

Alcune prime (sparse e brevi)  
riflessioni in merito al progetto di  
superamento del bicameralismo  
paritario in approvazione alle Camere

di Anna Mastromarino

Professore Associato di Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi di Torino



# Alcune prime (sparse e brevi) riflessioni in merito al progetto di superamento del bicameralismo paritario in approvazione alle Camere \*

**di Anna Mastromarino**

Professore Associato di Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi di Torino

1. Per qual che concerne le modifiche al Senato della Repubblica, sono quantomeno tre le prospettive attraverso cui è possibile guardare al testo del disegno di legge 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 si accinge a concludere il suo *iter* di approvazione parlamentare.

A rendersi doverose sono, in primo luogo, alcune considerazioni che, da un punto di vista più generale, possano contribuire a valutare la bontà di un testo di riforma intervenuto a conclusione di un percorso lastricato di falliti tentativi. Un percorso, va detto, già intrapreso a ridosso dell'approvazione della Costituzione, quando la revisione del 1963 aveva chiaramente manifestato segni di insofferenza rispetto ad un organo che ha stentato sin dall'inizio a trovare la propria adeguata collocazione nell'ordinamento repubblicano.

Ad una prima valutazione d'insieme deve necessariamente seguire un'analisi dei contenuti: di ciò che c'è, ma anche di ciò che non c'è; di ciò che avrebbe potuto essere detto (e non è stato detto) e di ciò che avrebbe potuto essere detto meglio. In quest'ottica, la lettura in chiave comparativa diviene essenziale al fine di poter ricostruire un quadro meno asfittico e meno provinciale rispetto ad un tema che impegna la letteratura di molte liberal-democrazie contemporanee. Già ad un primo sguardo, infatti, è possibile rilevare la profonda crisi di identità che le seconde Camere vivono, invero da tempo, in ogni sistema bicamerale, persino in quelli di matrice federale.

Infine, bisognerà dedicare uno spazio, consapevoli dell'incertezza che in questo ambito ancora regna, per ragionare sulle prospettive di attuazione materiale di un testo di riforma che per quel

---

\* Il contributo fa parte del focus di *federalismi* sulla Riforma costituzionale, ed è pubblicato previa approvazione di un Comitato di valutazione, come da regole contenute nella presentazione del focus.



che riguarda il Senato, lascia aperte molte questioni. Ciò affinché la revisione possa essere letta alla luce della nostra tradizione costituzionale e rappresentare un'occasione di implementazione di quei principi su cui la nostra Carta si fonda e che non cessano di costituire il fondamento del nostro vivere comune.

2. Il bicameralismo italiano è sempre stato considerato, anche sul piano del diritto comparato, un'anomalia, a causa della sua struttura perfetta, anzi "più-che-perfetta". 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 (:seppure in quell'occasione non mi pare si parlò di tradimento dei valori costituenti), quando l'assimilazione della durata e sostanzialmente quella 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.

L'incessante richiamo della letteratura rispetto alla necessità di porre rimedio a questa anomalia attraverso un ripensamento della composizione, ruolo e funzioni del Senato non ha trovato riscontro negli anni passati, da una parte per mancanza di volontà politica, dall'altra perché, ammesso che sull'*an* vi fosse un comune consenso, per quel che concerne il *quomodo* molto restava da dire, essendovi incertezza innanzitutto circa la vocazione che un'eventuale riforma della seconda Camera avrebbe dovuto coltivare. Risulta, infatti, inevitabilmente difficile ripensare la seconda Camera in un clima in cui si stenta a tracciare i confini del tipo di Stato. A ciò si aggiunga che, con molta probabilità, ed almeno in parte, lo stesso travaglio istituzionale vissuto negli ultimi anni dal nostro sistema regionale può aver contribuito ad un certo disagio nell'immaginare il ruolo da assegnare al Senato.

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 di "superare" definitivamente il bicameralismo paritario in Italia 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 ed è 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.

**3.** A partire dalla lettura delle disposizioni del testo di revisione, su un piano generale, devono essere tenuti in considerazione quantomeno due ordini di considerazioni al momento di valutare la bontà della filosofia che pare aver ispirato la riforma. Quantomeno due, in effetti, sono le forze che hanno agito preventivamente nel determinare la direzione da prendere per disegnare i tratti del nuovo bicameralismo.

Da una parte, prendendo pienamente coscienza del mandato dell'art. 5 della Costituzione, il legislatore costituzionale pare aver voluto finalmente riconoscere dignità di organo di rappresentanza delle autonomie territoriali alla seconda Camera, con ciò imponendo una svolta a 360° della sua natura. E lo ha fatto assecondando una tendenza che è quella già preferita dalla maggior parte degli ordinamenti che, come l'Italia, hanno optato per una disarticolazione su base territoriale del potere legislativo, sia essa di tipo federale o meno. Mi riferisco alla selezione dei senatori per via indiretta, accolta recentemente anche dal Belgio che nel 2014, intervenendo a modifica della seconda Camera, l'ha trasformata in un organo interamente di secondo grado.

Probabilmente volendo deliberatamente trascurare il quadro del diritto comparato, si è parlato in tal senso di *vulnus* inferto alla democrazia e alla sovranità del popolo: ma è chiaro il fine di mera opposizione politica che si nasconde dietro questa critica. Non è possibile, infatti, sostenere con onestà scientifica che la selezione indiretta dei membri del Senato rappresenti davvero in sé e per sé un atto lesivo del sistema democratico e del potere sovrano. La scienza giuridica è assai lontana ormai dal considerare in termini monolitici la sovranità. Non solo è pacifica la sua possibile articolazione (non sdoppiamento, *ça va sans dire*) a livello territoriale, ma trovano cittadinanza anche le sue diverse espressioni attraverso la partecipazione alla vita politica locale, alla elezione dei suoi organi, alle forme di associazionismo che concretano il richiamo costituzionale alla sussidiarietà orizzontale, ovverosia attraverso canali che solo in via indiretta convergono nell'esercizio della sovranità a livello nazionale.



A questo primo ordine di considerazioni ne va aggiunto un secondo.

Nell'accingersi a esprimere una valutazione complessiva sulla riforma del Senato non è possibile, infatti, trascurare il clima politico-istituzionale in cui essa è maturata. Ne consegue che, se da una parte dopo una lunga attesa il legislatore costituzionale ha finalmente voluto prendere atto della natura decentrata del tipo di Stato italiano, dedicando la seconda Camera alla rappresentanza delle istituzioni territoriali, dall'altra non può essere taciuto che questa decisione ha coinciso con uno dei minimi storici delle regioni in termini di credibilità e entusiasmo da parte dell'opinione pubblica. Gli episodi di malcostume, che sono emersi negli ultimi anni come ordinari nella vita politica a livello regionale, anche quando privi di rilevanza penale, hanno contribuito al discredito del regionalismo italiano, spingendo molti elettori ad interrogarsi sulla opportunità di conservare un modello di decentramento così avanzato. È chiaro, dunque, che la riforma del Senato non può che scontare questo clima refrattario a riconoscere protagonismo alle regioni: il risultato è chiaramente quello di una timida Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali, che nella sua forma così inevitabilmente dimessa finisce con il fare il gioco di un progetto di revisione che senza dubbio tende a rafforzare il ruolo dell'Esecutivo nella forma di governo italiana.

Alcuni dicono che si poteva attendere tempi migliori per intervenire; altri affermano lapidariamente che una secca decisione a favore del monocameralismo sarebbe stata a questo punto preferibile: aspettando però si perderebbe l'occasione di dare impulso ad un cambiamento che da tanto tempo il nostro ordinamento attende e di cui il nostro sistema ha bisogno; rinunciando al bicameralismo, d'altra parte, si rinuncierebbe 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. Come dimostra la scarsissima propensione degli ordinamenti federali ad abdicare rispetto alla scelta bicamerale anche in quei casi dove, come in Canada, il Senato vive da moltissimi anni una grave crisi esistenziale senza poter essere affatto definito Camera in senso territoriale o federale.

**4.** Pur senza soffermarsi, in questa sede, su una puntuale analisi delle singole disposizioni, non di meno, come ricordato, la proposta di riforma del bicameralismo in approvazione in Parlamento merita di essere analizzata da un duplice punto di vista: per ciò che dice e per ciò che non dice.

Se da una parte, infatti, devono essere sottolineati gli sforzi fatti per superare (almeno in parte) alcune criticità che appartenevano al disegno di legge inizialmente sottoposto all'attenzione delle Camere e rispetto alle quali non erano mancate decise reazioni da parte della dottrina, non di meno, accanto ad alcuni punti di forza in un'ottica di cambiamento, possono e devono essere



rilevati limiti tuttora esistenti. Qualora rilevati, infatti, essi potranno essere meglio superati o mitigati quando, una volta entrata in vigore, la riforma necessiterà di un'applicazione legislativa.

Superamento del bicameralismo paritario significa innanzi tutto superamento della parità funzionale delle Camere. Ne discende che per valutare la bontà della riforma è necessario, in primo luogo, verificare l'effettiva diversificazione funzionale impressa dal testo ai due rami del Parlamento per appurare, in seconda battuta, se tale diversificazione corrisponda nei fatti ad un atto di valorizzazione o, piuttosto, ad un indebito svuotamento del ruolo istituzionale della seconda Camera e quindi ad un'abolizione mascherata del bicameralismo.

Cominciamo con il dire che, per quel che concerne le funzioni, l'abbandono del bicameralismo paritario, nell'idea del legislatore costituzionale proponente, passa principalmente per due strade. Da una parte la limitazione del suo ruolo nel procedimento legislativo ordinario; dall'altra l'esclusione dal circuito di fiducia del Senato.

Per quel che riguarda il primo aspetto, è stato sottolineato da chi intende farsi promotore di una serrata campagna di opposizione all'entrata in vigore della riforma, come proprio la previsione di plurimi iter di approvazione delle leggi comporterebbe uno svilimento dell'azione sovrana, rappresenterebbe l'ennesima occasione di allontanamento dei cittadini dalle istituzioni, vieppiù incomprensibili nel loro operare e costituirebbe una eccessiva complicazione della procedura in grado di mettere definitivamente in ombra il ruolo del Senato in ambito legislativo

Il punto merita attenzione, ben oltre le poche righe di questa nota. Ciò nonostante in questa sede si può cominciare con il sottolineare che l'esistenza di procedimenti diversificati e ad hoc per l'approvazione delle leggi, piuttosto che rappresentare un deterrente alla partecipazione democratica può rivelarsi, al contrario, un valido strumento per rivitalizzare la sovranità delle Camere e la partecipazione degli elettori. La previsione di iter differenti, infatti, come il diritto comparato dimostra, obbliga le forze politiche, quantomeno in corrispondenza di determinati atti, a rimettersi in gioco, dovendo prescindere da consolidati assetti politici di maggioranza, in uso nel procedimento ordinario, per soddisfare i diversi quorum e per riuscire ad espletare tutti i passaggi costituzionalmente previsti. A tutto vantaggio, eventualmente, di un possibile futuro spazio di maggiore protagonismo del Senato.

Piuttosto, se un qualche appunto deve essere mosso relativamente alle scelte compiute per il superamento del bicameralismo paritario, bisognerà soffermarsi, più in generale, a valutare il minimalismo cui pare voler essere relegata la seconda Camera.

Minimalismo non affatto dovuto, dal momento che la volontà di ridimensionare il ruolo del Senato rispetto alla Camera bassa per quel che concerne l'approvazione delle leggi, anche al fine



di rafforzare il continuum parlamentare che garantisce la realizzazione del programma governativo, non si ritiene debba comportare *a priori* la neutralizzazione del ruolo della Camera alta nella funzione legislativa.

Il diritto comparato, infatti, offre una vasta gamma di istituti giuridici cui ben si sarebbe potuto ricorrere volendo concretamente reinventare il ruolo del Senato nell'organizzazione politica del Paese.

Vale dunque la pena interrogarsi non tanto su quello che è stato previsto, quanto 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.

Il solo fatto che la Costituzione una volta riformata non preveda espressamente l'eventuale intervento delle commissioni di concertazione nell'iter legislativo non significa affatto che queste non possano trovare un loro spazio. Laddove sia il regolamento della Camera dei deputati, ad esempio, a prevederne la costituzione, esse non concreterebbero affatto una lesione del procedimento legislativo costituzionalmente definito. Piuttosto, la loro previsione regolamentare rappresenterebbe un atto di autolimitazione della Camera bassa che in corrispondenza di particolari circostanze potrebbe ritenere essenziale dare maggior rilievo all'intervento del Senato nell'iter di approvazione della legge.

Evidentemente la prevalenza della Camera bassa nel procedimento legislativo non può essere revocata in dubbio, neppure per espressa volontà della Camera stessa, dal momento che una eventuale parificazione delle due camere al di là dei casi stabiliti finirebbe con il presentare profili di dubbia costituzionalità. Non di meno, una riflessione può comunque essere aperta in merito agli effetti delle decisioni della commissione, nonché per quel che concerne i soggetti legittimati a



convocarla. Ne consegue che, assicurata in linea di principio la subalternità della seconda Camera rispetto alla Camera dei deputati, d'altra parte residua uno spazio per ipotizzare un effetto vincolante delle decisioni cui perviene la commissione di conciliazione. Così come non sfugge il diverso peso politico che finirebbe con l'avere la decisione di concedere al presidente della Camera, alle minoranze parlamentari (perché no, bicamerali) o allo stesso Presidente del Consiglio il potere di convocare la Commissione, lasciando, al Senato, una mera funzione di impulso.

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 potrebbe essere stata aperta, anche, circa la 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 infatti 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.

Per quel che concerne il secondo punto mi pare che poco possa essere detto, dal momento che la partecipazione della seconda Camera al rapporto di fiducia rappresenta un'eccezione tutta italiana che mal si concilia con la volontà di fare del Senato uno spazio di integrazione fra il centro e la periferia.

D'altra parte andrà comunque detto che lo stesso senso di "pochezza" che investe il ruolo del Senato in ambito legislativo ridonda anche rispetto alla sua funzione più strettamente politica.

Gli stessi rapporti con l'Esecutivo, infatti, senza ricadere nella dinamica fiduciaria avrebbero potuto concretarsi con l'affidamento di più incisivi poteri ispettivi e di informazione in capo al Senato, ma anche con il riconoscimento di poteri di nomina in grado di qualificare il Senato in termini di garanzia, ad esempio rispetto alla selezione dei vertici delle autorità indipendenti.





Il legislatore costituzionale invero, sembra aver intuito l'importanza che i poteri di nomina possono rivestire nella definizione del ruolo del Senato nel sistema, nel momento in cui prevede l'elezione di due giudici costituzionali in seno alla seconda Camera e timidi poteri di controllo sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge. Ma, forse per questo, non si spinge oltre.

5. E' chiaro, d'altra parte, che la definizione istituzionale del "nuovo" Senato non passa solo per la sua connotazione funzionale. Essa dipende, infatti, inevitabilmente anche dalle scelte compiute sul piano della rappresentanza: chi rappresenta cosa?

La lettura del testo di riforma ci racconta di un Senato chiamato a rappresentare le istituzioni territoriali.

Ed in questo senso una prima notazione generale si rende necessaria.

Nonostante in punto rappresentanza il testo di riforma non brilli per linearità e coerenza nella scelta di un paradigma di riferimento, è innegabile, infatti, che la scelta di aver voluto puntare sulla rappresentanza delle istituzioni piuttosto che su quella delle popolazioni o del territorio *tout court* appare aver colto nel segno. 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.

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.

In generale allo stato attuale, quando, in assenza di una legge quadro statale e di leggi regionali che possano definire il metodo di elezione dei senatori, è difficile delineare il profilo in termini professionali, culturali, politici di coloro che siederanno nella seconda Camera, sarebbe opportuno astenersi dal profetizzare lo svilimento del Senato per mancanza di “personale competente”. Molto dipenderà da quanto seriamente le istituzioni territoriali assumeranno la possibilità loro offerta di intervenire con competenza in ambito statale.

Qualche perplessità sembra invece poter essere sollevata, sin da ora, circa la scelta compiuta dal legislatore in merito alle istituzioni da rappresentare in Senato. Già da una prima analisi, infatti, il testo sembra scontare la cronica assenza nell’ordinamento italiano di un disegno organico nella definizione del sistema decentrato degli enti territoriali.

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.

La continuità Stato-enti locali, in più occasioni richiamata quale elemento ostativo alla nascita di un “sistema regione” integrato, non rappresenta una peculiarità solo italiana. Essa deriva dalla tradizione centralista, comune a diversi ordinamenti. Diverso piuttosto il modo in cui questa continuità è stata metabolizzata dal sistema. La scelta di proiettare in Parlamento un’idea di decentramento policentrico (foriera di potenziali antagonismi fra classi diverse di enti territoriali) piuttosto che concentrico non è quella sposata da altri Paesi, fra cui ad esempio il Belgio e la Spagna dove, parallelamente all’incisivo processo di decentramento che ha interessato l’ordinamento inizialmente centralizzato, in favore di tipi di stato quali quello federale o quello “autonomico”, si è assistito, ed il processo appare tutt’altro che concluso, alla progressiva attrazione del sistema locale entro il campo gravitazionale degli enti substatali con una progressiva abdicazione in materia da parte del livello centrale.



In Italia non solo ciò non è avvenuto, ma questa riforma sembra dare il destro ad una tendenza affatto diversa, da una parte, per l'appunto, chiamando i sindaci a comporre il Senato, dall'altra consolidando nella lettera p) dell'art. 117 la competenza esclusiva dello Stato sugli enti locali aggiungendo agli ambiti già previsti (legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane) anche la definizione dell'«ordinamento» e delle «disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni».

6. Detto ciò, bisognerà essere franchi nel ribadire una certa difficoltà che allo stato attuale non può che cogliere lo studioso dinnanzi al testo di revisione.

Sono diverse, infatti, le parti del testo di riforma in approvazione alla Camera che rimandano ad un successivo intervento legislativo la loro attuazione o la definizione della loro applicazione nel dettaglio.

Questo carattere *in fieri* della riforma (non affatto insolito a dire il vero) è sicuramente uno tra gli aspetti che ha sollevato le maggiori perplessità in seno a quella dottrina che avrebbe preferito un intervento del legislatore costituzionale meno interlocutorio.

D'altra parte, però, non tutto il male viene per nuocere. Capita, dunque, che proprio questo carattere aperto del testo di riforma possa rivelarsi uno dei suoi punti di forza permettendo ad una modifica epocale del nostro sistema di governo di assestarsi con il tempo, ponendo gradualmente rimedio, attraverso l'intervento legislativo e regolamentare, ai limiti di cui in parte si è dato sommariamente conto in queste brevi note.

Nella definizione del ruolo che concretamente il Senato andrà a rivestire nella organizzazione politica italiana un peso rilevante sarà giocato, infatti, dall'interpretazione che degli spazi rimasti aperti sarà data e dalla interpretazione che i senatori stessi sapranno dare della loro funzione.

In questo senso, è stato ricordato, particolare attenzione finirà con il rivestire la definizione della legge o meglio sarebbe dire delle leggi elettorali (stante la competenza regionale in materia) che saranno approvate per la selezione dei 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, pare questa la sede opportuna per riprendere un'ipotesi già sviluppata altrove 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 scongiurare l'uso di un metodo che però non perde valore in corrispondenza delle regioni più popolose.

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 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.

7. In conclusione: ogni riforma si fonda su un testo normativo in quanto tale di per sé perfettibile. Un testo convincente, in alcune sue parti, deludente per altre. Ed ogni riforma sposa una filosofia, persegue un obiettivo di massima. In questo caso probabilmente il giudizio personale dello studioso dovrebbe lasciare il passo o almeno accompagnarsi ad un’analisi concreta dei tempi e del contesto nel quale questa riforma ha preso forma.

Per quanto riguarda il progetto in discussione alle Camere i tempi sono quelli di una cronica crisi della politica tradizionale e delle forme della rappresentanza; il contesto quello dell’Europa che va verso forme della politica improntate all’efficacia del processo decisionale, alla personalizzazione della politica e alla presidenzializzazione del sistema. Ciò può non piacere, ma non può stupire, dal momento che da decenni, cioè almeno a partire dai referendum elettorali degli anni Novanta, anche gli elettori italiani sembrano spingere in questa direzione.

E dunque, ancora una volta: al di là del giudizio che sui singoli aspetti della riforma può essere svolto, vi sono alcune domande ineludibili. Il testo risulta coerente rispetto ai tempi ed al contesto per permettere all’Italia di uscire da quell’immobilismo politico-istituzionale in cui si trova da molto, troppo tempo? Esistevano altre strade percorribili, non in termini assoluti, ma in termini di reale opportunità politico-istituzionale per un Paese che da tempo stenta a trovare slancio e che deve trovare una sua collocazione nel contesto istituzionale europeo? Insomma, è poi vero che si poteva fare diversamente?

Sicuramente si poteva fare meglio, ma senza dimenticare l’impellenza del fare.

Senza stravolgere quelli che sono i principi fondamentali del nostro impianto costituzionale, gli stessi voluti dai nostri padri costituenti, mi pare che anzi si possa puntare oggi, anche attraverso questa riforma costituzionale, ad una loro implementazione.

Democrazia e partecipazione rischiano di indebolirsi, infatti, se non si adeguano al più presto i processi decisionali alle trasformazioni di un mondo che è già cambiato nelle forme e nelle procedure. Il mutamento è ineluttabile. Bisogna saperlo gestire per non esserne sopraffatti e per non dover rinunciare a quei principi sui quali ancora deve fondarsi la nostra comunità costituzionale.

Questa riforma, pur con tutti i suoi limiti, può divenire dunque l’occasione per un risanamento di tutto l’impianto della nostra Repubblica ed un ripensamento di assetti che della democrazia e della partecipazione rappresentano la spina dorsale e che da tempo versano in sofferenza. A



quando una legge sui partiti politici, sulla regolazione del finanziamento, del tesseramento, sul regolamento dei conflitti di interesse e sulla rappresentanza degli interessi da parte delle lobby?

Risulta chiaro che solo attraverso la rigenerazione profonda del sistema della rappresentanza che passa attraverso le formazioni politiche è possibile rigenerare le forme della democrazia. La riforma costituzionale potrà divenire forse il punto di partenza per questo profondo ripensamento istituzionale a tutto tondo. Ed a partire da questo ripensamento potranno forse essere consolidati quegli argini che potranno contenere le derive accentratrici e le involuzioni democratiche tanto temute da una parte della dottrina di fronte al testo di riforma costituzionale.

Ed è innegabile che solo attraverso questo processo rigenerativo sarà possibile dare linfa nuova ad un organo, quello del Senato rispetto al quale molto ancora resta da scrivere e da dire. In un modello di organizzazione politica in cui la sovranità statale va perdendo vieppiù di consistenza se non entra in attiva connessione da una parte con il livello locale e dall'altra con la dimensione sovranazionale, il Senato, infatti, potrebbe essere chiamato a svolgere un ruolo fondamentale quale asse di trasmissione del sistema, agendo come catalizzatore delle istanze territoriali e come ricetrasmittente rispetto al piano europeo.

È vero dunque che vi sono ragioni per nutrire alcune perplessità rispetto alle scelte compiute dal legislatore costituzionale in tema di superamento del bicameralismo paritario e revisione della seconda Camera, ma forse è davvero precoce intonare un *requiem*.