si fa ancor più grave), di applicazione — della carta costituzionale.

Il Senato era stato visto, e potuto vedere, anche nella sua parità funzionale rispetto alla Camera dei Deputati, come l'espressione nell'ambito legislativo della struttura regionale data allo Stato: e l'elezione ad esso, pertanto, rimessa a collegi regionali, sulla base del principio uninominale, anche se corretta col ricorso alla proporzionale e ad uno strano sistema di « collegamenti » (il nome doveva così affacciarsi alla ribalta di

questo dopoguerra elettorale), però ancora « personali », e cioè tra candidati. Era un concetto di regionalità e di rappresentanza di « forze vive » (in cui s'era cercato il rifugio contro rinnovate nostalgie corporative e produttivistiche) che, facendo cadere l'altra possibile caratterizzazione (quella di categorie di elettori, a cui demandare, o meglio di eligendi, tra cui far avvenire la scelta), poteva ancora dirsi in qualche modo efficiente finchè la struttura regionale del nuovo Stato italiano avesse avuto applicazione.

Poichè, peraltro, anche tale applicazione richiedeva un certo tempo — e, d'altra parte, la Costituente stessa non fece che porre, in seguito, molta acqua nel fervore regionalista, e al resto pensarono gli svariati gabinetti De Gasperi —, si delineò così la scialba fisionomia del primo Senato repubblicano: di 240 membri elettivi, niente affatto rappresentanti diretti nè delle regioni nè di « forze produttive », e d'un centinaio di senatori di diritto, nominati per la III^a disposizione transattiva della Costituzione, tra i costituenti in possesso di particolari requisiti (ex-presidenti del Consiglio dei Ministri o di Assemblee legislative, ex-senatori, parlamentari almeno tre volte eletti, o dichiarati decaduti dal fascismo, e, infine, i condannati a non meno di cinque anni di reclusione dal Tribunale Speciale). E questa *commixtio*, oltre a far pensare che si volesse dare, coi vecchi, il tono ai nuovi, direttamente entranti nella seconda Camera, si pensò subito fosse una prima apertura — extra Costituzione — per una successiva revisione del sistema elettivo, per cui, oltre che per elezione diretta, si scegliessero dalla stessa Assemblea, o dall'Esecutivo (così come per cinque, di « chiara fama », dal Presidente della Repubblica), talune categorie di aventi diritto alla conferma a vita, per un'altra legislatura, o alla nomina.

Tutti questi elementi sono ritornati di attualità, avvicinandosi il momento della conclusione della legislatura quinquennale della nuova Camera repubblicana. In quanto, non da pochi, si pensava che si potesse rimediare alla prima stortura evidente — la diversa durata — mediante l'abbreviazione di un anno della vita del Senato (piuttosto che con la proroga della Camera). Ma ragioni di prudenza costituzionale (occorreva, appunto, una legge costituzionale, la prima di riforma, o revisione, della Costituzione) e, sopra tutto, diciamo noi, di tattica

politica, hanno impedito fin qui ogni soluzione. Si avranno, così, le elezioni per la Camera dei deputati e, l'anno successivo, quelle per il Senato. Certo, nulla esclude che, anche sciolta la Camera, Governo e Senato prendano in esame il problema e si arrivi alla soluzione (che potrebbe — con grande utilità, al fine di creare una maggioranza assoluta là dove il Governo non potrebbe contarvi, nella discussione ormai prossima della nuova legge elettorale — machiavellicamente farsi balenare) di una conferma in blocco, almeno per la prossima legislatura, degli ex-parlamentari e assimilati « eletti » per la III^a disposizione transattiva, esclusi ben inteso i socialcomunisti o — il che è eguale — gli ex-condannati politici, allo scopo — s'è già cominciato a dire — di non rendere il numero dei senatori troppo minore rispetto a quello dei deputati.

Ma il problema di fondo (lo si voglia o no vedere come riforma « media » o « grande », o come riforma del Senato o quella del Parlamento; e si proponga, per giungervi, un *referendum* o una legge costituzionale) è, fin qui, solo sfiorato. Il problema vero è nell'identità di funzioni delle due Camere, per cui si ha, sì, il vantaggio (se lo è) che una legge può esser indifferentemente presentata e discussa prima nell'una e poi nell'altra Camera e l'una fa, in un certo modo, da controllo all'altra, ma le Camere stesse non esprimono affatto, nei loro modi di elezione diversi, la realtà viva del Paese, com'era nelle premesse della Costituzione. La scelta è tra gli stessi uomini (solo che devono per il Senato aver quarant'anni e gli elettori venticinque: invece di venticinque e ventuno), e gli stessi partiti, nell'ambito di collegi, anche se più larghi o più stretti, sempre coincidenti: tanto che s'è per la prima legislatura (e così sarà per le altre) — potuto dare un caso non raro, quello di una doppia elezione al Senato e alla Camera. Le differenze che si son volute stabilire nella struttura e nella composizione del Senato, rispetto alla Camera, si può arrivare a dire che piuttosto che stabilite dall'inizio, nella teorica generale dello Stato democratico, sono differenze che fanno di voluto, di appositamente e posteriormente ricercato, a fine di giustificare con distinzioni formali una distinzione sostanziale che non c'è.

E che *deve esserci*, invece. Perché non v'è raffronto costituzionale che non riveli — fino alle ultime, agitatissime, costituzioni di questo dopoguerra — l'esigenza, nel sistema bicame-

rale, di una Camera bassa e di una Camera alta, di una Camera e di un Consiglio, di una Camera e — il nome è indicativo — di un Senato. Con diversa fisionomia; e cioè sistema di elezione e struttura. Noi abbiamo invece introdotto nella Costituzione il più vistoso segno distintivo — la diversa durata —, ch'è proprio il più negativo, al fine di una diversità sostanziale. E, anche per la diversità di scelta, ci siamo attenuti alla più facile (mai in sè vuota, se non accompagnata da altri requisiti d'eleggibilità o di corpo elettivo): quella dell'età.

Sbarazzato il campo dei problemi di procedura (che la maggioranza sa molto bene come risolvere, quando vuole: e lo si vede in questi giorni, per la legge elettorale), circa il come una riforma del Senato si possa affrontare, e chiarito il nostro concetto che la seconda Camera, se v'è, non può non essere di controllo della prima (e non mutuamente); che la scelta della seconda deve avvenire in modo assolutamente diverso dalla prima, nel senso che il corpo elettivo e i candidati debbono essere più qualificati ed idonei; che, tuttavia, la durata debba essere identica per i due rami del Parlamento, per le cui deliberazioni più gravi debbano esser previste sedute comuni, con un Comitato costante di coordinamento, valendo l'istituto della *prorogatio* a garantire la continuità del potere legislativo nel periodo elettorale —, resta pur sempre la necessità di conferire alla seconda Camera particolari poteri che, snellendole, nella revisione, il compito legislativo, le conferiscano, senza nulla togliere all'altra Camera, un carattere ed una fisionomia distinta.

Per questo, non sembra si possa trovar soluzione più felice — ancora una volta tornando al passato — che affidare al Senato quei compiti di alta Corte di giustizia che, più allargati, in funzione della ormai per ora svanita struttura regionale dello Stato, la Carta demandava alla Corte Costituzionale: potere massimo di controllo sul Governo, sulla magistratura, sull'amministrazione pubblica anche periferica (e quindi Consigli provinciali e regionali, ove sussistano), da esercitarsi nella più stretta connessione con il Presidente della Repubblica e l'altro ramo del Parlamento.

Tutti elettivi, anche in questa diversa sua formula, i membri del Senato? Nulla lo impedisce; e una sincera democrazia lo esige. Ma non v'è chi non veda come la provenienza elettiva

possa essere varia: e come, specie amputando e sopprimendo, a beneficio del Senato, molti inutili apparati e consessi amministrativi (Consigli Superiori, ecc.), per cui, del pari, si richiede un'elezione, si possa giungere ad una rappresentanza organica di categorie, intellettuali, economiche o amministrative, tutt'altro, ben inteso, che in funzione corporativa, come — ove vi si fosse acceduti o pure ancor vi si acceda — delle regioni. E tra queste categorie chi vieterebbe d'includere, domani, anche i parlamentari con tre, o più, legislature, così come d'allargare alquanto (direi portandoli a dieci) il troppo esiguo numero di posti a disposizione del Presidente della Repubblica, precisando, peraltro, i limiti della scelta? Sarebbe, sempre, una ulteriore revisione e una super-scelta, rispetto a una selezione di valori che il particolare modo dell'elezione dovrebbe garantire.

Ma un Senato — che sia veramente tale — dev'essere perpetuo: la sua vita non deve mai arrestarsi; deve, in un certo senso, rappresentare veramente l'eternità della Patria e dello Stato (oggi non si crede molto nè nell'una nè nell'altro). Variamente e rappresentativamente elettivo, ma permanente e perpetuo, anche se si possa ammettere una certa, periodica, rinnovazione, come altrove.

Riforma, dunque — com'è chiaro, pur da così breve discorso, si profili —, del Parlamento, più che del solo Senato e riforma, per conseguenza, costituzionale. In quanto ne deriverebbe un ribadirsi del carattere di rappresentanza generale del Paese, riflesso nella prima Camera, e la inderogabile sua scelta col metodo indubbiamente più democratico fin qui applicato: ch'è la proporzionale pura. Ma — pare a noi — ben meglio che a un organo di superiore controllo, come il Senato, alla Camera compete la rappresentanza delle 'forze vive' della nazione, assorbendosi nel suo seno quel Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, che — come la Corte Costituzionale — è destinato a rimaner nel limbo di questa legislatura. Il che, d'altra parte, in alcun modo deve contrastare col suo carattere di rappresentanza universale e politica. Ripetiamo: non in senso corporativo, chè ben sappiamo che cosa nasconda nelle sue pieghe questo esperimento, travisato e ripreso, a fini di oligarchia e di totalitarismo, fuor del suo tempo, in anni recenti. Piuttosto a far giuocare, nel meccanismo generale del-

le elezioni, una possibilità di scelta (come già c'è, ma in forma troppo elastica e, conseguentemente, teorica) secondo criteri di categoria e di sani interessi di lavoro (categorie, quindi, in senso precipuamente economico), oltrechè locali, anche generali.

E si apre, a questo punto, un problema nel problema. Mentre ci si avvicina a elezioni, pur nell'ambito nazionale, a organismi e assemblee internazionali — per intanto occidentali o europee —, qualunque legge elettorale non va al di là di una concezione ristretta e misera di elettori e di eligendi, da scegliere tra « quei che un muro ed una fossa serra », nell'ambito di collegi che vanno dallo pseudo-uninomiale del Senato a quello che ormai si può dire ex-proporzionale per la Camera, e, in ogni caso, al massimo, e solo per qualche caso, di estensione regionale. Ma la storia cammina e, se divide, anche unifica; e, comunque, si sforza di cancellare, con divisioni e paratie stagne, i ricordi peggiori, e cioè più innaturali, del passato. Occorre conciliare — e si deve riconoscere che non è facile — le esigenze di razionalità e semplicità di scrutinio (che si hanno col collegio uninomiale o comunque a territorio ristretto), e l'antico detto che i vicini conoscono i vicini, con il riconoscimento della esistenza di uomini più noti nell'ambito nazionale che legati a qualsivoglia cerchia cittadina o regionale. Essi pure, essi, anzi, meglio, rappresenterebbero la grande comunità: la Patria. Ma il sistema elettorale non offre per essi alcuna possibilità di elezione.

Forse un'applicazione, rivolta in tal senso, con una diretta designazione dall'elettore (la riserva, ad esempio, di uno o due voti di preferenza, sempre ferma restando la lista, a elementi extracollegio), del Collegio nazionale — che fu abile ritrovato dei partiti senza molti elettori — favorirebbe questa acquisizione dei migliori; ma sempre complicato resta il loro schieramento e la loro utilizzazione nelle liste dei partiti.

Molt'altro si dovrebbe dire, scendendo al particolare, in tema di riforma generale del Parlamento, circa il procedere della sua attività interna.

Ma un'osservazione precede qui ogni altra. Siamo, oggi, con un solo parziale applicarsi della Carta costituzionale, e forse proprio per questo, dinanzi al manifestarsi di una dit-

tatura del Parlamento? Da molti ambienti — specie di destra — quest'accusa rispunta insistente. Il grande forgiatore di leggi, il Parlamento, domina davvero, con un suo pieno regime, espresso nel potere deliberante anche delle sue Commissioni, ogni altra attività dell'apparato costituzionale?

Pare a noi che l'impostazione non sia esatta, che un veramente basilare elemento su questa via si dimentichi. Ed è che siamo in regime di maggioranza, e una maggioranza non solo alla Camera, assoluta, ma che, reso cosciente della possibilità di strafare, quello che domina ormai tutto l'apparato dello Stato sia, di nuovo, un partito. Una coincidenza — fatale per vent'anni — che si rinnova, anche se cerca ancora, pur sempre meno, di camuffarsi, di nascondersi sotto formule tipo 18 aprile — nella cui trappola cadde il popolo italiano, così intelligente e scanzonato —, « apparentamenti » e simili ritrovati alchimici di bassa strategia.

E non facile, mentre — riflesso di vent'anni di dittatura — qualsiasi partito tende a divenire regime, si presenta la vita di un Parlamento. Esso vive dell'equilibrio tra forze, anche se non contrarie, difformi. Vive di una maggioranza e di una opposizione, parlamentariamente espresse. Ma guai quando, dall'esterno, si corrode quell'opposizione fino a respingerla nella illegalità. Allora il tempo triste dell'Aventino ritorna.

Dittatura, dunque, non del Parlamento in sè, ma, dentro e fuori, di una maggioranza, e, guardando bene a fondo, non di una maggioranza liberamente costituita, bensì di un partito per cui — come altra volta — tutte le armi sono buone, figurando di no, a farlo essere, nell'uso e nell'abuso del potere, il solo.

Ma questo forma materia per un capitolo a sè, che minaccia d'esser anche l'ultimo dell'appena risorta democrazia italiana, e che ha nome: legge elettorale.