

# IL SENATO IN ITALIA, FRA TRADIZIONE E RIFORMA

di Enzo Palumbo

## 1) IL SENATO NELLO STATUTO ALBERTINO

Nel momento in cui si parla di riformare il Senato, quanto meno nel suo rapporto col Governo e nelle sue tradizionali funzioni di seconda camera legislativa, è il caso di ricordare che in Italia il bicameralismo ha una lunga tradizione, che parte dal Senato del Regno del Piemonte, creato dal re Carlo Alberto con la promulgazione del c.d. Statuto Albertino del febbraio del 1848.

Quello Statuto, che rappresenta il classico esempio di costituzione *octroyée*, in quanto concessa dal sovrano e non promanante da un'assemblea costituente, instaurò un sistema di tipo orleanista sul modello della Carta concessa ai francesi da Luigi Filippo d'Orleans nel 1830, cioè una monarchia costituzionale, in cui il re del Piemonte accettò di autolimitare i suoi poteri, così guadagnandosi il sostegno dei patrioti liberali ed unionisti di allora, che lo elessero alla guida della lotta per l'unità politica della nazione.

Queste tendenze trovarono poi la loro sede naturale, piuttosto che nel Senato, nella Camera dei Deputati del Regno d'Italia, attraverso un lungo processo di progressiva democratizzazione della rappresentanza politica, sino al D. Lgs. Luogotenenziale n. 23 del 2 febbraio 1945, che introdusse il suffragio universale anche femminile.

Il Senato del Regno era rimasto invece sempre di nomina regia e a vita, avendo le stesse competenze della Camera (salvo che per l'iniziativa delle leggi di bilancio), anche se il potere di nomina era poco alla volta "sdruciolato" dalle mani del Re e quelle del Governo, prima in via di fatto, e poi, a partire dal R. D. 25 agosto 1876, anche in via di diritto.

Pur senza avere mai pesato sulla vita dei governi che si andavano succedendo (sino a mimetizzarsi nell'anonimato anche durante la lunga parentesi fascista), non mancarono tuttavia le proposte di riforma, sino all'ultima contenuta nella relazione di un'apposita Commissione che nel giugno del 1919, a firma dei senatori Greppi e Ruffini, suggerì, già allora, un Senato composto di 360 membri, 180 dei quali eletti da appositi collegi elettorali di secondo grado, 60 nominati a vita dal re, 60 eletti dal Senato in carica e 60 eletti dalla Camera dei Deputati, tutti scelti comunque tra determinate categorie di "ottimati" del Regno.

E mi viene di riflettere quanto possano in fondo sembrare anacronistiche le proposte assai simili che circolano in questi giorni; solo che, allora, si trattava di fare un grande passo in avanti, mentre oggi si tratterebbe di fare un salto all'indietro di quasi un secolo.

La proposta non ebbe seguito e a bloccare ogni velleità riformatrice pensò il fascismo, che mantenne formalmente in vita il Senato, di fatto privandolo di ogni potere, che il nuovo regime concentrò invece nella persona del capo del governo e delle sue nuove creature istituzionali: il Gran Consiglio del Fascismo e la Camera dei Fasci e delle Corporazioni.

## 2) IL SENATO NELL'INTERREGNO

Caduto il fascismo, l'Italia rimase per un breve periodo (meno di due anni) con un sistema legislativo monocamerale costituito dall'Assemblea Costituente, che, mentre metteva mano alla Costituzione,

contemporaneamente funzionava anche come Camera legislativa, ed in tale sede si rapportava coi governi postbellici che si andavano succedendo.

Era, infatti, accaduto che il 25 giugno 1946, in coincidenza con la prima riunione dell'Assemblea Costituente, il D. Lgs. n. 48 del 24 giugno 1946 aveva disposto la cessazione del vecchio Senato del Regno, che durante il regime era stato sempre più infarcito di personalità fasciste (nel 1922 solo uno, Giovanni Gentile; addirittura 212 nel 1939).

La "vacatio" istituzionale durò quasi due anni, sino all'8 maggio 1948, quando ebbe inizio la prima legislatura repubblicana, ed il Senato ricominciò così a funzionare in una prima composizione mista, originata in parte dal voto popolare del 18 aprile di quell'anno e in parte dall'applicazione della III Disposizione di Attuazione della Costituzione, che chiamò a farne parte 107 personalità benemerite dell'Italia prefascista ed antifascista.

Fu quello il periodo in cui si dovette porre mano alla ricostruzione materiale, economica, morale e civile del paese.

E, tra le due tendenze che allora emersero – quella della **rottura totale** col passato e quella del cambiamento nella **continuità** dello Stato, fu quest'ultima a prevalere, sfociando nel grande compromesso della Costituzione repubblicana.

E tuttavia, se rottura ci fu rispetto al regime fascista, essa si consumò proprio nella ripulsa della tendenza accentratrice, che aveva caratterizzato il ventennio, allorché tutto il potere era stato concentrato nelle mani del capo del governo e del suo partito unico.

Sembrò quindi naturale di immaginare un modello di stato democratico, pluralista e decentrato, con poteri diffusi nelle istituzioni e nel territorio, e con una serie di controlli e di contrappesi reciproci, tali da impedire in futuro a un solo organo dello Stato una concentrazione di poteri che potesse mettere in discussione le conquiste della democrazia, passate attraverso un sanguinoso conflitto mondiale ed una fratricida guerra civile.

Da qui la decisione dell'Assemblea Costituente di dividere il potere legislativo tra due camere, in termini assolutamente paritari, anche se sul punto non mancarono vivaci contrasti.

**Il partito comunista** sosteneva, infatti, la tesi che tutto il potere doveva essere concentrato in una sola camera legislativa, simbolo di sovranità popolare ma anche capace di creare una sorta di centralismo democratico, nella convinzione che una seconda camera sarebbe stata naturalmente destinata a limitare la forza della volontà popolare, anche in ragione delle inevitabili differenziazioni che si sarebbero dovute introdurre per evitare di farne un mero doppione della prima. Quest'antica opzione monocameralista del PCI di allora si andò nel tempo via via stemperando, man mano che svaniva il sogno, coltivato più dalla base che dai vertici di quel partito, di fare anche dell'Italia un paese di c. d. democrazia popolare.

**Il partito socialista**, allora legato con patto di unità d'azione col PCI, era sostanzialmente monocameralista, ma anche disponibile verso una seconda camera con natura prevalentemente economica e con un ruolo sostanzialmente consultivo.

**La democrazia cristiana**, che pure difendeva la necessità di garantire rappresentatività e pluralismo, immaginava che il Senato potesse anche essere espressione delle tante istanze locali, professionali, sindacali, culturali ed anche familiari, raggruppate per categorie generali o per gruppi territoriali, ma nella sua grande maggioranza sosteneva con forza la necessità di un sistema legislativo bicamerale.

**I partiti laici poi, in particolare i liberali e i repubblicani**, erano invece fortemente convinti della necessità di instaurare un vero bicameralismo, con un Senato dotato di poteri identici a quelli della Camera, e che però promanasse anche dalle assemblee regionali, in una struttura statale con forti

autonomie regionali, che fossero in grado di frenare le spinte centrifughe presenti in alcune regioni, a cominciare dalla Sicilia, dove si era sviluppato un significativo movimento separatista.

E appartiene ai **paradossi della storia**, non infrequenti per la verità, che proprio alcuni degli eredi più diretti della tradizione comunista siano oggi divenuti i più attenti difensori della democrazia rappresentativa e del pluralismo politico, mentre sembra che tocchi a molti degli eredi (o presunti tali) della tradizione democratico-liberale di allora la parte di chi a quelle garanzie di libertà è oggi disposto a rinunciare in ragione di una maggiore presunta governabilità.

### 3) IL SENATO NELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

Tra le due tendenze, che esprimevano reciproche preoccupazioni -- da un lato, quella dei partiti di sinistra che volevano impedire che la seconda camera divenisse un freno per la volontà popolare, e dall'altro quella dei partiti centristi che volevano evitare i rischi assembleari del monocameralismo -- il punto d'incontro fu quello di fare rinascere, dopo la breve parentesi postbellica, una seconda camera legislativa, eletta a suffragio universale e diretto (**art. 58 Cost.**), come la Camera dei Deputati (**art. 56 Cost.**), e tuttavia introducendo alcune significative differenziazioni, finalizzate a non creare due camere che fossero l'una il doppio dell'altra, ed in particolare:

- **nel numero:** 315 senatori rispetto ai 630 deputati;
- **nell'elettorato** attivo fissato a 25 anni, ed in quello passivo, fissato a 40 anni, e quindi un po' più ristretto rispetto a quello previsto per la Camera, per la quale l'elettorato attivo fu fissato nella maggiore età e quello passivo a 25 anni;
- **nella sede** di elezione, con l'abbandono dell'originaria ipotesi di diretta promanazione dalle assemblee regionali, e però lasciando un generico riferimento all'elezione "su base regionale";
- **nella durata:** 6 anni in luogo dei cinque previsti per la Camera;
- **nella composizione**, con la previsione di un piccolo numero di senatori non eletti: cinque nominati dal Presidente della Repubblica e gli stessi presidenti cessati dalla carica.

Sta di fatto che la differenziazione riguardante la durata non ebbe mai modo di realizzarsi, perché, in vista delle elezioni previste per la Camera, alla sua scadenza naturale del 1953, il Senato venne sciolto anticipatamente, così realizzando la contemporanea elezione di tutto il Parlamento; e la stessa cosa si ripeté alla successiva scadenza naturale della Camera, nel 1958, sino a quando, con Legge costituzionale del 9 febbraio 1963, la durata delle due Camere venne equiparata a cinque anni.

**Da ultimo, con** la Legge Costituzionale n. 1 del 2001, è stata introdotta l'elezione di sei senatori (oltre che di dodici deputati) in vastissime ed improbabili circoscrizioni estere.

Questa innovazione, con cui si è votato nelle tre ultime occasioni elettorali (2006, 2008 e 2013) ha finito per infrangere anche il principio che risale alla Magna Charta Libertatum del 1215, che il re Giovanni "Senza Terra" era stato costretto a concedere ai baroni inglesi levatisi in armi per reclamare, insieme ai loro privilegi, le libertà che sono ancora oggi il fondamento del moderno costituzionalismo.

Secondo quella Carta, e secondo quelle che si sarebbero poi succedute nel tempo, rappresentanza e tassazione sono un binomio inscindibile, su cui si è costruito ogni contratto sociale negli ultimi otto secoli;

E invece in Italia abbiamo ora parlamentari eletti nelle circoscrizioni estere, la cui presenza prescinde del tutto dai requisiti su cui si è storicamente fondata la democrazia rappresentativa.

Una bizzarra costituzionale, che ha tuttavia una singolare e positiva particolarità, essendo le circoscrizioni estere le sole in cui è stato sino ad ieri possibile esprimere, oltre al voto di lista, una o due preferenze, diritto questo negato agli italiani residenti, in parte dalle elezioni del 1994 e sino a quelle del 2001, e del tutto a partire dalle elezioni del 2006 e sino a quelle dello scorso anno. Ma questo è un altro discorso.

**Quanto al sistema elettorale** di entrambe le Camere, si decise di non costituzionalizzarlo, anche se i lavori della Costituente si erano svolti sul presupposto, ritenuto da tutti indefettibile, che le elezioni non potessero svolgersi che con un sistema assolutamente proporzionale.

E credo che se i costituenti avessero potuto prevedere gli scempi di democrazia rappresentativa che in materia sarebbero stati consumati dai legislatori del futuro, a partire dai listini bloccati del c.d. “*mattarellum*” e sino ai listoni bloccati del c. d. *porcellum* -- e che potrebbero presto aggravarsi con la proposta di legge già approvata dalla camera ed ora all’esame del Senato -- si sarebbero affrettati a rimediare a quella ingenua omissione, ed avrebbero costituzionalizzato anche il sistema elettorale.

Tuttavia, un cenno alla legge elettorale per il Senato era contenuto nella **XVII Disposizione Transitoria della Costituzione**, per la quale l’Assemblea Costituente entro 31 gennaio 1948 era incaricata di approvare la relativa legge elettorale; e in quella sede si dovette tenere conto **dell’ordine del giorno dell’on. Nitti**, approvato dall’assemblea nella seduta del 7 ottobre 1946, secondo cui il Senato doveva essere eletto **“a suffragio universale e diretto col sistema dello scrutinio uninominale”**.

Deliberazione questa che, se pure non vincolante per il legislatore di oggi, non può neppure essere del tutto ignorata, nel momento in cui si sta mettendo mano alla legge elettorale e, addirittura, anche alla Costituzione della repubblica.

Su quella legge elettorale del Senato non è il caso ovviamente di soffermarci, posto che essa è stata poi travolta dalla legislazione successiva al referendum del 1993, e però **in** termini ulteriori rispetto al quesito referendario, che in effetti era finalizzato ad eliminare soltanto il quorum del 65% per l’elezione diretta di un senatore nel rispettivo collegio.

Le vicende legislative successive sono note, e attengono strettamente alla materia della legge elettorale, di cui in questa sede non mi occuperò.

E’ invece il caso di riassumere brevemente le **competenze del Senato**, come disegnate nella Costituzione, perché è su queste che oggi il dibattito è aperto, in Parlamento e nel Paese.

In particolare, essendo stato stabilito che il Parlamento si componeva di Camera e Senato (**art. 55 Cost.**), fu conseguenziale che la funzione legislativa fosse affidata collettivamente alle due Camere (**art. 70 Cost.**), e che il governo dovesse godere della fiducia di entrambe (**art. 94 Cost.**).

Per il resto, è appena il caso di osservare che la Costituzione evita di citare singolarmente la singola camera, invece utilizzando di volta in volta espressioni del tipo **“il parlamento”**, **ovvero “le camere”**, **ovvero ancora “ciascuna camera”**.

Quello disegnato dalla Costituzione è quindi un sistema bicamerale che è stato definito **perfetto o anche paritario**, anche se in effetti qualche diseguaglianza comunque permane in ragione del fatto che, laddove il Parlamento si riunisce in seduta comune per alcuni fondamentali adempimenti (l’elezione del Capo dello Stato, di cinque giudici costituzionali e di un terzo dei membri del CSM, e nei procedimenti di accusa) il diverso peso numerico delle due componenti è destinato a giocare comunque un qualche ruolo penalizzante per il Senato.

Ed è per questo che, sotto il profilo delle competenze, sarebbe **preferibile adoperare l’espressione di “bicameralismo indifferenziato”**, posto che l’unica differenza sembra, in effetti, essere l’attribuzione al Presidente del Senato del compito di supplenza al P. d. R., e al Presidente della

Camera quello di convocare le sedute comuni per l'elezione del P. d. R. e in tutti gli altri consimili casi.

Il che non fa altro che confermare il perfetto equilibrio che i costituenti vollero attribuire al nostro sistema parlamentare, attenti come furono ad evitare che un solo ramo del Parlamento potesse prevalere o prevaricare sull'altro.

Il fatto si è che, a lungo andare, di assoluta parità ci si può ammalare ed anche morire, come sembra che stia accadendo, perché l'opinione pubblica e le stesse forze politiche hanno cominciato nel tempo ad interrogarsi sull'opportunità dell'esistenza di due camere legislative, ognuna delle quali appariva essere l'esatto doppione dell'altra.

Questa preoccupazione era stata certamente avvertita dai costituenti, che avevano per l'appunto immaginato di differenziare le due Camere, se non nella dignità rappresentativa, almeno quanto alla **composizione, all'elettorato attivo e passivo ed alla sede di elezione, e, soprattutto, quanto alla durata**, questa dovendo costituire ulteriore garanzia contro occasionali ventate populistiche e plebiscitarie.

L'elezione dei senatori era, infatti, destinato ad avvenire in tempi non coincidenti con quelli della Camera e anzi tendenzialmente sempre più differenziati nel tempo, diventando così una vera e propria verifica di medio termine circa l'orientamento dell'elettorato, un po' ad imitazione del modello statunitense.

Tuttavia, non si può negare che, assieme alle indubbie positive caratteristiche della struttura bicamerale, siano ormai emerse alcune specifiche criticità, e in particolare:

- una certa eccessiva farraginosità nella legislazione;
- l'uso improprio dello strumento legislativo per disciplinare aspetti secondari, meglio regolabili con la decretazione amministrativa;
- l'eccessivo proliferare di commissioni speciali bicamerali, inevitabilmente pletoriche in ragione della necessità di garantire la proporzionale presenza dei gruppi parlamentari di entrambe le Camere;
- la tendenza del Parlamento a prevaricare sul Governo, attraverso lo strumento dell'ostruzionismo e degli emendamenti a pioggia, sulla base di regolamenti parlamentari molto permissivi;
- e la corrispettiva tendenza del Governo a prevaricare sul Parlamento, attraverso la proliferazione e reiterazione dei decreti legge, della delegazione legislativa, dei maxi emendamenti e delle relative questioni di fiducia.

**Queste criticità** rispondono tutte a due diverse e contrapposte tendenze generali, che hanno, di fatto, stravolto gli equilibri costituzionali immaginati dai costituenti: quella del **Parlamento**, che si è fatto in qualche misura organo **governante**, e quella del **Governo** che si è fatto in qualche misura organo **legiferante**.

**Il dibattito sulle riforme costituzionali** è così divenuto parte essenziale e crescente della dialettica politica, e ciò almeno a partire dalla fine della VIII Legislatura, allorché si realizzò per la prima volta una significativa mutazione nella "*governance*" del Paese, con la presidenza del consiglio affidata per la prima volta ad un esponente politico non democristiano, il sen. Spadolini.

E diventò poi argomento fisso della lotta politica nel corso della **IX legislatura**, con la presidenza di Bettino Craxi, e con la sua dichiarata volontà di introdurre nel Paese quella che venne chiamata la

“**grande riforma**”, poi naufragata nella routine della quotidiana sopravvivenza politica del suo governo e di quelli successivi.

Nel frattempo, il dibattito culturale sulle riforme costituzionali si era andato facendo sempre più vivace.

E credo che sia giusto oggi riconoscere che il contributo più organico, sul piano dottrinario, sia stato quello elaborato, tra il 1980 ed il 1983, dal così detto **gruppo di Milano**, animato dal prof. Gianfranco Miglio, con la partecipazione di studiosi di vario orientamento politico (Augusto Barbera, Domenico Fisichella, Federico Mancini, Giuliano Urbani, Leo Valiani, Serio Galeotti, Franco Pizzetti), che negli anni successivi, specie in quelli della c.d. seconda Repubblica, avrebbero rivestito nella vita del Paese anche importanti ruoli istituzionali.

A cominciare proprio da Miglio (che sarebbe poi stato portato in Parlamento per un breve periodo dalla Lega Nord, che su quella base culturale aveva nel frattempo costruito la sua *performance* elettorale), anche se non venne nominato ministro per le riforme nel primo Governo Berlusconi, perché Bossi gli preferì Speroni (che era allora soltanto un tecnico di volo di Alitalia, poi andato in pensione nel 1996, ad appena 50 anni))

Il punto centrale di quella elaborazione fu l'idea di dare all'Italia una struttura federale, non necessariamente coincidente con quella regionale (le c.d. macroregioni, ipotizzate anche, qualche anno, dopo in uno studio della fondazione Agnelli), con la trasformazione del Senato in una vera e propria **Camera delle Regioni** composta, sul modello del Bundesrat tedesco, da rappresentanti dei governi regionali, in numero variabile da 4 a 9 delegati in ragione della popolazione di ciascuna regione, con compiti di consulenza obbligatoria in materia finanziaria ed economica, di produzione legislativa paritaria con l'altra camera in materia costituzionale, di produzione legislativa differenziata ed eventuale nelle altre materie, di proposta legislativa nei confronti dell'altra camera, ed infine di iniziativa giudiziaria per la messa in stato di accusa del Presidente della repubblica e dei membri del governo.

#### 4) LA LUNGA STRADA DELLA RIFORMA: UN PERCORSO AD OSTACOLI.

##### A) 1983-1985 IX legislatura: La Commissione Bicamerale Bozzi.

Fu allora che nacque, anche nel Parlamento, l'idea di affidare a un'apposita commissione bicamerale lo studio e l'elaborazione di una complessiva proposta di riforme costituzionali che potessero rimediare alle criticità che erano nel tempo emerse; e questa idea di riforma fu la base su cui nacque nel 1983 il primo governo Craxi, della cui costituzione fu parte essenziale l'accordo sull'istituzione della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, formata nel corso della IX Legislatura e presieduta dal capogruppo liberale alla Camera on. Aldo Bozzi.

La Commissione, formata da 20 deputati e 20 senatori, in 29 gennaio 1985 presentò alla Camere una relazione di maggioranza con le seguenti proposte, per la parte che più riguardava il Senato:

- **deputati e senatori in numero variabile** in relazione alla platea elettorale, con conseguente lieve diminuzione del plenum;
- **piccolo aumento dei senatori a vita** (da 5 ad 8);
- **attribuzione della qualifica di senatori a vita**, oltre che agli ex Presidenti della Repubblica, anche agli ex Presidenti delle due Camere (tali per l'intera legislatura) e della Corte Costituzionale (tali per almeno tre anni);

- **elettorato attivo** ai maggiorenni anche per il Senato;
- **attribuzione ad entrambe le Camere, in seduta comune**, del rapporto di fiducia col Governo.
- **passaggio dal bicameralismo indifferenziato ad un tipo di bicameralismo differenziato** che, pur conservando pari dignità alle due Camere, le vedesse specializzate nell'esercizio di particolari funzioni (alla Camera una qualche prevalenza nella funzione legislativa ed al Senato una qualche prevalenza nella funzione di controllo);
- **legislazione assolutamente bicamerale in particolari materie sensibili**: leggi costituzionali ed elettorali, leggi di bilancio e finanziarie, sanzioni penali restrittive della libertà personale, tutela delle minoranze linguistiche, statuti delle autonomie regionali, rapporti con le confessioni religiose ed internazionali, conversione dei decreti legge;
- **Introduzione del principio del silenzio-assenso per la legislazione ordinaria**, nel senso che i disegni di legge approvati da una Camera diventavano definitivi se l'altra non ne chiedeva il riesame;

Nella relazione finale non trovò invece ingresso la proposta, sostenuta allora dai rappresentanti delle minoranze linguistiche, per la trasformazione del Senato in una vera e propria Camera delle Regioni, eletta in secondo grado dai consigli regionali, proposta che sarebbe poi diventata, all'inizio degli anni novanta, il cavallo di battaglia della Lega Nord, sulla scia delle conclusioni del gruppo di Milano.

Nessuna delle proposte della Commissione Bozzi trovò concreta realizzazione in Parlamento, dove naufragarono insieme alla fine anticipata della Legislatura dovuta alla mancata staffetta Craxi-De Mita.

Bozzi provò a presentare in Parlamento le conclusioni della Commissione nella forma di appositi disegni di legge, senza che tuttavia il Parlamento trovasse mai il tempo per esaminarli.

## **B) 1990 X legislatura: Una proposta trasversale.**

La proposta, originata da un'iniziativa trasversale dei senatori Pasquino (Sin. Ind.), Riz (SVP), Filetti (MSI) Pecchioli (PCI) e Mancino (DC), venne approvata dal Senato in prima lettura il 7 giugno 1990, fu poi modificata dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera e si arenò infine nel passaggio in aula; si caratterizzò per avere ipotizzato quello che sarebbe stato chiamato il **"principio della culla"**.

Ferme restando per entrambe le Camere la pari legittimità democratica attraverso l'elezione a suffragio diretto, la pari dignità politica nel rapporto fiduciario col Governo e la pari competenza nell'iniziativa legislativa, quest'ultima si sarebbe realizzata attraverso:

- **il bicameralismo paritario** per i progetti in materia costituzionale, elettorale, di bilancio e di trattati ed accordi internazionali;
- **il "principio della culla"** per il resto, nel senso che i progetti, approvati da una Camera sarebbero stati oggetto di riesame eventuale ad opera dell'altra Camera in tempi accelerati;

- **la differenziazione funzionale nell'individuazione della "culla"**, spettando alla Camera la prima iniziativa in materie di competenza statale ed al Senato in materie di competenza regionale.

### **C) 1992-1994 –XI Legislatura: La Commissione Bicamerale De Mita-Iotti**

Formata da trenta deputati e trenta senatori, venne così chiamata perché alla sua presidenza si alternarono l'on De Mita e l'on. Iotti, ma non ebbe migliore sorte della Commissione Bozzi.

La relazione, presentata alla Camera nel gennaio del 1994 e poi accantonata, prevedeva una forma di governo in sostanziale assonanza col sistema tedesco del premierato forte, e in particolare:

- entro 30 gg. Il Parlamento in seduta comune elegge il primo ministro su candidature sottoscritte da almeno 1/3 e maggioranza assoluta;
- in mancanza di elezione, la proposta di nomina compete al Presidente della Repubblica;
- ed in caso di mancata elezione del primo ministro, consegue lo scioglimento delle Camere;
- al primo ministro compete la nomina e la revoca dei ministri, potendo essere rimosso solo con una mozione di sfiducia costruttiva, con la contemporanea nomina di un altro primo ministro;
- in caso di vacanza per morte o dimissioni, si procede come sopra, ma il primo ministro dimissionario non può ricandidarsi;
- la durata della legislatura viene ridotta a quattro anni;
- nulla è innovato sul procedimento legislativo;
- ma vengono ampliate le competenze delle regioni, prefigurando una forma attenuata di proprio federalismo.

### **D) 1997-1998 - XIII legislatura: La Commissione Bicamerale D'Alema.**

Composta di trentacinque deputati ed altrettanti senatori, la commissione fu presieduta dall'on. D'Alema, in forza di una sorta di "*gentlement agreement*" tra i poli di allora.

La conclusione dei lavori sembrava indirizzata verso una forma di premierato forte, sul modello tedesco, quando invece, nella seduta decisiva del 4 giugno 1997, l'improvviso irrompere dei commissari della Lega (che sin lì aveva disertato i lavori) fece passare a sorpresa l'opzione di un modello simile a quello francese.

Il 18 giugno, in vista della relazione finale, nell'abitazione romana del dott. Gianni Letta avvenne uno storico incontro, che portò alla definizione del c.d. "*patto della crostata*", con la previsione di un Presidente della Repubblica di garanzia e di una legge elettorale a doppio turno di coalizione.

La relazione finale, approvata il 30 giugno, prevedeva in particolare:

- semipresidenzialismo;



- elezione a suffragio universale diretto, in collegi uninominali a doppio turno, per 400 deputati e 200 senatori;
- elettorale passivo ridotto a 21 anni per la Camera ed a 35 anni per il Senato;
- competenza per la fiducia alla sola Camera, che può essere sciolta dal Capo dello Stato;
- particolare statuto a garanzia dei diritti delle opposizioni;
- procedimento legislativo differenziato come segue:
  - bicamerale paritario per una serie di leggi specificamente indicate;
  - bicamerale non paritario in materia di autonomie da approvarsi in entrambe le camere, ma sulle modifiche introdotte dal Senato (per l'occasione integrato da 200 consiglieri regionali provinciali e comunali), la Camera delibera in via definitiva;
  - monocamerale per tutto il resto, con riesame a richiesta di un terzo del Senato entro 10 gg.; competenza del Senato nella istituzione di commissioni d'inchiesta e nella nomina delle istituzioni di garanzia;
  - facoltà per il Senato di adire direttamente la Corte Costituzionale per la verifica di costituzionalità delle leggi.

Anche questo tentativo di riforma subì la sorte dei precedenti; il 1° febbraio 1998 Berlusconi, contraddicendo se stesso, chiese il cancellierato per il Governo e il proporzionale per il Parlamento; e poi, il 27 maggio 1998, pose un ultimatum in tal senso e, come si disse allora, rovesciò il tavolo delle riforme; per cui a Violante, presidente della Camera, il 9 giugno 1998 toccò di leggere in aula la lettera di D'Alema che comunicava essere *“venute meno le condizioni per la prosecuzione dei lavori”*.

## **E) 2005 - XIV Legislatura: La riforma di Lorenzago.**

Fu chiamata così perché elaborata in quella “aprica” località del Cadore dai c. d. “quattro saggi” (Calderoli, D’Onofrio, Nania, Pastore), incaricati dal governo di centrodestra di allora per mettere a punto una complessiva modifica della forma dello Stato, del Parlamento e del Governo; la proposta conclusiva venne approvata in doppia lettura dal Parlamento, ma fu poi bocciata dal referendum confermativo del 25-26 giugno 2006.

Prevedeva profonde modifiche alla parte II<sup>a</sup> della Costituzione, a valere dalla prima legislatura successiva all’entrata in vigore della legge della riforma, che si articolava come segue:

- **riduzione del numero dei parlamentari** (518 deputati e 252 senatori, questi ultimi eletti insieme ai consigli regionali), ma solo a partire dalla XVI legislatura;
- **premierato forte per il Governo**, con la sola Camera che vota la fiducia al primo ministro, che può nominare e revocare i ministri, chiedere lo scioglimento della Camera, può essere sfiduciato solo con una mozione di sfiducia costruttiva, con contestuale nomina di un nuovo premier;

- **tocca al Presidente della Repubblica**, garante dell'unità federale, di nominare le autorità di garanzia, i deputati a vita, il primo ministro che fosse risultato candidato vincente alle elezioni, ed il potere (tuttavia vincolato alla richiesta del primo ministro) di sciogliere la camera, ma solo su richiesta del primo ministro o in caso di violazione della clausola antiribaltone;
- **per la Corte Costituzionale**, aumento da 5 a 7 dei membri di nomina parlamentare, con la corrispondente diminuzione delle quote di spettanza del P. d. R. e delle magistrature superiori;
- **a Roma Capitale** spetta uno statuto particolare di autonomia;
- **per il procedimento legislativo**, fine del bicameralismo perfetto con la suddivisione della competenza legislativa, attribuendo:
  - **alla Camera**, le leggi di natura nazionale, in materia di bilancio, energia, opere pubbliche, valori fondamentali, trattati internazionali;
  - **ed al Senato**, le leggi in materia di competenza regionale esclusiva o concorrente,
  - **con facoltà per ciascuna Camera** di approvare modifiche alle leggi di competenza dell'altra Camera, cui comunque spetta la decisione finale, ma con una clausola di riserva referendaria per tutte le leggi costituzionali;

Erano poi previste tre clausole particolari:

- la c.d. **clausola antiribaltone**, secondo cui ogni mutamento di premier doveva svolgersi nell'ambito della stessa maggioranza, e se la sfiducia veniva approvata coi voti determinanti dell'opposizione, si scioglieva la Camera;
- la c. d. **clausola d'interesse nazionale**, nel senso che una legge regionale pregiudizievole per gli interessi nazionali, dopo invito a modificarla, poteva essere annullata dal Parlamento in seduta comune ed a maggioranza assoluta;
- la c. d. **clausola di supremazia**: che attribuiva allo Stato il potere di sostituirsi alle regioni inadempienti.

Sta di fatto che il referendum del 25-26 giugno 2006 bocciò la proposta col 61,29% di NO, col SI in prevalenza solo in Lombardia (54,6%) ed in Veneto (55,3%) e nella Circostrizione Estero (52,1%).

## **F) 2007: XV legislatura: La bozza Violante.**

La bozza prese il nome dal presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera, che l'approvò nella seduta del 17.10.2007; il progetto si arenò poi nella discussione parlamentare sino allo scioglimento anticipato del Parlamento del 2008.

Prevedeva in particolare:

- il Parlamento è composto di Camera e Senato Federale;

- il Senato diviene camera territoriale, ed i senatori sono eletti, in numero variabile sulla base delle rispettive popolazioni, dai consigli regionali e da quelli delle comunità locali, con voto limitato e con mandato vincolato alla vita dei rispettivi consigli, fermi restando i sei seggi assegnati alla circoscrizione estero;
- il Senato non vota la fiducia al governo e non può essere sciolto anticipatamente, essendo ciascun senatore vincolato alla vita del rispettivo consiglio, godendo comunque di un'indennità parlamentare;
- la funzione legislativa viene differenziata tra Camera e Senato, secondo quattro distinti procedimenti:
  - **e quanto al procedimento legislativo:**
    - **bicameralismo paritario** in materia di leggi costituzionali, elettorali, organi e funzioni degli EE. LL., legislazione esclusiva dello Stato in materia di: ordinamento di Roma Capitale, deleghe alla legislazione regionale, accordi internazionali di regioni e province autonome, potere sostitutivo dello Stato, principi generali in materia di ordinamenti regionali, spostamenti territoriali, istituzione di nuove province, istituzioni garanzie e vigilanza, tutela delle minoranze linguistiche;
    - **bicameralismo con prima lettura al Senato e successiva alla Camera**, per le leggi in materia di principi fondamentali di legislazione concorrente Stato-Regioni; la concreta individuazione avviene ad opera dei presidenti delle due Camere; dopo la prima lettura del Senato i progetti vengono trasmessi alla Camera che può apportare modifiche definitive, ma solo a maggioranza assoluta;
    - **bicameralismo con prima lettura alla Camera e successiva (eventuale) al Senato**, per il resto, con la Camera che approva ed 1/5 del Senato che può chiedere il riesame ed approvare modifiche entro 30 gg., su cui però la Camera decide definitivamente;
    - **bicameralismo con prima lettura alla Camera e seconda lettura rafforzata al Senato**, nelle materie di specifico interesse regionale, per cui, dopo le eventuali modifiche apportate dal Senato, la Camera decide definitivamente, ma solo a maggioranza assoluta

## G) 2012: XVI Legislatura: La proposta "ABC".

Prese il nome di "**testo ABC**" dall'accordo stipulato tra Alfano, Bersani e Casini, che portò all'approvazione del progetto in prima lettura al Senato il 25 luglio 2012, salvo poi naufragare con la fine anticipata della legislatura all'inizio del 2013.

Prevedeva in particolare che:

- il Senato è composto di 254 senatori (di cui 4 per la circoscrizione estero), eletti su base regionale, a suffragio universale e diretto, con elettorato attivo a 18 anni (come già per la Camera) e passivo a 35 anni;

- partecipazione ai lavori del Senato di un rappresentante per ogni regione eletto all'inizio della legislatura regionale, senza indennità e con diritto di voto solo su materie di legislazione concorrente;
- un sistema di governo di tipo presidenziale sul modello francese, con un Presidente della Repubblica eletto a suffragio universale e diretto, a maggioranza assoluta e con eventuale ballottaggio;
- il Presidente nomina un Primo Ministro e, su sua proposta, nomina e revoca i ministri, presiede il Consiglio dei Ministri, salvo delega al Primo Ministro, che deve comunque godere della fiducia di entrambe le Camere, che tuttavia possono essere agevolmente sciolte;
- **un procedimento legislativo differenziato**, secondo tre modalità:
  - **bicameralismo paritario in materia di** leggi costituzionali ed elettorali, trattati internazionali, organi costituzionali, delegazione legislativa, bilanci e consuntivi, leggi con obbligo costituzionale di maggioranza qualificata, conversione dei decreti legge,
  - **bicameralismo eventuale con preminenza Senato** In materia di: legislazione concorrente Stato-Regioni, autonomia finanziaria di Regioni ed EE.LL., ordinamento regionale, giustizia amministrativa regionale, modificazioni territoriali di comuni e province, istituzione di nuovi EE.LL..
  - **bicameralismo con preminenza Camera:** per il resto.
    - **in ogni caso**, sulla base del principio del “**silenzio-assenso**”, un progetto di legge approvato dalla camera prevalente può essere modificato dall'altra camera in tempi brevi, ma la decisione finale spetta alla Camera prevalente, con un procedimento, simile a quello della bozza Violante, comunque destinato a esaurirsi al più tardi in non più di tre letture;
    - un quarto dei componenti di ciascuna camera può sollevare direttamente una q. l. c., delle leggi e dei decreti legislativi.

## H) 2013: XVII Legislatura: La Commissione Governativa Quagliariello.

L'ultimo tentativo, prima di quello ora in corso, è stato quello della commissione nominata l'11 giugno 2013 dal Governo Letta e presieduta dal ministro Quagliariello, che ha fatto emergere in particolare le seguenti ipotesi di lavoro:

- I senatori vengono eletti in secondo grado da parte di regioni e comuni, ovvero direttamente, sempre in sede regionale e coevamente all'elezione dei consiglieri regionali e sono collegati alla vita dei consigli (più alcuni membri di diritto, che non godono di indennità o rimborsi);
- il numero dei senatori è proporzionale alle popolazioni delle regioni;
- il Senato non ha alcun rapporto di fiducia col governo, su cui esercita un potere di controllo che non incida sul rapporto fiduciario;

- il Senato elegge 3 membri della Corte Costituzionale ed inoltre, in seduta comune con la camera, concorre all'elezione dei membri del CSM;
- **il procedimento legislativo** si ripartisce secondo quattro diverse modalità:
  - **le leggi costituzionali** sono di competenza ad entrambe le camere;
  - **le leggi organiche statali** In materia elettorale, ordinamentale e di sfioramento dei vincoli di bilancio (art. 81, u. c., Cost.) sono di competenza della Camera, con voto finale a maggioranza assoluta;
  - **per le leggi ordinarie bicamerali**, In materia di ordinamento e funzioni di regioni, EE. LL., e rapporti con lo Stato è previsto un procedimento uguale a quello attuale;
  - **le leggi ordinarie monocamerali** sono tutte le altre, con competenza prevalente alla Camera;
  - per le leggi organiche e per quelle ordinarie monocamerali resta la facoltà del Senato di chiedere (2/5 o 4 regioni) di esaminarle entro 10 gg., pronunziandosi entro i successivi 30 gg.; e, se ci sono modifiche, la Camera ha comunque l'ultima parola.

Come abbiamo visto, tutte le proposte che nel tempo si sono susseguite, pur nella diversità dell'approccio e delle soluzioni, evidenziano alcune caratteristiche comuni, e in particolare:

- mantenimento del bicameralismo in termini di pari dignità per entrambe le Camere;
- rapporto fiduciario col Governo riservato alla sola Camera dei Deputati;
- affidamento al Senato di un generale compito di controllo e garanzia;
- rafforzamento delle prerogative del presidente del consiglio, che assume il ruolo di vero e proprio primo ministro;
- ripartizione del potere legislativo, con doppia lettura per le materie più sensibili e legislazione ordinaria attribuita **alla Camera, con facoltà di riesame del Senato e decisione finale della Camera.**

## 5) LE PROPOSTE DELL'ATTUALITA'.

Nella legislatura in corso, le riforme istituzionali, con particolare riferimento al Senato, sono diventate la parte più rilevante del dibattito politico.

E' forte l'impressione che il tema delle riforme istituzionali, che pure sono necessarie, serva in qualche anche a nascondere, o a fare dimenticare, la necessità delle riforme economiche e sociali, che sono quelle che più dovrebbero impegnare l'attenzione della politica, le proposte del Governo ed i lavori del Parlamento.

Sta di fatto che nella corrente Legislatura sono state sin qui depositate ben 52 proposte per la riforma delle istituzioni, ed in particolare del Senato, ed è probabile che, man mano che si procede, il loro numero tenda ad aumentare.

Tuttavia, quelle che sono al centro del dibattito di queste settimane, e che quindi è il caso di esaminare in dettaglio sono soltanto due, quella proposta dal Governo Renzi (**ddl Senato1429**) e

quella dovuta all'iniziativa del sen. Chiti ed altri senatori del PD, cui si sono poi aggiunte le firme di senatori di varia appartenenza politica (**ddl Senato 1420**).

### **A) Il progetto del Governo Renzi.**

Il disegno di legge del governo non riguarda solo il Senato, ma anche (indirettamente) il Presidente della Repubblica (che non può sciogliere il Senato, e alla cui elezione non partecipano più i rappresentanti delle regioni, e ciò in ragione del nuovo ruolo svolto dal Senato), ed inoltre i procedimenti di accusa al Presidente del Consiglio ed ai ministri, l'abolizione del CNEL, e la modifica del titolo V° della parte II della Costituzione.

Mi soffermerò ora solo sui c. d. **“quattro punti cardinali”** della proposta del Governo per la riforma del Senato.

Non senza evidenziare subito, nell'approccio metodologico, un'assoluta singolarità, che è quella di una proposta di riforma costituzionale presentata dal Governo piuttosto che affidata all'iniziativa del Parlamento, sia pure a tal fine opportunamente stimolato,

Ricordo in proposito che nel corso dei lavori della Costituente, che fungeva anche da normale camera legislativa, mai il Governo dell'epoca osò neppure sedersi al suo posto durante la discussione sul testo della Costituzione; ed anche qui, la mancanza dello spirito costituente si appalesa in tutta la sua emblematicità.

Quanto al merito, quattro sono i punti cardinali del ddl governativo, e in particolare;

- nessun rapporto di fiducia tra Senato e Governo;
- nessuna competenza del Senato in materia di bilanci e rendiconti;
- no all'elezione a suffragio universale e diretto;
- nessuna indennità ai senatori del futuro.

Al precipuo scopo di rafforzare l'opzione per l'abolizione del rapporto di fiducia col Governo, è prevista una composizione del Senato che escluderebbe l'elezione a suffragio universale e diretto, per cui ne farebbero parte: 21 presidenti delle giunte regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano, 21 sindaci dei comuni capoluogo di regione e provincia autonoma, 40 consiglieri regionali (2 per ogni regione), 40 sindaci eletti dalle assemblee dei sindaci (2 per ogni regione), e 21 nominati dal P. d. R.; in totale 143, cui si aggiungono i 5 senatori a vita previsti dall'art. 59 Cost. (che non viene modificato), per cui il Senato risulterebbe composto di 148 membri.

Viene naturale di osservare quanto sembri inconcepibile che, dopo che per tre legislature è stato sottratto ai cittadini il loro diritto di eleggere i loro rappresentanti, e dopo che la Corte Costituzionale ha censurato decisamente quella legge, si voglia ancora una volta sottrarre all'elezione popolare uno dei rami del Parlamento, con un'operazione assolutamente parallela a quella che si sta provando a

fare, quasi in contemporanea, con la proposta di legge elettorale, anch'essa all'esame del Senato, che introduce liste rigide per l'elezione dell'altra camera.

Ed appartiene al più incredibile dei paradossi che il compito di riscrivere la Costituzione e la legge elettorale possa toccare a deputati e senatori oggi ancora in carica in forza di un meccanismo che metteva insieme sistema maggioritario dal basso e procedure di scelta dall'alto, in termini che sono stati giudicati incostituzionali, tanto da fare seriamente dubitare che possa lecitamente competere a questo stesso Parlamento – eletto, anzi nominato, con siffatte modalità, ed ancora in carica per gli affari correnti, in ragione del principio della continuità dello Stato – di stabilire le regole del futuro, mentre sarebbe ragionevole lasciare che se ne occupi un nuovo Parlamento, finalmente eletto col sistema elettorale uscito dalla Consulta,

A parte ciò, è appena il caso di evidenziare che con una sola Camera (eletta con un sistema maggioritario peggiorato da alte e differenziate soglie di sbarramento) ed un Senato (i cui componenti derivano, in un modo o nell'altro, da elezioni locali anch'esse maggioritarie), il pluralismo naturale della società italiana non avrà alcun modo di esprimersi, e, mentre aumenterà certamente la disaffezione dei cittadini e quindi l'astensionismo, potranno anche nascere pericolose spinte ribelliste.

E mi sembra inconcepibile l'idea di sottrarre a una camera legislativa, sia pure ridimensionata nelle sue competenze, ogni autonomia finanziaria che ne garantisca la dignità istituzionale e la libertà decisionale, essendo evidente che le due cose si tengono insieme, influenzandosi reciprocamente, perché, in uno Stato unitario qual è ancora l'Italia, non c'è dignità rappresentativa senza elezione diretta, e non può esserci libertà istituzionale senza autonomia finanziaria.

E' possibile convenire sul fatto che la questione di fiducia e la legge di bilancio siano in rapporto di reciproca inscindibilità, posto che il rapporto fiduciario col Governo non può prescindere dalla valutazione sul suo principale atto, per l'appunto lo strumento finanziario attraverso il quale l'esecutivo ritiene di potere realizzare il suo programma.

Ma non per questo occorre necessariamente sottrarre al Senato il rapporto di fiducia col Governo e la competenza sulla legge di bilancio, le cui criticità possono essere agevolmente superate, senza stravolgere gli equilibri istituzionali, prevedendo che la sfiducia al Governo debba essere presidiata da una mozione costruttiva di fiducia verso un diverso esecutivo, e che la legge di bilancio possa essere emendata solo su richiesta o comunque col parere favorevole del Governo.

E tuttavia, se anche questa ipotesi non soddisfacesse gli aneliti di novità e si ritenesse assolutamente necessario ridimensionare sul punto le prerogative del Senato, sarebbe allora necessario prevedere che ciò che il Senato venga a perdere su quel piano debba guadagnarlo in tema di controllo sugli atti dei ministri, di elezione degli organi di garanzia; e, soprattutto, in materia di competenza legislativa su materie sensibili come i diritti di libertà sanciti dalla Costituzione.

E invece è proprio sulla competenza legislativa residua del Senato che si manifestano i difetti più gravi; è infatti previsto che:

- **la funzione legislativa** è esercitata collettivamente dalle due Camere solo per la materia costituzionale;

- **gli altri disegni di legge** sono di competenza della Camera, e, una volta che siano stati approvati un terzo dei componenti del Senato, entro dieci giorni, può chiedere di riesaminarli, deliberando entro trenta giorni modifiche, su cui poi la Camera delibera in via definitiva a maggioranza semplice.
- **solo per alcuni ddl** è previsto che la seconda deliberazione della Camera avvenga con la maggioranza assoluta; in particolare **in materia di: 1)** sistema elettorale del Senato; **2)** ordinamento di Roma capitale; **3)** ordinamento degli enti locali; **4)** governo del territorio e protezione civile; **5)** tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica; **6)** accordi ed intese regionali con altri stati o regioni; **7)** principio di sussidiarietà nell'ordinamento amministrativo locale; **8)** autonomia finanziaria di regioni ed EE. LL.; **9)** potere sostitutivo dello Stato sulle regioni inadempienti; **10)** principi fondamentali in tema di elezione, ineleggibilità, incompatibilità e durata degli organi regionali.

**Spicca in questo elenco** l'assenza di ogni riferimento alla legislazione in materia di diritti di libertà dei cittadini, che invece ottiene adeguato spazio nel d. d. l. Chiti, laddove si prevede un procedimento bicamerale paritario in molte materie particolarmente sensibili sotto questo profilo del tutto trascurato nel progetto governativo, il cui unico filo conduttore appare essere quello di rafforzare la tutela del territorio.

## **B) la proposta Chiti ed altri.**

A scanso di equivoci, la relazione alla proposta Chiti e altri precisa subito che gli obiettivi perseguiti sono i medesimi del progetto governativo, e cioè: la riduzione dei costi della politica, il miglioramento della qualità della rappresentanza, e il superamento del bicameralismo c. d. perfetto.

Ma si propone di farlo ma con modalità profondamente diverse, ed in particolare:

- dimezza il numero dei deputati (315), eliminando anche quelli esteri, e riduce ad un terzo quello dei senatori (100 + 6 esteri);
- i senatori vengono eletti sempre su base regionale ma con equilibrio di genere, con suffragio universale e diretto;
- abbassa la soglia dell'elettorato attivo (21 anni) e passivo (35 anni);
- elimina i senatori di nomina presidenziale;
- introduce il requisito della candidabilità per deputati e senatori (oltre quelli dell'ineleggibilità ed incompatibilità);
- consente a chi vi abbia interesse di ricorrere direttamente alla Corte Costituzionale contro le decisioni di ciascuna Camera sui titoli di ammissione dei suoi componenti;
- attribuisce alla sola Camera il rapporto di fiducia col Governo, l'attività ispettiva sui suoi atti e la competenza su bilancio e rendiconto consuntivo;
- rimodula in termini più flessibili le restrizioni costituzionali introdotte nel 2012 in tema di indebitamento dello Stato, ferma l'approvazione della Camera a maggioranza assoluta;
- affida al Senato le competenze su commissioni d'inchiesta e le audizioni sulle nomine del governo in enti ed istituzioni pubbliche di rilievo;



- **ripartisce poi la funzione legislativa** tra le due Camere, prevedendo che la competenza legislativa debba essere **bicamerale** nelle seguenti materie: **1)** leggi costituzionali; **2)** leggi elettorali; **3)** ordinamenti dell'U. E.; **4)** tutela delle minoranze linguistiche; **5)** modificazione ai patti lateranensi; **6)** rapporti con altre confessioni religiose; **7)** asilo politico ed estradizioni; **8)** libertà personali; **9)** inviolabilità del domicilio e ispezioni e perquisizioni; **10)** libertà e segretezza della corrispondenza; **11)** libertà di circolazione; **12)** libertà di stampa; **13)** diritti di difesa; **14)** precostituzione del giudice naturale, irretroattività della legge, penale e misure di sicurezza; **15)** presunzione di non colpevolezza; **16)** trattamenti sanitari; **17)** diritto di sciopero; **18)** elettorato attivo; **19)** elettorato passivo; **20)** proroga delle Camere; **21)** requisiti di incandidabilità, ineleggibilità ed incompatibilità; **22)** verifica dei predetti requisiti; **23)** indennità parlamentari; **24)** referendum popolari; **25)** trattati internazionali; **26)** presidenza del P. d. R. del CSD (*art. 80.9, ma penso s'intenda riferirsi all'art. 80.10 CSM*); **27)** limitazione al diritto di iscriversi a partiti politici per magistrati, militari, poliziotti e diplomatici; **28)** indipendenza del C. d. S. e della C. d. C.; **29)** funzione giurisdizionale ordinaria, amministrativa, contabile e militare; **30)** ordinamento giudiziario; **31)** giusto processo; **32)** giustizia amministrativa regionale di primo grado; **33)** elezione del presidente della Corte Costituzionale ed incompatibilità dei suoi membri; **34)** funzionamento della Corte Costituzionale.
- in tutte le altre materie la competenza sarebbe della Camera, ma con facoltà per il Senato di chiederne entro dieci giorni il riesame, da completare nei successivi 30 gg., e sulle eventuali modifiche toccherebbe alla camera di deliberare definitivamente a maggioranza assoluta, mentre, in mancanza di richiesta di riesame o di tempestiva decisione sul merito, il testo esitato dalla Camera diverrebbe definitivo;
- l'iniziativa legislativa spetterebbe per le leggi monocamerali alla Camera, con procedimento abbreviato per i d. d. l. urgenti tra commissioni ed aula, e per quelle bicamerali anche al Senato, con procedimento normale;
- la promulgazione dovrebbe poi avvenire nel termine fissato dalla Camera;
- la decretazione d'urgenza andrebbe sottoposta dal Governo alla Camera, mentre andrebbero presentate al Senato i progetti di leggi bicamerali.

Ciò che mi sembra particolarmente apprezzabile in questo progetto è il lungo e meticoloso elenco delle materie riservate alla legislazione bicamerale, che evidenzia un altro paradosso della storia, o, se si vuole della politica: e cioè quanto sia singolare che tocchi proprio a un erede dichiarato della tradizione comunista (sindaco comunista di Pistoia negli anni ottanta, presidente pidessino della regione Toscana negli anni novanta) di essere oggi così attento alla tutela delle libertà c. d. liberali solennemente sancite dalla Costituzione, quando invece gli eredi della tradizione cattolico-popolare e liberale sembrano, più o meno convintamente, disponibili a sacrificare quelle stesse libertà sull'altare di una presunta migliore governabilità.

I due paradossi sono emblematicamente rappresentati, per un verso, dal Manifesto in difesa del bicameralismo e contro la democrazia plebiscitaria e la svolta autoritaria, lanciato da Nadia Urbinati, Gustavo Zagrebelsky, Sandra Bonsanti, Stefano Rodotà, Lorenza Carlassare, Alessandro Pace, Gaetano Azzariti ed altri (tra i quali spicca il nome di Beppe Grillo); e, per altro verso, dal contrapposto manifesto lanciato da Giuseppe Bedeschi, Nico Berti, Dino Cofrancesco, Piero

Ostellino ed altri liberali (tra i quali spicca il nome di Giuliano Ferrara), i quali, senza nemmeno affrontare il merito delle questioni, qualificano come “*incredibile, intollerabile, ridicolo e deplorabile*” il manifesto di Giustizia e Libertà, e si schierano a difesa dell’accordo, giudicato storico, tra la destra e la sinistra italiana.

A questi liberali di oggi, immemori del passato, mi viene di segnalare quanto scriveva nel 1968 su Libertà Nuova il leader dei liberali di allora Giovanni Malagodi, introducendo la fondamentale distinzione tra liberali oligarchici e liberali democratici:

*"Io non credo al liberalismo oligarchico; credo al liberalismo democratico. I liberali oligarchici, in fondo, lo vogliono o no, sono dei razzisti; non razzisti della pelle ,....., ma razzisti delle persone per bene (da una parte) e dei tangheri (dall'altra), questi ultimi che formano, secondo i primi, la grande massa dell'umanità"; ed aggiungeva: "Una delle caratteristiche dei liberali oligarchici è di avere una preconcepita irragionevole simpatia per il sistema uninominale, come se esso non significasse in Italia la scomparsa delle forze intermedie, ....., a favore del blocco clericale sostanzialmente populista-conservatore, da una parte, e di un blocco comunista, dall'altra".*

Quando Malagodi scriveva, quasi “*propheta in patria*”, quelle parole, democristiani e comunisti erano i protagonisti di quello che nella c. d. prima Repubblica era stato definito il “**bipartitismo imperfetto**”; e tuttavia, la situazione non sembra essere stata granché diversa durante gli ultimi venti anni di “**bipolarismo perfetto**”, con Forza Italia e col PD entrambi impegnati nel tentativo di egemonizzare le rispettive alleanze attraverso le proposte via via elaborate, all’evidente scopo di liberarsi di ogni possibile forma di controllo.

E posso solo immaginare come lo stesso Malagodi avrebbe censurato, ieri la legge Calderoli del 2005, ed oggi le proposte di legge elettorale e di sostanziale eliminazione del Senato, entrambe palesemente finalizzate a realizzare un vero e proprio sistema oligarchico, in cui pochi “ottimati”, al vertice dei rispettivi partiti, decidono per tutti, e i cittadini vengono chiamati ogni cinque anni ad un formale plebiscito di consenso per l’uno o per l’altro, e così dimenticando che una democrazia liberale può vivere e prosperare solo nel pluralismo delle opzioni politiche e nella pluralità dei centri decisionali in cui si articola la società.

Ne consegue un giudizio positivo sull’evoluzione liberaldemocratica di alcuni, così attenti alla tutela delle libertà fondamentali, ed invece un giudizio fortemente negativo sull’involuzione oligarchica di altri, quale viepiù emerge dalla superficialità con cui sponsorizzano un complessivo progetto che trascura temi sensibili, direttamente incidenti sulle libertà fondamentali dei cittadini, e cancella le garanzie che le presidiano.

Le parti sembrano quindi essersi invertite, e spero proprio che questa visione liberaldemocratica della società emergente dalla proposta del sen. Chiti e dei suoi coraggiosi colleghi, riesca a resistere agli ordini di scuderia che continuano a partire dalla nuova dirigenza del suo partito, sulla base dell’assioma per cui il popolo delle c.d. “primarie” avrebbe così deciso nell’atto di eleggere il segretario di quel partito, quando invece è ragionevole immaginare che in quell’occasione chi si è pronunciato per quel segretario pensasse soltanto al candidato che aveva maggiori probabilità di vincere le elezioni successive, piuttosto che alla riforma del Senato o alla nuova legge elettorale, che allora non era neppure all’ordine del giorno.

E se anche questa motivazione avesse qualche verosimiglianza, si tratterebbe di una affermazione in puro stile partitocratico, perché si finirebbe per affidare a meno di due milioni di elettori, o presunti

tali, di una sola parte politica il diritto di decidere le regole che devono presiedere alla vita di cinquanta milioni di italiani per i prossimi decenni.

## **6) ALCUNI FALSI MITI IN CIRCOLAZIONE.**

Da qualche anno, e più ancora negli ultimi tempi, si aggirano nella società italiana alcuni falsi miti che qui, prima di concludere, mi sembra il caso di provare a sfatare.

### **A) Da trenta anni i professori bloccano tutto!**

L'ultimo, in ordine di tempo, ed anche il più falso rispetto alla realtà storica e il più sgradevole sul piano del linguaggio adoperato, è quello secondo cui, negli ultimi trenta anni, tutti i tentativi di riformare le istituzioni dello Stato sono falliti a causa di quelli che sono stati spregiativamente chiamati "professoroni".

Le vicende delle tante commissioni, parlamentari e di studio, che si sono succedute dal 1983 e che abbiamo puntigliosamente ripercorso, dimostrano invece che, ogni volta che il problema della riforma istituzionale si è posto, è stata la politica a bloccarne la positiva conclusione, talvolta anche dopo avere trovato un'iniziale condivisione, e sempre per motivi che nulla avevano a che fare col merito delle riforme e invece per ragioni tutte regolate dall'interesse degli schieramenti che in quel momento si confrontavano, ognuno di essi attento a trarre dalle riforme, di volta in volta sostenute o avversate, qualche contingente convenienza per la propria parte politica o di danno per la parte contrapposta.

Invero, le riforme proposte dalla Commissione Bozzi naufragarono sullo scoglio della staffetta di governo tra socialisti e democristiani; quelle trasversali della X Legislatura finirono nel dimenticatoio per l'incuranza dei partiti; le conclusioni della Commissione De Mita-Iotti furono travolte dall'irrompere della Lega nel panorama politico e dai referendum di Mario Segni; le proposte originate dalla Commissione D'Alema subirono la stessa sorte quando Berlusconi rovesciò il tavolo dell'intesa già raggiunta, sconfessando il c. d. "patto della crostata"; la bozza Violante sparì con lo scioglimento anticipato della XV Legislatura ed eguale sorte ebbe il testo ABC nella Legislatura successiva; quanto alla Commissione Quagliariello, le sue conclusioni sono ancora sul tappeto, ma nessuno sembra più ricordarsene dopo l'archiviazione della prospettiva di modifica dell'art. 138 Cost., finita nel nulla con la rottura del patto di maggioranza tra PD e PdL e poi con la fine prematura del Governo Letta.

Quanto all'esito della riforma di Lorenzago, varata nella XIV legislatura, il referendum del giugno del 2006, intervenuto a iter legislativo parlamentare ormai concluso, ebbe un risultato negativo propiziato proprio dal partito che cerca ora di riproporre le medesime ricette, e questa volta in chiave centralista piuttosto che federalista come allora,

Cosa c'entrino i c. d. "professoroni" in tutto questo non è dato capire, ma c'è chi continua a dirlo, senza nemmeno sapere di cosa parla, nella speranza di farlo diventare un "mantra" acquisito ed incontestabile.

Ancora una volta l'apparenza fa premio sulla realtà, che è chiarissima nella sua semplicità: tutti i partiti, quelli che in passato hanno egemonizzato la scena politica, e quelli di oggi, che, non avendo

radici ideali, traggono le ragioni della loro esistenza e/o la prospettiva del loro futuro dai personali percorsi dei loro leader, guardano al processo riformatore con gli occhiali deformanti della rispettiva convenienza, piuttosto che con l'occhio rivolto agli interessi del Paese.

E' mancato e continua a mancare nei legislatori di ieri e in quelli di oggi lo "**spirito costituente**" che animò i fondatori della nostra Repubblica, che, pur essendo portatori di legittime istanze politiche, in qualche caso assolutamente contrapposte, si sforzarono di legiferare "**sotto un velo di ignoranza**", come avrebbe poi suggerito il più acuto dei pensatori del moderno liberalismo egalitario, John Rawls, che all'epoca della Costituente italiana studiava ancora filosofia morale all'università di Princeton, e che, venticinque anni dopo, nel 1971, avrebbe scritto quella che è forse la sua opera più importante, "**Una Teoria della Giustizia**", nella quale ha evidenziato che soltanto agendo in termini razionali e reciprocamente disinteressati, così che nessuno possa pensare di avvantaggiarsi dalla scelta di taluni criteri piuttosto che di altri, è possibile che i principi che ne scaturiscono siano "equi", capaci quindi di regolare la vita della società sulla base della pari opportunità per tutti, senza che alcuno possa pensare di esserne favorito o penalizzato in partenza.

E, se anche il velo d'ignoranza può essere attenuato ed al limite anche rimosso quando si tratti di realizzare un programma di governo basato su una proposta politica inevitabilmente partigiana sottoposta al vaglio degli elettori, esso va invece ispessito tutte le volte in cui si tratti di porre mano alle regole della convivenza politica, in cui nessuno deve potere immaginare di partire con un qualche vantaggio su altri, ovvero di trovarsi senza controllo quando gli fosse stato affidato il compito di realizzare il suo programma politico.

## **B) La lentezza della legislazione.**

Qualche aggancio con la realtà può invece averla l'affermazione secondo cui il procedimento legislativo è troppo lento rispetto alla velocità con cui evolvono i fenomeni economici e sociali che la vanno regolati.

Ma c'è da dire che, se questo può essere vero, non è tutta la verità.

Le ultime legislature dimostrano che, quando c'è una forte e coesa volontà politica, si può legiferare agevolmente ed in fretta, talvolta anche con troppa fretta.

Ne sono un chiaro esempio tutte le leggi *ad personam* (c'è chi è arrivato a contarne ben 37) votate sotto la spinta dell'interesse di Berlusconi originato dai processi in corso; ma è anche emblematica in tal senso, in termini certamente più nobili, la recentissima riforma dell'art. 81 Cost. in tema di vincoli alla legge di bilancio e all'indebitamento, la cui prima lettura alla Camera si è avuta il 30 novembre 2011, e l'ultima al Senato il 17 aprile 2012; cosicché, in meno di cinque mesi, è stata approvata una riforma costituzionale di grande importanza, con una fretta forse eccessiva, se è vero che oggi molti s'interrogano sull'opportunità di introdurre in costituzione vincoli così stringenti, che l'Europa non ci aveva neppure chiesto e che siamo stati noi a volere offrire.

## **C) L'inefficienza dei governi.**

Che i nostri governi siano tradizionalmente inefficienti è, anche questa, una parziale verità.

E tuttavia, attribuire al Parlamento difetti che appartengono alla politica e in definitiva ai rapporti tra i partiti e alla loro capacità di essere tempestivi rispetto alle aspettative dell'opinione pubblica, significa intervenire nel punto sbagliato della crisi, similmente al chirurgo che interviene nel punto sbagliato del corpo del paziente.

Per altro, le esperienze del governo Monti prima e quelle del governo Renzi ora, dimostrano che, quando ci sono volontà politica e sufficiente consenso dei partiti, le cose si possono fare, ed anche in fretta.

E in ogni caso, se proprio si ritiene necessario implementare la capacità di governo, si può e si deve incidere sulla forma di governo e non sulla natura parlamentare della nostra democrazia, che, con l'inefficienza dei governi non c'entra quasi mai.

#### **D) il paragone cogli altri paesi dell'Europa e del mondo.**

Un altro mito da sfatare è quello secondo cui il bipolarismo è sconosciuto nel resto del mondo.

Appositi dossier predisposti dall'Ufficio Studi del Senato dimostrano alcune verità fattuali, che sembra il caso qui di riassumere per sfatare anche questo falso mito.

In particolare:

- tutti i paesi del G8 sono bipolari (Canada, Francia, Italia, Germania, Giappone, Regno Unito, Russia, Stati Uniti);
- 15 paesi del G20 sono bicamerali (gli stessi del G8 e inoltre: Argentina, Australia, Brasile, India, Messico, Sud Africa, la stessa UE), mentre sono monocamerali Arabia Saudita, Cina, Corea Del Sud, Indonesia e Turchia;
- 4 miliardi di persone su 5,5 (senza la Cina) sono rappresentati da sistemi bicamerali, e 30 dei 40 paesi più popolati al mondo (sopra i 30 milioni di abitanti) sono bicamerali;
- sono invece monocamerali: Indonesia, Turchia, Bangladesh, Iran, Iraq, Corea del Sud, Tanzania, Ucraina, Uganda, oltre ai paesi che non è possibile definire democratici (Arabia Saudita, Cina, Vietnam).

E quanto ai sistemi elettorali, alcuni prevedono sistemi di elezione indiretta o mista; in particolare:

- il Senato francese è eletto in forma indiretta, ma è anche inserito in un contesto semipresidenziale, in cui i deputati vengono eletti con un sistema elettorale a doppio turno in collegi uninominali; in particolare, il Senato viene eletto da parte di un collegio elettorale composto da deputati, senatori, rappresentanti regionali, dipartimentali e locali (una platea di poco meno di 150.000 elettori, quindi difficilmente manovrabile dai vertici dei partiti) con metodo misto (proporzionale con parità di genere per la maggior parte, maggioritario a due turni per il resto);
- il Bundesrat tedesco, nominato dai governi dei Lander tra i rispettivi componenti, ha come presupposto essenziale una vera e propria struttura federale dello Stato;
- la House of Lords inglese è ormai quasi tutta di nomina governativa, salvo qualche residua presenza ecclesiastica;
- il Senato spagnolo viene eletto in parte (209 senatori) direttamente dai cittadini (con sistema maggioritario in collegi provinciali multiseggio), ed in piccola parte (57 senatori) dalle

assemblee legislative delle comunità autonome; non vota la fiducia al governo, ma sulle leggi ordinarie può emendare o respingere i testi del congresso, che poi decide a maggioranza assoluta; per le leggi c.d. organiche (diritti fondamentali ed autonomie locali) occorre la maggioranza assoluta in entrambe le camere, e per le riforme costituzionali occorre la maggioranza dei tre quinti in entrambe le camere.

Questi sistemi, che regolano la vita istituzionale dei quattro più importanti paesi dell'Europa Occidentale, hanno tutti una loro logica interna che si collega alla rispettiva tradizione, in stretta connessione con la legge elettorale con cui si genera la rappresentanza parlamentare.

E quindi, se proprio si vuole, se ne potrebbe copiare l'uno o l'altro, purché lo si faccia totalmente, perché in ogni sistema-paese tutto si tiene (parlamento, governo, istituzioni di garanzia, magistrature, mass-media); se invece se ne vuole importare un solo segmento, come in Italia sembra si voglia fare, ne risulterebbero alterati i delicati equilibri istituzionali che li reggono e che reciprocamente li condizionano.

Cosicché, se si vuole imitare la Francia, occorrerà introdurre il semipresidenzialismo insieme al doppio turno di collegio; se si vuole copiare dalla Germania, occorrerà creare un vero stato federale; se si vuole guardare all'Inghilterra, occorrerà reinventarsi una qualche monarchia costituzionale, magari affidandosi agli improbabili eredi dei Savoia o dei Borbone (*absit inuria verbis*!); infine, se si vuole importare il sistema spagnolo (che è quello più simile al nostro) non si potrà comunque sottrarre al Senato che verrà la sostanziale legittimità elettorale oltre che l'autonomia finanziaria.

Altri importanti paesi europei hanno camere alte elette direttamente dai cittadini:

- Polonia: sistema maggioritario uninominale;
- Romania: sistema misto, maggioritario a un turno e proporzionale;
- Repubblica Ceca: sistema maggioritario a due turni;
- Svizzera: maggioritario, salvo il proporzionale in due cantoni;

E, fuori dall'Europa, gli Stati Uniti sono il più classico esempio di bipolarismo perfetto, con diretta legittimazione popolare, differenziata nei tempi dell'elezione proprio per accrescere la capacità di controllo sul sistema, come pure avevano immaginato per l'Italia i nostri padri costituenti.

Ma anche negli altri più importanti paesi del mondo, retti da democrazie parlamentari, il bipolarismo su base elettorale diretta è la regola:

- Australia: elezione diretta con sistema del "voto singolo trasferibile" in collegi plurinominali,
- Brasile: elezione diretta con sistema maggioritario;
- Giappone: elezione diretta con sistema misto uninominale/proporzionale;
- Messico: elezione diretta con sistema misto maggioritario/proporzionale;

Non è possibile in questa sede fare un esame specifico su ciascuna camera alta; ma i dossier diffusi dall'Ufficio Studi del Senato consentono di evidenziare alcune caratteristiche prevalenti, così sintetizzate:

- il bicameralismo si accompagna solitamente a sistemi complessi (popolazione, livello di ricchezza, superficie, rapporti interni ed internazionali), mentre il monocameralismo si adatta meglio a sistemi semplici caratterizzati da relativa omogeneità sociale;
- le camere alte sono generalmente (ma non sempre) estranee al rapporto di fiducia nei confronti dei governi;
- sono espressione delle realtà territoriali, per lo più stati federati o regioni;
- rivestono un ruolo di garanzia sulle istituzioni, di controllo sui governi, **di equilibrio nei confronti delle camere basse e di riflessione sulla legislazione.**

## 7) QUALE BICAMERALISMO E QUALE FORMA DI GOVERNO PER L'ITALIA DI DOMANI ?

Ciò che ho sin qui detto non comporta certamente la negazione delle criticità esistenti nel sistema, che anzi ho provato ad evidenziare, e quindi non comporta il rifiuto di fare qualcosa per superarle.

E tuttavia, ciò non significa che sia necessario fare “qualunque cosa” pur di “fare qualcosa”.

Ancora una volta, quindi, il problema è di individuare quale tipo di bicameralismo e quale forma di governo si adatti meglio all'Italia, senza arroccarsi per pregiudizio nella conservazione dell'esistente, ma senza indulgere per movimentismo al riformismo quale che sia.

Se l'esperienza ha dimostrato che ci sono problemi da risolvere, occorre affrontarli nello specifico, e non utilizzarli ad altri fini, in particolare per accrescere artificialmente le quote di potere che non si riesce a conquistare sulla base del consenso popolare.

Se quindi le esigenze sono quelle, assolutamente ragionevoli, di rafforzare la capacità di governo, di concentrare in tempi brevi le estenuanti sessioni di bilancio e di rendere meno farraginoso l'iter legislativo, le soluzioni sono a portata di mano, senza alcun bisogno di alterare gli equilibri istituzionali e di mortificare un ramo del Parlamento rispetto all'altro.

Volendo agire in tal senso **sul piano del Governo**, basterebbe introdurre la fiducia al solo Presidente del Consiglio, che potrebbe liberamente proporre la revoca dei ministri come oggi può proporre la nomina, e prevedere che possa essere rimosso soltanto attraverso una mozione di sfiducia costruttiva; **quanto ai documenti finanziari e di bilancio**, basterebbe prevederne l'emendabilità solo a richiesta e col consenso del Governo; **e quanto alla formazione delle leggi**, basterebbe differenziare le competenze per materia, introdurre il c. d. “principio della culla”, generalizzare l'esame delle commissioni in sede redigente, con riserva d'aula per il solo voto finale sul complesso della proposta.

**E se poi si volesse prestare un qualche omaggio allo spirito dei tempi**, e in particolare alla demagogia di moda, facendo mostra di volere incidere anche sui costi del Parlamento, basterebbe ridurre il numero di senatori e deputati, cominciando da quelli eletti nelle circoscrizioni estere, ma ancora una volta senza esagerare, e tenendo conto che ogni parlamentare in meno comporta una corrispondente diminuzione di capacità rappresentativa dell'elettorato, specie al Senato, dove l'effetto del voto è costituzionalmente destinato ad esaurirsi in ambito regionale.

**Ed infine, se anche questi semplici e ragionevoli accorgimenti non fossero sufficienti** per soddisfare la voglia di novità, e si volesse, in avversata ipotesi, sottrarre comunque al Senato il rapporto fiduciario col Governo e l'esame delle leggi di bilancio, allora si potrebbe prendere come base di lavoro il progetto Chiti, apportandovi alcuni significativi miglioramenti, ed in particolare:

- equiparare il numero di deputati e senatori, in modo che essi abbiano lo stesso peso nell'elezione degli organi di garanzia;
- ed al contempo rafforzare i quorum per l'elezione di tali organi;
- consentire ad un numero significativo di senatori di attivare direttamente lo scrutinio di costituzionalità di una legge approvata dalla Camera;
- e soprattutto, *last but not least*, introdurre una legge elettorale che consenta al pluralismo della società italiana di esistere ed esprimersi, ed ai cittadini di scegliere direttamente tutti i loro rappresentanti, rimuovendo gli attuali ostacoli, a monte delle elezioni (le firme di presentazione) ed a valle (le soglie di sbarramento),

Ciò che non mi sento proprio di condividere è invece l'approccio culturale sotteso al progetto del Governo, tutto mirato a ridurre drasticamente gli spazi e le sedi delle garanzie costituzionali, valutate come fastidiosi ostacoli su cui s'infrangerebbe l'efficienza dei governi.

E, francamente, non mi sembrano sufficienti i suggerimenti contenuti **nell'appello dei costituzionalisti dell'Associazione Libertà Eguale**, pure apprezzabili nell'intento di offrire un contributo migliorativo alla proposta governativa.

Intanto perché quell'appello muove da una premessa, la fine del “**complesso del tiranno**”, che, anche nelle società degli anni duemila, risulta tutt'altro che scontata.

Basti guardare a ciò che stava per avvenire l'altro ieri nella Polonia dei fratelli Kaczyński, ieri nell'Ucraina di Janukovyč, e ancora oggi nella Russia di Putin, nell'Ungheria di Orban e nella Turchia di Erdogan, per non parlare dei fenomeni involutivi, spesso accompagnati da sanguinose guerre civili, che stanno caratterizzando tutti i paesi rivieraschi del Mediterraneo; mentre non sono certo rassicuranti le ventate di populismo che si stanno sviluppando in quasi tutti i paesi europei di lunga ed all'apparenza rassicurante democrazia, non esclusa l'Italia.

Ma anche e soprattutto perché tutte le Costituzioni, in via di principio, si giustificano sempre e dovunque proprio in ragione del “complesso del tiranno”.

Si dimentica purtroppo che le vittorie della Libertà, dovunque, non sono mai per sempre, e che i suoi nemici sono sempre in agguato, presentandosi di volta in volta con sembianze e modalità assolutamente diverse ed insospettabili, e proprio per questo facilmente ingannevoli.

Quanto al merito, i suggerimenti di Libertà Eguale non mi sembrano comunque sufficienti a migliorare in termini significativi l'impianto del progetto governativo.

Si può forse condividere l'idea di mettere insieme la riscrittura del titolo V in tema di competenze regionali con la riforma del Senato, superando, in ragione della specifica coerenza della materia, il suggerimento einaudiano dell'unitarietà di ogni referendum confermativo.

Ma non convince l'idea del Senato quale sede privilegiata della rappresentanza territoriale, nello stesso momento in cui alle Regioni viene sottratta buona parte della loro competenza legislativa.

E si possono senz'altro condividere alcuni specifici suggerimenti, in particolare sull'opportunità: di riequilibrare il rapporto tra rappresentanti regionali (anche in ragione della numerosità delle popolazioni), e comunali; di restituire alle regioni la competenza sul merito degli ordinamenti regionali; di allargare la platea dei rappresentanti regionali chiamati a esprimersi nelle sedute comuni



del Parlamento; e infine di consentire a una quota significativa di senatori la facoltà del ricorso preventivo di costituzionalità.

Ma non convince l'idea di attribuire ai senatori di ciascuna regione un voto unitario, che potrebbe giustificarsi solo nella misura in cui si creasse in Italia un vero e proprio Stato federale, che, dopo il declino della Lega, non è certamente in vista.

In ogni caso, a me sembra che si tratti di suggerimenti di mera "cosmesi costituzionale", in taluni punti condivisibili ma non esaustivi del problema, che resta quello di evitare che il Senato sia destinato a un ruolo ancillare, rispetto al Governo come rispetto alle Regioni, il che lo trasformerebbe in breve tempo in una sorta di dopolavoro per politici locali, quasi una riedizione di quel CNEL, che oggi s'intende opportunamente abolire.

Ciò che invece non mi convince proprio è l'ostilità verso l'elezione diretta dei senatori e l'ampliamento della legislazione bicamerale sui temi di libertà, non fosse altro per le ragioni che presiedono a questa impostazione.

Dire che l'elezione diretta è destinata a generare la necessità di nuove grandi coalizioni significa stabilire una regola in ragione della previsione del risultato che potrebbe derivarne, così rimuovendo del tutto il "velo d'ignoranza" che dovrebbe invece presiedere alla formazione delle regole costituzionali, che devono essere "eque" in sé stesse, a prescindere dai loro possibili esiti.

E dire che l'allargamento della platea delle leggi bicamerali avrebbe l'effetto di reintrodurre surrettiziamente quel rapporto fiduciario che si vorrebbe sottrarre al Senato, significa, per un verso e nella migliore delle ipotesi, sottovalutare la delicatezza delle materie sensibili, invece puntigliosamente elencate nel progetto Chiti, e per altro ed in peggiore ipotesi, attribuire ai governi del futuro intenzioni in qualche misura liberticide, che in tal caso sarebbe anzi assolutamente necessario di potere efficacemente contrastare.

## **8) CONCLUSIONE**

Prossimamente, la Commissione Affari Costituzionali del Senato deciderà su quale dovrà essere il testo base su cui poi bisognerà lavorare di cesello per la riforma che si preannunzia.

L'augurio è che questa decisione, come le altre che seguiranno in materia, non sia presa nell'interesse di una, ovvero dell'altra, ovvero anche di entrambe le parti politiche che hanno sin qui ostentato la paternità di questa riforma, talvolta sostenendola e talvolta paradossalmente avversandola, ma sia presa nell'interesse del Paese e delle sue libertà, per l'oggi certamente, ma anche per le generazioni di domani, anche se non mi nascondo che questa sembra essere l'ultima delle preoccupazioni dell'attuale classe politica, con doverose eccezioni che finiscono per confermano la regola.

Mentre è forte la sensazione che ogni decisione venga presa in ragione della quota di potere che ciascuno dei protagonisti potrà pensare di assicurarsi approvando una riforma costituzionale piuttosto che un'altra.

Per quanto più direttamente mi riguarda in ragione della mia impostazione culturale, spiace in particolare che questa posizione la assumano alcuni liberali, i quali non hanno mai appreso, o hanno

dimenticato, che il liberalismo non è la dottrina della conquista o della gestione del potere, ma piuttosto la dottrina della limitazione del potere.

In tal senso, una preoccupazione in più nasce dal surreale dibattito che si sta sviluppando sull'influenza che i risultati delle prossime elezioni europee potrebbero avere proprio sul cammino delle riforme, quando invece si tratterà di scegliere verso quale modello di Europa vogliamo indirizzarci: quello federale, come personalmente auspico, o quello attuale intergovernativo che condannerebbe l'Europa alla paralisi, e forse anche alla fine del sogno europeo.

Sembra invece che il risultato delle europee finirà per essere la cartina di tornasole per valutare lo stato della nostra politica interna, piuttosto che la direzione verso l'Europa che vogliamo.

Mentre si dà alle elezioni europee questo improprio significato, stravolgendone le finalità, si dimentica che le norme destinate a reggere l'impianto istituzionale del Paese, che interessano tutti noi ma anche le future generazioni, dovrebbero essere fatte sotto quel "velo d'ignoranza" che animò i lavori dell'Assemblea Costituente.

Mentre c'è toccato di leggere, ad opera di uno dei più autorevoli commentatori del quotidiano della Confindustria, che è anche il politologo (D'Alimonte) più ascoltato dalle parti del Governo, un articolo che aveva il dichiarato scopo di rassicurare l'occasionale alleato di Renzi circa il fatto che, comunque vadano le elezioni europee, le riforme in cantiere **"convengono"** (c'è scritto proprio così), e non all'Italia, ma proprio a **"Forza Italia"**: come dire, della serie: "non c'è più pudore"!

Come ci preoccupa sentire dire che questo cammino si potrebbe invece arrestare se, in ipotesi, uno dei due o entrambi i partiti che hanno contratto il patto del Nazareno dovessero registrare un risultato elettorale insoddisfacente, e invece un risultato migliore rispetto all'uno ovvero ad entrambi venisse conseguito dal terzo incomodo.

Quello, per intenderci, che si è affacciato di recente sulla scena politica, guastando ulteriormente la pietanza sgradevole del bipolarismo italiano; e che, sia detto a onore del vero, in questa circostanza di grande rilievo istituzionale, al di là dei toni adoperati, sta dimostrando, almeno in questo frangente della politica, di volere tutelare gli spazi di libertà di tutti piuttosto che il proprio esclusivo interesse, che, coi risultati elettorali assolutamente eccezionali che si vanno profilando, dovrebbe portarlo a privilegiare un sistema assolutamente maggioritario ed assolutamente privo di controlli, come quello che viene oggi proposto dai suoi competitori.

Se il cammino di una qualche riforma del Senato, sia pure diversa da quella ipotizzata nel progetto governativo, si arrestasse di fronte a risultati elettorali non positivi per i suoi promotori, allora ne risulterebbe confermata la sensazione che il gran parlare che si fa di riforme istituzionali non è mai stato finalizzato all'interesse del Paese, ma soltanto alla prospettiva di conquistare spazi maggiori di potere per uno dei due poli che negli ultimi anni si sono avvicinati sulla scena politica.

E questa è cosa che potremo presto verificare, tra appena qualche settimana!