



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

research paper

ANNA MASTROMARINO

**OLTRE IL BICAMERALISMO PARITARIO ITALIANO:
ALCUNE NOTE DI DIRITTO COMPARATO**

Marzo 2016

ISSN: 2038-0623

ISBN 9788896871621

Copyright © Centro Studi sul Federalismo 2016

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from this document can be made according to copyright law, providing information on the source.

ABSTRACT

Ancora una volta in Italia si torna a parlare di superamento del bicameralismo paritario. Lo si fa nell'ambito di una più ampia riforma della Costituzione che si appresta a terminare il suo iter di approvazione alle Camere per essere, con ogni probabilità, successivamente sottoposta al giudizio confermativo dell'elettorato tramite referendum. È parso importante riflettere sui cambiamenti che potranno essere introdotti nel sistema bicamerale italiano, prestando attenzione al ruolo ed alla composizione del nuovo Senato, ma anche, in un'ottica di più ampio respiro, alla funzione rappresentativa che esso sarà chiamato a svolgere. Si è scelto di farlo privilegiando la prospettiva comparata che può meglio di altre aiutare a comprendere le ragioni che possono aver orientato il legislatore costituzionale, nonché il contesto in cui questa riforma è maturata.

Anna Mastromarino è Professore Associato di Diritto Pubblico Comparato all'Università degli Studi di Torino

E-mail: anna.mastromarino@unito.it

1. Introduzione - 2. Bicameralismo e prospettiva comparata - 3. La perdurante validità del bicameralismo - 4. La riforma del bicameralismo italiano - 5. La rappresentanza nel nuovo Senato - 6. Le funzioni del nuovo Senato - 7. Come scegliere i nuovi senatori - 8. Riforma costituzionale e rinnovamento istituzionale

1. Introduzione

Il dibattito intorno alla necessità di riformare il Senato superando il bicameralismo paritario è tutt'altro che nuovo in Italia. Sin nei primi anni dall'entrata in vigore del testo costituzionale, infatti, la seconda Camera sembrava faticare nel ritagliare per sé un ruolo istituzionale consono a quello che i costituenti avevano inteso affidarle. Forse anche per questo si assiste allora alla progressiva omogeneizzazione della funzione dei due rami del Parlamento, nel segno di un bicameralismo paritario che non ammette specializzazioni di sorta. Non era stato esattamente questo l'intento del costituente, ma sicuramente è questa la via imboccata dal nostro legislatore (anche costituzionale) appena dopo qualche legislatura, quando l'assimilazione della durata e (in sostanza) delle formule elettorali finì con il neutralizzare le differenze fra le due Camere, sovrapponendole non solo sul piano dell'iter legislativo, ma anche per quel che concerne il ruolo politico nell'espletamento della funzione di indirizzo.

Il testo di riforma costituzionale recante *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione*, che sta concludendo il suo iter di approvazione parlamentare, interviene, così, dopo anni di intensi dibattiti e tentativi falliti, tentando di operare un cambiamento epocale del nostro sistema, superando definitivamente il bicameralismo paritario, attraverso una revisione profonda della struttura, della composizione e della vocazione istituzionale del Senato.

2. Bicameralismo e prospettiva comparata

Se mantenuto dentro le maglie di un ragionamento strettamente domestico, il giudizio che può essere espresso in merito al disegno di revisione costituzionale concernente la riforma del Senato e del bicameralismo italiano risulterebbe piuttosto limitato. È in un'ottica di più ampio respiro, ossia in quella del diritto comparato, che certe perplessità che riguardano alcune scelte compiute dal legislatore costituzionale si sciolgono, mentre altre, al contrario, vanno emergendo.

Bisognerà, dunque, cominciare con il dire che, anche oltre i nostri confini, il modello bicamerale sembra versare ormai da diverso tempo in una profonda crisi di identità.

Le seconde Camere vagano nella maggior parte dei nostri sistemi liberaldemocratici contemporanei come "personaggi in cerca d'autore". Gli stessi sistemi federali sembrano trovarsi nelle condizioni di dover ripensare la propria idea di bicameralismo, al punto che lo stesso "Senato federale" sembra aver perso la sua vocazione a rappresentare un prototipo paradigmatico. Se si perde di vista questa prospettiva si stenterebbe a capire l'accesa discussione politica che impegna, ad esempio, le istituzioni canadesi, sino ad aver interessato la stessa Corte suprema, circa l'eventualità di abolire la seconda Camera.

Ed è proprio dentro l'ottica comparata che possono essere sottolineati alcuni caratteri che, all'interno di quella strisciante inarrestabile *vis* riformatrice, si presentano come costanti nel dibattito attorno alle seconde Camere, a prescindere dal contesto geografico e istituzionale in cui tale dibattito si sviluppa.

In questo senso va sottolineata innanzitutto la preferenza accordata negli ultimi tempi, in corrispondenza di riforme attuate tanto in sistemi federali quanto in quelli regionali, a formule di elezione indiretta, che affidano la selezione dei senatori agli organi substatali. Siamo dinnanzi ad una costante, nonostante le ragioni che conducono ad una scelta siffatta possono essere riconducibili a fattori assai diversi fra loro. In Italia, per esempio, dietro alla decisione di introdurre la designazione indiretta dei senatori non pare affatto esserci un desiderio di implementazione della rappresentanza degli enti territoriali a livello centrale, quanto piuttosto la volontà di ridurre, forse con un eccessivo afflato demagogico, i costi della politica. In Belgio al contrario, la formula indiretta adottata nel 2014 sembra rispondere ad una logica tutta istituzionale, nel tentativo di favorire il consolidamento del ruolo delle entità federate, in particolar modo quelle regionali, rispetto a quello giocato dalle comunità linguistiche, introducendo un cambiamento assai rilevante nell'ordinamento, evidentemente schiacciato sul dato etnico-nazionale.

In secondo luogo, un'analisi comparata dei processi di ripensamento della funzione e del ruolo assegnati alle seconde Camere è utile a mettere in luce una tendenza generalizzata a limitare, quando non impedire, il cumulo di mandati. Ancora una volta il caso belga è illuminante, ma ancor più eloquente quello francese, che con le leggi organiche 125 e 126 del 2014 ha sancito la incompatibilità della carica di senatore con quella di amministratore locale a far data dall'anno 2017. Si tratta di due leggi approvate a partire dalla riflessione avviata all'interno della Commissione Jospin, la quale al termine dei suoi lavori aveva dichiarato con forza che il divieto di cumulo rappresentava ormai una necessità di fatto prima che un'opzione giuridica. L'accumulo di mandati, infatti, da una parte si dimostra un ostacolo al pieno riconoscimento dell'importanza della funzione elettorale e della politica locale; dall'altra risulta inconciliabile, oggi come oggi, con il carico funzionale che vieppiù i parlamentari sono chiamati a svolgere.

Può valere la pena sottolineare in questa sede una sorta di refrattarietà, rispetto al panorama comparato, dimostrata dall'Italia, la quale non sembra affatto voler prendere in considerazione la riflessione francese, introducendo *ex novo*, nel testo attualmente in discussione alle Camere, il cumulo di mandato fra la carica di consigliere regionale o sindaco e quella di senatore.

Infine, un ultimo punto di convergenza nel contesto comparato sembra ben rappresentato dalla progressiva crescita delle funzioni consultive assegnate alla seconda Camera, anche se ciò tende a realizzarsi spesso in detrimento della funzione legislativa, ossia della funzione proattiva della Camera alta nel processo legislativo.

3. La perdurante validità del bicameralismo

D'altra parte, ed al di là di questi, pochi, tratti comuni, è un dato di fatto che la modellistica per quel che riguarda la catalogazione delle seconde Camere oggi vive un certo disagio dinnanzi all'assenza di modelli di riferimento che possano confermare la validità del bicameralismo.

Pertanto, non pare essere del tutto fugato il dubbio che quella bicamerale possa rappresentare un'opzione ormai superata e che l'ansia di riforma che accompagna lo studio delle seconde Camere un po' in tutti i sistemi, piuttosto che essere frutto di un genuino desiderio di rinnovamento istituzionale, nasconda in fondo una difficoltà: quella di non sapere come liberarsi di una istituzione sorpassata o divenuta scomoda. Ne consegue che la domanda attorno cui la riflessione sembra alla fine aggrovigliarsi risulta essere una ed una sola: il bicameralismo costituisce ancora una valida soluzione istituzionale?

A parere di chi scrive, la risposta non può che essere positiva, laddove il contesto istituzionale entro cui ci si muove sia quello di un sistema decentrato che è parte dell'ordinamento europeo. A patto di voler scommettere su un ruolo dinamico delle seconde Camere.

È innegabile, infatti, che se non si vuole relegare la Camera alta ad una funzione di mero aggravio procedurale, se si punta a farne qualcosa di altro e diverso piuttosto che la brutta copia delle Camere basse, allora bisognerà puntare a rendere le seconde Camere un centro di raccordo, a trasformarle nell'asse di trasmissione del sistema: il punto di contatto del livello substatale con il centro e dello Stato centrale con il livello sovranazionale.

Solo così l'annoso e sterile dibattito sul concetto di rappresentanza territoriale può stemperarsi. Vanno ridimensionandosi, infatti, molte delle perplessità che hanno accompagnato la riflessione coltivata in seno al pensiero liberale sulla conciliabilità della rappresentanza del territorio rispetto ad una visione unitaria della nazione. In particolare, si pone un freno alla apparentemente ineluttabile assimilazione della rappresentanza territoriale rispetto alla rappresentanza degli interessi, riconoscendo che la parzialità (geografica) della rappresentanza non necessariamente deve ridursi ad una rappresentanza settaria, trattandosi di una rappresentanza *situata*, ma non per questo *faziosa*.

In questo senso l'ambiguità non può che crescere quando, inevitabilmente, il confronto sulla rappresentanza si fa confronto sulla riforma del Senato. Troppe volte, infatti, il dibattito sulla possibile revisione della seconda Camera, nel nostro Paese come altrove, è stato catalogato come atto partigiano, confinato alla mera ricerca di un luogo istituzionale dove dar sfogo agli impulsi centrifughi di una parte del corpo sociale.

Al contrario, vale la pena sottolineare come sia proprio la proiezione degli interessi situati dentro il circuito di rappresentanza del Senato che può contribuire a dare unità al processo di rappresentanza operando una sintesi del locale nel nazionale e nel contempo – al di là di uno stato di conflitto cui la contrapposizione centro-periferia può sempre dare origine – a rivitalizzare l'istituto della sovranità arricchendolo del punto di vista degli enti territoriali che formano parte dello Stato.

Non vi è chi non riconosca in quanto sinora affermato qualcosa di più di una mera logica demografica alla base di quei metodi di selezione delle Camere alte in cui la cifra territoriale è incisa solo nel sistema e nelle circoscrizioni elettorali.

Perché il Senato possa trasformarsi in un vero e proprio strumento di trasmissione del sistema è necessario cominciare a guardare alla rappresentanza come ad un mezzo di integrazione, di partecipazione alla decisione anche in un'ottica che privilegia un certo pragmatismo politico: partecipare permette di far conoscere le necessità del territorio; conoscere facilita

l'avvicinamento di posizioni apparentemente assai distanti; l'avvicinamento agevola l'integrazione che a sua volta permette l'assunzione di decisioni condivise; l'assunzione di decisioni condivise garantisce la loro attuazione uniforme ed evita che si possa costantemente giungere allo scontro fra il centro e la periferia.

La sintesi della dimensione locale in quella statale in quest'ottica cessa di essere un'opzione possibile, per divenire l'unica concreta via per garantire il buon rendimento dello Stato decentrato: piuttosto che una mera esigenza delle entità substatali, si trasforma in un'opportunità per il buon governo e l'unità in senso smendiano dello Stato.

A ciò si aggiungano gli inevitabili corollari che discendono dall'applicazione di queste riflessioni in una prospettiva sovranazionale, tenuto conto del fatto che lo stesso Trattato di Lisbona sembra voler assegnare alle Camere alte un ruolo privilegiato di catalizzatore delle istanze periferiche ed una funzione di amplificatore in ambito europeo.

4. La riforma del bicameralismo italiano

Chi scrive, dunque, resta convinta dell'idea che il bicameralismo non solo rappresenti ancora oggi un'opportunità dal punto di vista istituzionale, ma che esso costituisce una scelta obbligata in corrispondenza di ordinamenti decentrati che partecipano al processo di integrazione europea.

Fra questi deve essere annoverata inevitabilmente l'Italia, che assorbita dal suo progetto di revisione costituzionale diviene immediatamente oggetto privilegiato della riflessione.

Un primo merito dovrà, dunque, essere riconosciuto al testo di riforma in discussione che, diversamente rispetto agli sforzi compiuti in passato, si sta avvicinando ad un primo traguardo, ossia la conclusione dell'*iter* parlamentare di approvazione. Il che permette di riflettere in termini concreti sulla possibilità, in un futuro assai prossimo, di "superare" definitivamente il bicameralismo paritario italiano attraverso la creazione di un Senato composto da 95 delegati designati tra consiglieri regionali e sindaci, il cui riparto è demograficamente ponderato regione per regione, e da 5 senatori nominati per sette anni dal Presidente della Repubblica. Il testo di riforma rimanda ad una futura attuazione legislativa la definizione delle modalità di elezione dei senatori, limitandosi a pretendere che ciò avvenga con metodo proporzionale e tenuto conto dei *desiderata* degli elettori in occasione del rinnovo dei Consigli regionali. Si tratterebbe, pertanto, di un organo ad elezione indiretta e continuo, titolare, secondo lo stesso dettato costituzionale, di funzioni di raccordo fra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, così come fra questi e l'Unione europea, anche attraverso un ruolo attivo nell'attuazione degli atti normativi e delle politiche comunitarie, nonché nella valutazione del loro impatto sul territorio. Ad esso sarebbe riconosciuta, inoltre, competenza nella valutazione delle politiche della pubblica amministrazione e sarebbe chiamato a concorrere nell'esercizio della funzione legislativa e a verificarne l'attuazione, venendo definitivamente meno la sua posizione paritaria nell'*iter* di approvazione delle leggi, così come la sua partecipazione al rapporto di fiducia governativo.

Non è agevole esprimere un giudizio complessivo. Sono molte le cose che avrebbero potuto essere dette (... e non sono state dette) e quelle che avrebbero potuto essere dette meglio. Vi sono dei punti di forza, ma nel complesso si tratta di una riforma in molte sue parti "sospesa", dal

momento che la sua applicazione è condizionata all'approvazione di una serie di norme di attuazione, prima fra tutte quella relativa alla selezione dei suoi membri.

D'altra parte, va sottolineato, sin da subito, che per essere compresa fino in fondo questa riforma deve essere prima di tutto contestualizzata e messa in relazione rispetto ad almeno tre fattori. Innanzitutto il crescente bisogno di cambiamento, già evidenziato dai cittadini, nel tentativo di uscire da uno schiacciante stato di immobilismo in cui il nostro Paese sembra essere sprofondata da tempo. In secondo luogo, l'evidente clima di scarso entusiasmo e approvazione di cui gode il regionalismo negli ultimi anni, complici gli episodi di *mala gestio* che hanno tormentato le istituzioni locali: è evidente che questo senso di diffidenza verso il modello regionale che si respira ha finito con il condizionare pesantemente l'attività del legislatore, caratterizzata da una forte tendenza al contenimento del decentramento. Infine, ed è questo uno degli aspetti su cui coloro che fermamente si oppongono a questo testo di riforma maggiormente si soffermano, in una riflessione di più ampio respiro, bisognerà evidenziare il contesto politico sovranazionale in cui essa si innesta. Un contesto che sembra imporre una riorganizzazione dei processi decisionali sulla scia di un marcato decisionismo, privilegiando una certa presidenzializzazione della politica.

I tre fattori menzionati sono facilmente rintracciabili fra le righe delle disposizioni del testo di riforma concernenti il superamento del bicameralismo paritario.

5. La rappresentanza nel nuovo Senato

Per quel che concerne la natura del Senato che il legislatore costituzionale ha voluto immaginare per il futuro della nostra Repubblica, deve probabilmente essere evidenziato un certo disagio nell'intercettare quale possa essere la sua vocazione rappresentativa. D'altra parte, non può essere che accolta con favore la scelta del legislatore costituzionale di privilegiare la rappresentanza delle istituzioni su quella della popolazione o del territorio. Essa, infatti, fuga ogni prospettiva multinazionale cui - in termini meramente funzionali ad una vittoria elettorale o a interessi locali - è stato più volte piegato il decentramento italiano, invero estraneo alle derive del particolarismo di stampo nazionalista, seppure rispettoso delle differenziazioni locali. La rappresentanza delle istituzioni non lascia spazio ad equivoci circa l'esistenza di un popolo diverso da quello "italiano" da rappresentare, di un popolo radicato in una porzione di territorio da rappresentare altro e diverso da quello italiano: ciò pur senza negare l'esistenza di un contesto locale i cui interessi devono essere proiettati in ambito statale.

Certo, la scelta di rappresentare le istituzioni avrebbe potuto essere più chiara, soprattutto nell'ottica di valorizzare la funzione "federativa" del Senato rispetto ai plurimi interessi territoriali. Ma il limite non parrebbe consistere nell'aver preferito una modalità di elezione indiretta o nel non aver previsto un vincolo di mandato imperativo in capo ai senatori.

L'una e l'altra opzione, infatti, muovono in termini di continuità con quella che è l'esperienza comune al diritto comparato europeo, dove la selezione indiretta appare negli ultimi tempi quella preferita *de iure condito* e *de iure condendo* (si pensi al dibattito ormai avviato da anni anche in Spagna); mentre per quel che riguarda il vincolo di mandato imperativo bisognerà rilevare come in realtà la sua previsione costituzionale rappresenti più un'eccezione che la regola. In particolare l'esempio tedesco metterebbe in luce la necessaria presenza di alcuni presupposti indefettibili ai

fini di garantire efficacia al vincolo: fra essi vale la pena ricordare l'esistenza di una cultura federale profondamente radicata nella popolazione, nelle istituzioni e nei partiti tanto a livello locale che nazionale, la presenza di una solida piattaforma politica della periferia, oltre che il consolidamento, nel tempo, di un federalismo decisamente di natura esecutiva che ha finito con il caratterizzare in forma peculiare i rapporti fra le due Camere in Parlamento.

Piuttosto se un primo limite alle scelte in punto rappresentanza deve essere mosso al testo di riforma esso deve riguardare la scelta dei soggetti rappresentati: non cessa di suscitare in chi scrive una certa perplessità la decisione di selezionare 21 sindaci perché entrino a far parte del Senato accanto ai consiglieri regionali designati.

La previsione della presenza dei sindaci in Senato, pur in numero ridotto rispetto alla precedente versione del progetto di riforma, finisce, infatti, con l'influire negativamente sulla possibile definizione di una visione integrata delle diverse componenti territoriali del nostro ordinamento, reiterando una tendenza omogeneizzante (già assunta dal legislatore costituzionale del 2001 nella stesura dell'art. 114) dei diversi livelli di governo e incidendo sull'idea di rappresentanza territoriale che si intende sviluppare.

Al di là della più volte richiamata tradizione municipalista italiana, meglio sarebbe stato abbandonare definitivamente l'idea di una Camera delle autonomie, composta da membri dei diversi livelli di governo favorendo una prospettiva di sussunzione del livello inferiore in quello superiore.

6. Le funzioni del nuovo Senato

Ma è probabilmente sul piano delle funzioni che la capacità del testo di riforma di realizzare le sue intenzioni di superamento del bicameralismo paritario in favore di una specializzazione delle due Camere deve essere valutata.

Due, inevitabilmente, gli ambiti in cui questo obiettivo tende a concretarsi. Da una parte il contenimento del ruolo del Senato nell'esercizio della funzione legislativa; dall'altro nella sua esclusione dal circuito della fiducia.

Va detto sin da subito che nel primo come nel secondo caso è il minimalismo a caratterizzare le scelte del legislatore costituzionale.

Se è vero che un ripensamento del ruolo della seconda Camera nel procedimento legislativo era necessario e che il suo intervento nel rapporto di fiducia costituiva una anomalia che il diritto comparato non ha mai mancato di sottolineare, è pur vero che ciò avrebbe potuto essere fatto con l'intento di valorizzare attraverso la differenziazione il ruolo della Camera alta e non di marginalizzarla.

Ecco un altro degli aspetti su cui insiste chi sostiene le ragioni del "no" a questa riforma: l'inconsistenza della seconda Camera dopo la revisione, la sua incapacità a rappresentare un contrappeso alla politica della Camera bassa, la sua indeterminatezza sino a quando non siano approvati tutti i testi di attuazione, ed in particolare le leggi elettorali per la sua composizione. Ed il plurale è d'obbligo dal momento che per combinato disposto costituzionale il sistema elettorale per la formazione e rinnovo del Senato sarà determinato da una legge di principio statale e da

tante leggi regionali quante sono le regioni. Lo sconforto che coglie alcuni è tale da far dire che meglio sarebbe stato decidersi per l'abrogazione della Camera alta e l'instaurazione di un modello monocamerale, senza considerare che rinunciare al bicameralismo significherebbe rinunciare definitivamente a consolidare il nostro regionalismo, dal momento che il decentramento trova nella seconda Camera, spesso a livello simbolico prima che funzionale, la sua espressione.

D'altra parte è proprio in uno degli aspetti più criticati di questa riforma, ossia in quel suo carattere in parte indefinito, che probabilmente trova conforto chi, pur essendo consapevole dei limiti della riforma, sente la necessità di assecondare il cambiamento e vede la possibilità di correggere ancora il tiro attraverso l'introduzione in sede di attuazione e di definizione del sistema per la selezione dei senatori di una serie di correttivi volti a rafforzare la funzione del Senato nella forma di governo italiana.

Vale dunque la pena interrogarsi non solo su quello che è stato previsto, ma anche su quello che avrebbe potuto essere previsto, di modo che, in fase di attuazione legislativa e regolamentare, il "nuovo" bicameralismo possa giovare di un'ampia riflessione e di idee cui attingere per supplire, almeno in parte, alla mancanza di fantasia del legislatore costituzionale, al fine di ritagliare per la Camera alta un degno ruolo istituzionale.

Per esempio, in assenza di aggravii posti in capo alla Camera dei deputati per il superamento di emendamenti proposti dal Senato e tenuto conto dei tempi strettissimi assegnati al Senato per emendare un testo già approvato dalla Camera bassa, si potrebbe immaginare di aprire uno spazio per la previsione di commissioni bicamerali di concertazione, in grado di superare, al verificarsi di condizioni predefinite, un disaccordo legislativo, che sarebbe bene non venisse bypassato solo puntando sulla forza dei numeri o sulla mera primazia di una Camera sull'altra. Il diritto comparato offre una variegata scelta di modelli (solo per restare in ambito europeo: la Germania, il Belgio, la Spagna, la Russia, la Bosnia-Erzegovina) ai quali il legislatore potrebbe prestare maggiore attenzione. Per un rafforzamento del Senato nell'iter legislativo si potrebbe, inoltre, contare su strumenti che, seppure estranei alla nostra esperienza costituzionale, hanno potuto dare prova di validità in altri contesti istituzionali. Una riserva di priorità nell'iniziativa legislativa, per esempio, tale da imporre, per materie predeterminate e comunque sempre per quelle "a consenso necessario" e nei casi di iniziativa regionale, la necessaria presentazione di progetti, proposte e disegni in primo luogo presso la seconda Camera, chiamata a pronunciarsi con precedenza rispetto a quella bassa. Meglio sarebbe stata la sua previsione in Costituzione, ma possono comunque essere trovate formule per una sua introduzione in sede di attuazione. Fermo restando che una riflessione avrebbe potuto essere aperta anche sulla possibilità di istituzionalizzare i rapporti del circuito intergovernativo delle conferenze con il Senato, nonché sulla previsione che questo fosse annoverato (anche in virtù dei poteri di nomina ad esso assegnati) tra i soggetti abilitati ad adire la Corte, secondo l'esperienza francese, ceca e polacca, ad esempio. La necessità di delimitare con rigore questo potere, prevedendo limiti temporali al ricorso o spazi materiali entro cui la seconda Camera può agire, non pare sminuire il valore e il peso che, dal punto di vista dei rapporti fra le due Camere, questa prerogativa avrebbe potuto rivestire in termini di garanzia.

7. Come scegliere i nuovi senatori

Alla luce di quanto sinora considerato, è chiaro che molto è stato detto, ma molto resta ancora da dire nella definizione della fisionomia istituzionale del Senato proposto con il testo di revisione costituzionale.

Ed è evidente che l'efficacia di quel molto che ancora si deve dire, per costruire un Senato chiamato ad essere qualcosa di più di una mera comparsa della vita politica italiana, dipende in gran parte dalle persone che i seggi di quel Senato saranno chiamate a ricoprire. E dipende dunque, in ultima istanza ed in gran parte, dal sistema e dalla filosofia che animerà il processo di selezione di quei senatori.

Le scarse indicazioni in merito (metodo proporzionale, ponderazione demografica degli eletti per ogni regione, minimi di rappresentanza) lasciano spazio ad un articolato intervento del legislatore statale e regionale, destinato, è evidente, a connotare sostanzialmente il profilo della categoria dei senatori.

Le possibilità che emergono dall'intrecciarsi di composizione e sistema elettorale divengono infinite, anche ricorrendo a soluzioni originali in grado di rispondere alle esigenze di un sistema che pur volendo privilegiare per il futuro la prospettiva territoriale in seno al Senato difficilmente potrà liberarsi nel breve-medio periodo della logica meramente partitica nella designazione dei senatori.

A mo' di esercizio, mi sia consentito riprendere un'ipotesi già sviluppata altrove¹ e volta a costruire una formula indiretta "corretta" capace di ancorare, almeno in potenza, la scelta dei partiti alla volontà del territorio.

I senatori potrebbero così essere scelti sulla base di un elenco depositato da ogni singola forza politica al momento della presentazione delle liste provinciali in occasione delle elezioni regionali.

La lista dei senatori, il cui numero non potrebbe essere superiore al numero dei membri che la regione stessa è chiamata ad esprimere in seno al Senato, dovrebbe essere necessariamente identica per tutte le liste provinciali presentate da un medesimo simbolo e potrebbe permettere o meno l'indicazione di una preferenza da parte dell'elettore.

Il numero degli eletti in Senato per ciascuna lista sarebbe proporzionale al numero di voti conseguito dal simbolo a livello regionale, nella consapevolezza dell'inevitabile effetto distorsivo sui risultati che deriva dal diverso numero di seggi che ciascuna regione è chiamata ad esprimere in Senato. Effetto distorsivo che per quel che riguarda le regioni rappresentate da due soli senatori sarebbe particolarmente pesante e potrebbe sconsigliare l'uso di un metodo che però non perde valore in corrispondenza delle regioni più popolate.

A partire dai risultati conseguiti in sede elettorale e sulla base delle liste "a latere", il Consiglio neo-insediato potrebbe così procedere alla selezione dei consiglieri da designare in Senato.

Facilmente assimilabile nel contesto politico attuale, non di meno si possono, immediatamente e senza sforzo, intuire i punti di forza e le potenzialità in termini di cambiamento di un sistema che

¹ Anna Mastromarino, "Prospettive di riforma della rappresentanza territoriale in Italia", in [Italia 2014: proposte per un federalismo possibile](#), Rapporto del Centro Studi sul Federalismo, gennaio 2014 (in particolare pag. 13)

non esclude l'elettore dalla scelta dei membri del Senato, pur assicurando una continuità di questi ultimi con le istituzioni regionali; di un sistema che non appare del tutto sradicato dalle dinamiche della rappresentanza politica, pur possedendo i caratteri strutturali per la proiezione degli interessi territoriali al centro.

Esso permetterebbe di prendere realisticamente le mosse dal contesto di fatto (la centralità del sistema politico), pur tentando, al contempo, di introdurre un elemento di continuità territoriale fra lista, elettori e senatori, dal momento che la scelta dei candidati ai seggi della seconda Camera, costituendo, in un certo senso, una parte integrante del progetto politico con cui la lista si presenta all'elettore, potrebbe influire positivamente o negativamente sull'adesione a quel programma nel momento del voto. Ne consegue che non può essere escluso *a priori*, potendo invece essere considerato altamente probabile, che la scelta dei candidati al Senato sia influenzata più da valutazioni per così dire "territoriali" che "politiche". Più da valutazioni che concernono il radicamento e l'empatia del candidato rispetto alla regione che nei confronti del partito stesso.

8. Riforma costituzionale e rinnovamento istituzionale

Da quanto sinora affermato è facile dedurre che al di là del giudizio che rispetto alla riforma si intende formulare nel suo complesso, per quel che concerne il Senato bisognerà attendere qualche tempo dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia per verificare la bontà dell'intervento di revisione costituzionale rispetto agli obiettivi che ci si era prefissati.

Quel che è certo è che la strada appare in salita. E ciò non tanto o non solo per quei difetti che anche coloro che intendono sostenere e confermare la riforma ben *ri*-conoscono, quanto piuttosto per i limiti strutturali che concernono il sistema in cui la riforma troverà attuazione e dovrà operare.

È innegabile, infatti, che molte delle obiezioni che vengono mosse alla riforma, molte delle perplessità che si nutrono rispetto al consolidarsi di un potere eccessivo in capo all'Esecutivo ed in particolare in capo al suo Presidente, perderebbero in gran parte sostanza, sino quasi a sparire, se il sistema politico-partitico del nostro Paese si mostrasse all'altezza del cambiamento proponendosi come garante della continuità costituzionale rispetto ai principi sanciti dai padri costituenti nel 1948.

Non solo ciò non avviene, ma la disinvolta noncuranza con cui si pretende riformare la Costituzione senza prima aver messo mano ad alcuni nodi del nostro ordinamento appare disarmante.

Da troppo tempo si resta in attesa di un intervento legislativo che possa non già adeguare ma finalmente disciplinare la vita e l'azione dei partiti politici; la materia del finanziamento delle associazioni politiche e di conseguenza ciò che concerne l'intervento delle *lobby* in ambito pubblico; i casi di conflitto di interesse.

L'esercizio della sovranità popolare in un ordinamento democratico rappresentativo come il nostro non si concreta se non attraverso la mediazione dei partiti: ed è evidente lo stato di profonda crisi esistenziale in cui questi ultimi versano tanto per quel che riguarda la capacità di

intercettare l'interesse dell'elettore, quanto per quel che concerne il momento di sintesi di questi stessi plurimi interessi nel procedimento decisorio.

La cassetta degli attrezzi cui il nostro ordinamento può attingere per mantenere il sistema dei partiti è evidentemente divenuta inadeguata. Poteva essere sufficiente cinquant'anni fa. Non lo è più oggi con l'avvento della rete, l'affermarsi dei mezzi di comunicazione di massa, il consolidarsi di una profonda coscienza politica in una parte della popolazione ed al contempo di una deriva populista che travolge tutti gli altri. Ostinarsi a non vedere il cambiamento significa esserne sopraffatti. Gestire il cambiamento significa avere la possibilità di salvaguardare i principi della partecipazione e della rappresentanza adeguando e corazzando il sistema rispetto ai tempi.

Quale garanzia di successo può dare anche la migliore delle riforme se questa si trova a dover intervenire in un contesto di inaffidabilità e sfiducia quale è quello in cui versa la politica italiana?

È dalla Costituzione stessa che bisogna ripartire per riformare la Costituzione e per garantire che la riforma possa rappresentare un punto di partenza verso l'implementazione di quei principi che sono alla base del nostro ordinamento e che sono e saranno, "se" e "quando" approvata la riforma, i pilastri su cui si fonda la nostra Repubblica. Soltanto facendo della riforma costituzionale un atto di profondo rinnovamento istituzionale a tutto tondo potremmo non solo con serenità accogliere le novità introdotte, ma al contempo ridare slancio ad un Paese immobile che stenta a ripartire e a giocare la sua partita in casa e in Europa.

Questa riforma, infatti, non deve essere approvata perché "l'Europa ce lo chiede", ma perché per stare dentro quell'Europa, per contribuire a definire l'indirizzo che quell'Europa, l'Europa degli italiani di Ventotene, stenta a ritrovare, è necessario cambiare il nostro passo politico ed istituzionale. Solo così potremmo continuare a coltivare un sogno: quello dell'Italia protagonista dentro un progetto di integrazione di tutto il popolo europeo.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Via Real Collegio 30
10024 Moncalieri (TO)

Tel. +39 011 670 5024
Fax. +39 011 670 5081
www.csfederalismo.it
info@csfederalismo.it