

Qualche riflessione sui senatori a vita

di Roberta Biagi *

(17 gennaio 2007)

Il recente dibattito che si aperto in varie sedi sui senatori a vita merita a nostro avviso un approfondimento in quanto è la spia di un malessere che da molti anni ha colpito il nostro paese e che si è pensato di poter risolvere con riforme elettorali o costituzionali, senza però riuscire a dare al paese riforme serie e rigorose e a sostituire in modo veramente valido la costituzione del 1948. I Padri Costituenti erano grandi giuristi, di diversa estrazione politica o culturale e si sono a lungo confrontati per arrivare a dar vita ad un testo costituzionale che pur con qualche lacuna, è caratterizzato da una profonda coerenza e chiarezza. Essi uscivano dall'esperienza del fascismo ed avevano un profondo rispetto del diritto, per cui si confrontarono sulle norme, sul significato da attribuire loro e sui possibili effetti che un certo istituto avrebbe potuto determinare nel sistema.

Oggi purtroppo non è più così: si assiste ad un continuo svilimento del significato giuridico della norma e si cerca di abbandonarlo e di sostituirlo con prassi, consuetudini e convenzioni. Oggi invece tutto è politico nel senso più negativo del termine. In realtà questo è molto pericoloso, tutti noi sappiamo cosa accade quando si abbandonano le norme, quando si disprezza il diritto. Le dittature, i regimi autoritari si impongono così. Non si può prescindere dal diritto, si può, anzi si deve cambiare quando le norme non corrispondono più alle persone, alla società che devono regolare, ma cambiare non significa violare la norma, significa rispettarla. Solo così si può mantenere la società nell'ambito di una vita civilmente organizzata. L'assoluto prevalere della politica sul diritto non può che determinare confusione perché tutto si patteggia, tutto si cambia per interessi particolari, tutto è oggetto di compromessi e in questo modo scompare qualsiasi considerazione di valori superiori, dell'interesse generale.

Come si è detto, rientra in questo quadro anche l'attuale dibattito sui senatori a vita. In realtà Si tratta non di una ma di due distinte categorie di membri, per quanto riguarda la nomina, parificati dalla costituzione sia nella durata, che è a vita, sia nelle funzioni, che sono identiche a quelle dei membri elettivi dell'organo.

L'art.59 I comma prevede infatti come membri di diritto e a vita gli ex-Presidenti della Repubblica alla cessazione della carica e altre cinque persone nominate dal Presidente della Repubblica per particolari meriti (art.59 II comma cost.).

In entrambi i casi si tratta di componenti che si differenziano dai 315 membri che compongono il Senato proprio perché non derivano da un'elezione diretta popolare. Questo è un primo dato di rilievo il cui significato non va sottovalutato. Il secondo dato che occorre ricordare, e che oltre a rivestire pari importanza, è anche logicamente prioritario rispetto al primo, è che in Assemblea costituente, in particolare in Commissione Forti e nella Seconda Sottocommissione, la prima scelta che si fece riguardo all'organo parlamentare fu quella di un bicameralismo e come tale si affermò la piena parità delle due Camere rispetto a qualsiasi loro funzione sia legislativa che di controllo politico(si veda la Voce *Senato*, dell'Enciclopedia del Diritto curata da Di Ciolo, vol.XLI,Varese,1989). Mortati, che fu uno dei due relatori del progetto sul Parlamento, affermerà qualche tempo dopo nel suo Manuale riguardo al bicameralismo : “Non sono pertanto riconducibili a questo tipo, ed impropriamente si chiamano bicamerali, quei sistemi ,... ,che attribuiscono ad una delle camere una posizione di inferiorità rispetto all'altra, privandola di un vero potere deliberante”.

I lavori dell'Assemblea Costituente evidenziano che i nostri costituenti vollero innanzitutto imporre al Parlamento un sistema bicamerale ed inoltre si preoccuparono che entrambe le Camere fossero rappresentative, cioè reale espressione della volontà popolare e quindi formate in base ad un'elezione diretta popolare. Ne è una conferma il fatto che fu respinta la proposta di rendere il Senato una camera professionale, composta da rappresentanti delle categorie professionali (ordine del giorno presentato il 23 settembre 1947 dagli on.Piccioni e Moro),ad imitazione del CNEL, proprio perché entrambe le camere dovevano essere radicate su basi elettive : “La Seconda

Commissione esprime parere favorevole al sistema bicamerale, a condizione che la seconda Camera non sia costituita in modo da alterare sostanzialmente la fisionomia politica del paese, quale è stata rispecchiata dalla composizione della prima Camera”.

Le preoccupazione dei costituenti fu quindi quella di differenziare il Senato dalla Camera, senza però alterarne la formazione su base elettorale. Fu per questa ragione che si accettò una piccola componente di diritto ma la si volle molto ridotta : non spetta ad ogni nuovo Presidente della Repubblica eleggere cinque senatori, lo può fare solo se si sono creati dei vuoti, in quanto su 315 membri si sono ammessi solo 5 membri non elettivi, più gli ex-Presidenti della Repubblica, per non modificare la rappresentatività dell'organo.

Sulla base dei lavori preparatori e delle norme costituzionali vigenti, non si può fondatamente sostenere che i costituenti abbiano voluto attribuire una diversa posizione ai membri di diritto rispetto a quelli elettivi e quindi affermare che per cui essi non abbiano pari diritto di voto indipendentemente dalla votazione che si sta tenendo sia essa di natura legislativa o un voto di fiducia al governo; risulta però altrettanto evidente che non si volle che la piccola componente di membri di diritto potesse essere determinante nell'assunzione delle decisioni dell'organo, come invece sta accadendo oggi a causa degli effetti perversi della nuova legge elettorale. La volontà dell'organo doveva essere espressa dai membri elettivi. A riprova va ricordato che in un articolo 55 bis si prevedeva come membri di diritto e a vita anche gli ex-presidenti del Consiglio e gli ex-Presidenti dell'assemblea legislativa, purchè avessero ricoperto la carica per un anno, anche se non continuativamente. Tale articolo fu però respinto dalla Seconda Sottocommissione che discusse e approvò solo quello che poi è divenuto l'attuale art. 59 cost. i Costituenti, una volta assunto come elemento primario che anche il Senato dovesse avere carattere elettivo, accettarono solo quegli elementi di differenziazione tra le due Camere, numero dei componenti, elettorato, durata, membri di diritto, che non alterassero in alcun modo questa scelta che era pregiudiziale ad ogni altra.

Oggi si sta invece assistendo all'ennesimo stravolgimento del modello costituzionale. A causa di una legge elettorale manipolativa è accaduto che in Senato ci sia una maggioranza assolutamente irrisoria e quindi nelle decisioni più importanti sono diventati determinanti proprio i voti dei senatori a vita. Il voto sulla fiducia sulla finanziaria ha visto infatti una maggioranza di 162 sì contro 157 no, dove i voti determinanti sono stati quelli di 5 senatori a vita, Cossiga, Ciampi, Scalfaro, Colombo e Levi Montalcini. Questo fatto rappresenta una chiara alterazione del modello costituzionale. E' una vera e propria anomalia del sistema che si è determinata a causa della nuova elettorale cioè di una norma ordinaria che sta violando non la forma ma certo la sostanza delle norme costituzionali. Dal 1993 si cerca infatti di cambiare la nostra forma di governo attraverso la legge elettorale, visto che tutti gli altri tentativi di riformare la costituzione, sia attraverso le discusse commissioni bicamerali, sia con una altrettanto deplorabile legge di revisione costituzionale di iniziativa governativa e approvata a maggioranza assoluta dai due rami del Parlamento e successivamente respinta con referendum popolare, sono falliti.

Resta allora da chiedersi, come del resto si sta facendo anche in Francia, paese a noi vicino e non di certo alieno da modifiche costituzionali anche di grande rilievo, se non sia il caso di fermarsi in questa insensata corsa alle riforme e riflettere invece profondamente sul valore che hanno per un popolo le norme costituzionali, o meglio la sua costituzione. Il testo costituzionale del 1948, prodotto dai più grandi costituzionalisti dell'epoca dopo la lotta contro fascismo e quindi con un profondo anelito verso i principi democratici, è veramente superato come oggi noi ci ostiniamo a voler credere o piuttosto siamo noi che forzando continuamente il significato delle sue norme e la loro *ratio* con leggi e prassi del tutto inaccettabile, lo stiamo privando della sua profonda forza giuridica e democratica? Se si fanno cadere le garanzie predisposte si può pensare veramente di proteggere la democrazia? Quale valore resta ad una costituzione rigida continuamente forzata da leggi e prassi incostituzionali?

In tale contesto il voto dei senatori a vita diventa un realmente problematico. Essi *possono* infatti votare per disposizione costituzionale, perché sono parificati ai membri elettivi, ma *non dovrebbero*

farlo quando diventano decisivi perché il fatto che il loro voto sia determinante nelle votazioni dell'organo li fa agire in assoluto contrasto con la *ratio* delle norme costituzionali che hanno scelto per il nostro paese due camere basate su elezione diretta popolare per garantire, attraverso il Parlamento, la massima espressione della volontà del corpo elettorale .

In questa situazione al costituzionalista non resta che proporre una soluzione giuridicamente corretta: l'abrogazione del principio bicamerale paritario o la revisione dell'art. 59 cost. per eliminare la componente dei senatori a vita.

Un'altra soluzione, molto più lineare, sarebbe la modifica della legge elettorale che ne elimini gli effetti perversi, ma nell'attuale contesto politico, sembra difficilmente praticabile.

In attesa di un'improbabile revisione costituzionale, non resta che da ribadire che la continua svalutazione della costituzione del 1948, un testo di grande valore creato dai maggiori giuristi dell'epoca, attraverso prassi, convenzioni, forzature interpretative per portarla verso modelli del tutto differenti da quello prescelto, è un'operazione pericolosa per la democrazia del paese e che si porta avanti solo per nascondere una realtà emersa prepotentemente negli ultimi venti anni: l'incapacità di dare al paese un testo costituzionale coerente e soprattutto al di sopra dei patteggiamenti fra le varie forze politiche. Nella realtà politica attuale non si può pensare di porre mano a revisioni costituzionali perché queste richiedono di andare oltre le mere scelte politiche di parte e di proporre dei principi che possano creare un quadro normativo accettabile da tutti, così come fecero allora i costituenti confrontandosi e scontrandosi tra loro senza preoccuparsi dei voti e dell'elettorato a cui dover rispondere. Un testo costituzionale non è di parte ma è per tutte le parti del paese a cui si riferisce.

* Professore incaricato di Diritto Costituzionale italiano e comparato, Università di Bologna