

Osservatorio sulle fonti

QUATTRO PASSI FRA LE NUVOLE (RILEGGENDO GLI ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE SUL PROBLEMA DELLA ELETTIVITÀ DEL SENATO DELLA REPUBBLICA)

di *Stefano Merlini*

1. Rileggere gli atti dell'Assemblea Costituente in occasione della discussione che è in atto sul disegno di legge costituzionale A.S. 1429 presentato dal governo Renzi sulla riforma del Senato, induce a compiere una serie di riflessioni che, pur partendo dalle origini della nostra costituzione e dalla più profonda concezione della democrazia parlamentare in essa contenuta, si rivelano, in realtà, di straordinaria attualità e smentiscono alcuni luoghi comuni che hanno contrassegnato, sia nel dibattito politico più recente che in quello dottrinale, le più correnti opinioni sulla “insufficienza” e la “contraddittorietà” dei motivi che spinsero i nostri costituenti verso un modello parlamentare bicamerale e, per di più, “perfetto”.

Al contrario, la discussione che si svolse, a partire dal 23 settembre del 1947, sugli articoli 53 e seguenti del progetto di costituzione presentato all'Assemblea dalla Commissione dei 75, dimostrò che fra la fase della discussione nella seconda sottocommissione e quella della Assemblea, i partiti politici avevano notevolmente maturato le loro convinzioni sulla struttura della forma di governo parlamentare da adottare nella costituzione e se queste riflessioni non erano sempre arrivate ad armonizzare gli intenti e gli obiettivi fra i partiti maggiori (come fu evidente, ad esempio, nella persistenza di una frattura irrimediabile fra la DC, il PCI ed i due gruppi socialisti sul tema, fondamentale, della struttura del Senato) il periodo che era intercorso fra la chiusura della discussione nelle tre sottocommissioni e l'apertura del dibattito in Assemblea aveva portato, invece, ad un avvicinamento su altri temi altrettanto rilevanti: dalla stessa opportunità della adozione di un sistema bicamerale a quello della necessità di differenziare le elezioni della Camera e quella del Senato in base a leggi elettorali ispirate a principi diversi.

Anzitutto, e per procedere ad una rapida sintesi del dibattito che si svolse fra il 23 settembre ed il 9 ottobre, uno dei temi fondamentali che affiorò durante tutta la discussione fu quello della stretta connessione che esisteva fra le decisioni che la Costituente doveva assumere in tema di struttura del parlamento ed i principi costituzionali fondamentali in tema di rappresentanza politica.

Da questo punto di vista, anzi, le decisioni da prendere in tema di elezione e di composizione della Camera e del Senato (oltre che, naturalmente, sul tema delle loro funzioni) costituiscono il completamento del dibattito che era avvenuto sull'art. 48, dedicato al diritto di voto, e sull'articolo 49, dedicato ai partiti politici: i veri “padri della Costituzione” (come affermò Vezio Crisafulli) ed i veri rappresentanti degli interessi politici del corpo elettorale nell'ottica di quella democrazia parlamentare che era divenuta l'obiettivo comune di tutti i partiti (o, almeno, di quelli “di massa”) dopo l'approvazione in seconda Sottocommissione dell'ordine del giorno Perassi.

Osservatorio sulle fonti

2. Fu proprio subito dopo l'inizio della discussione sull'art. 52 del progetto che conteneva, nel primo comma, la sintesi della scelta bicamerale ("Il Parlamento si compone della camera dei deputati e della Camera dei Senatori"; dizione modificata, in base ad un emendamento del deputato Macrelli, in "Senato della Repubblica") che il dibattito affrontò il tema generale della rappresentanza politica in relazione alla dizione dell'art. 5 del progetto che prevedeva che la Camera fosse eletta a suffragio universale e diretto in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o frazione superiore a quarantamila.

Come è noto, l'on. Antonio Giolitti (appartenente al gruppo del PCI) presentò un emendamento in base al quale dopo le parole suffragio universale e diretto si sarebbe dovuto aggiungere la frase "...e segreto, secondo il sistema proporzionale"; emendamento che fu giustificato proprio in considerazione "...della influenza grandissima del sistema di elezione sulla fisionomia della rappresentanza..." e perché il sistema proporzionale era quello che consentiva "...di esprimere nella assemblea legislativa la reale influenza che i partiti hanno nel Paese..." e di garantire meglio la tutela delle minoranze¹.

Giolitti acconsentì a ritirare il suo emendamento ed a trasformarlo in un ordine del giorno (che fu approvato a larga maggioranza) dopo che Ruini ricordò alla Assemblea che la seconda sottocommissione aveva già votato un emendamento volto nella stessa direzione che conteneva, però, la raccomandazione di non inserire ("per ragioni tecniche") nella Costituzione nessuna norma che privilegiasse un sistema elettorale al di sopra degli altri. Per la verità, fra le "ragioni tecniche" ricordate da Ruini, ce ne era una che sovrastava a tutte le altre: nella seconda sottocommissione era già affiorato, in realtà, a proposito dei sistemi elettorali, lo scontro fra i grandi partiti di massa, tutti favorevoli al proporzionale di lista, ed i partiti minori, soprattutto quelli di tradizione liberale e liberale democratica, favorevoli, invece, all'uninomiale e, quindi, ad un sistema tendenzialmente maggioritario.

Non a caso, diversi esponenti dei partiti minori intervennero contro l'emendamento Giolitti, preoccupati che il prevedere nella Costituzione un particolare sistema elettorale per la Camera "...obbligherebbe necessariamente a precisare il sistema anche per il Senato..."². In sintesi, e proprio a partire dall'emendamento Giolitti, divenne chiaro che sul sistema bicamerale si stava giocando una partita concentrata, da una lato, fra i divergenti interessi fra i maggiori ed i minori partiti e che riguardava i sistemi elettorali e dall'altro, come apparirà, poi, evidente al momento della discussione sulla composizione del Senato, fra la DC, orientata a favore di una composita rappresentanza degli interessi sociali e politici, e i comunisti e socialisti favorevoli, invece, ad un Senato che rappresentasse solo gli interessi politici generali del Paese.

In questa complessa partita è interessante notare che la composizione numerica della Camera e del Senato assunsero da subito un grande rilievo, apparendo chiaro ai costituenti che la maggiore o minore numerosità della Camera dei deputati (la cui prevalen-

¹ Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Costituente*, Camera dei deputati, Roma, 1979, Vol. V, p. 2986.

² Cfr. in questo senso, l'intervento dell'on Fabbri del Gruppo Misto, in op. ult. cit. p. 2988 .

Osservatorio sulle fonti

za numerica era, comunque, scontata) sarebbe stata, ieri come nel dibattito odierno, uno degli elementi fondamentali che avrebbero determinato non solo il peso ma anche il carattere politico del bicameralismo italiano.

Non a caso, proprio sulla discussione sull'art. 53 del Progetto ("La Camera dei Deputati è eletta a suffragio universale e diretto in ragione di un deputato ogni ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila") intervennero subito Togliatti, da un lato, e Nitti e conti, dall'altro. Favorevole, il primo, alla adozione dell'articolo nella sua formulazione originaria, favorevoli, i secondi, ad innalzare a centomila (Nitti) o a centoventimila (Conti) il rapporto fra gli abitanti ed i seggi.

È molto interessante, a questo proposito, riflettere sui due motivi che Togliatti volle porre alla base della scelta del gruppo comunista a favore del rapporto numericamente più basso. Anzitutto, come egli disse, "...una scelta più alta distacca troppo l'eletto dall'elettore"; in secondo luogo, "...l'eletto, distaccandosi troppo dall'elettore, acquista la figura soltanto di un rappresentante di un partito e non più di un rappresentante di una massa vivente che egli in qualche modo deve conoscere e con la quale egli deve avere rapporti personali e diretti". Dunque, e in relazione agli effetti finali di questa scelta, egli concludeva "...avremo una Camera che oscillerà intorno ai 550 deputati. Mi pare che ci sia poco male..."³.

A parte quest'ultima osservazione, che rivendicava la necessità di istituzioni che consentissero alla rappresentanza politica di operare al meglio al di là di troppo riduttive considerazioni sui loro costi (cosicché quest'ultima opinione ci appare in netta controtendenza rispetto a quelle esigenze di "riduzione dei costi della politica" che sono state poste alla base di alcune scelte sbagliate del disegno di legge Renzi-Boschi) il breve intervento di Togliatti rappresenta uno dei più interessanti contributi al problema della rappresentanza politica che compaiono nel dibattito alla Assemblea Costituente.

Se si ricordano, infatti, le indimenticabili pagine dedicate da Bernard Manin alle discussioni sui principi della rappresentanza politica che divisero i federalisti e gli antifederalisti alla Convenzione di Filadelfia⁴ si osserverà che le idee di Togliatti e del PCI (favorevole come tutti i grandi partiti al proporzionale di lista) sulla rappresentanza politica finivano, singolarmente, per coincidere con le opinioni del democratico e federalista Madison, convinto che l'esistenza di grandi collegi elettorali avrebbe rafforzato la rappresentatività degli eletti senza favorire necessariamente la elezione di candidati sostenuti dalla aristocrazia mercantile e terriera. Secondo il segretario del partito comunista, in una situazione qual era quella dell'Italia del secondo dopoguerra, la concentrazione della competizione elettorale in grandi collegi avrebbe, anzi, consentito ai partiti politici (e particolarmente a quelli più grandi) di contrastare la forza del grande capitale e dei grandi poteri costituiti consentendo una vera e paritaria competizione democratica a livello nazionale.

Dall'altra parte, però, se i "moderni principi", i partiti, avessero preteso di rappresentare totalmente e totalitariamente l'interesse del corpo elettorale, la rappresentanza poli-

³ Cfr. op. cit. p.2988.

⁴ Cfr. B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2011, spec. p.121 e s.

Osservatorio sulle fonti

tica sarebbe in grado di interpretare soltanto le esigenze più generali del corpo elettorale senza più conoscere, come ritenevano nel 1787 gli antifederalisti americani, le reali esigenze di quella “massa vivente” che è chiamata ad eleggere nella realtà i rappresentanti nelle assemblee elettive.

Sappiamo che la legge elettorale per la camera, approvata dalla stessa Costituente avrebbe, poi, cercato di risolvere questo problema con un compromesso, che avrebbe unito lo scrutinio di lista nazionale al sistema delle preferenze: cosicché l’eletto avrebbe potuto, come rappresentante del partito, interpretare le istanze politiche generali del corpo elettorale e interpretare, invece, come designato attraverso il sistema delle preferenze, le esigenze di quella parte dell’elettorato che egli “doveva conoscere e con la quale egli doveva avere rapporti personali e diretti”. Un “affondo” sulla idea di rappresentanza attraverso il quale sembra, come si vede, di rileggere alcune delle motivazioni in base alle quali la Corte Costituzionale ha dichiarato, agli inizi dell’anno incorso, con la sentenza n. 1 del 2014, la incostituzionalità di quel sistema di rappresentanza che era stato costruito dalla legge n. 270 del 21 dicembre 2015.

Era chiaro che questa “interpretazione” data da Togliatti al sistema della rappresentanza politica coincideva pienamente con le esigenze e le opinioni dei democristiani e dei socialisti e, più in generale, con quella “convenzione proporzionalistica” che tendeva ad allargare al massimo la partecipazione politica attraverso il sistema dei partiti e che aveva consentito, dopo l’unanimità del CLN, di eleggere la Costituente e di iniziare il processo di ricostruzione di uno Stato democratico⁵: cosicché l’interesse comune dei più grandi partiti ad un allargamento della loro rappresentanza nella Camera dei deputati spiega l’esito della votazione (segreta) effettuata sull’emendamento proposto dall’On Nitti, che ottenne 133 voti favorevoli e 229 voti contrari.

Fu, quest’ultimo, un verdetto che segnò l’affermazione definitiva alla Costituente di quella convenzione, sopra ricordata, a favore del sistema proporzionale che avrebbe fatto della Camera dei deputati (al di là della discussione che la Assemblea stava per intraprendere sulla composizione e sul sistema elettorale del Senato) la camera rappresentativa per eccellenza e che avrebbe poi condotto, nella terza legislatura, a determinare in trecento quindici il numero dei senatori contro i seicento trenta membri della camera dei deputati.

3. Così come era accaduto nelle discussioni che si erano svolte, nella seconda Sottocommissione sul problema della composizione e della elezione del Senato, la discussione che iniziò in Assemblea su questo tema nel pomeriggio del 24 settembre 1947, si dimostrò ben più complessa di quella che si era svolta sulla composizione e sulla elezione della Camera dei deputati.

A questo proposito, e come è bene ricordare, il testo dell’art. 55 del Progetto di Costituzione prevedeva che la camera dei senatori fosse eletta su base regionale; che a ciascuna regione, salvo la valle d’Aosta, fossero attribuiti almeno cinque senatori, più un

⁵ Sulla centralità della convenzione proporzionalistica cfr. F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano 2006, spec p. 156 e s.

Osservatorio sulle fonti

senatore ogni duecentomila abitanti o frazione superiore a centomila e che nessuna regione potesse avere un numero di senatori superiore a quello dei suoi deputati eletti nell'altra camera. Infine, e per quello che riguarda il sistema di elezione, il terzo comma dell'art. 55 prevedeva che i senatori fossero eletti per un terzo dai membri del consiglio regionale e per due terzi, a suffragio universale e diretto, dagli elettori che avessero superato il venticinquesimo anno di età.

Il testo presentato all'Assemblea rappresentava un tentativo di compromesso per risolvere i profondi contrasti che si erano manifestati, come ho già ricordato, nella seconda sottocommissione fra i maggiori partiti (ed in particolare fra i democratico cristiani, da un lato, ed i comunisti ed i socialisti dall'altro e, poi, fra tutti questi ed i partiti minori) e che avevano riguardato, prima, la stessa scelta di strutturare in senso bicamerale il nostro sistema parlamentare; poi, la discussione sulle competenze delle due camere ed, infine, la composizione e d il sistema di elezione del Senato.

È noto che alla base delle profonde divisioni che si erano manifestate nella Commissione dei 75 a proposito del Senato stava, in realtà, una concezione profondamente diversa della stessa idea della rappresentanza che si sarebbe dovuta esprimere nella seconda camera. Camera che avrebbe dovuto esprimere, secondo il progetto elaborato da Mortati, una pluralità di diversi interessi: da quelli delle diverse categorie professionali, a quelli più specificamente territoriali fino a quelli che richiedevano il concorso di speciali competenze per l'attività legislativa. Questa concezione della necessità di una speciale rappresentanza specificamente attribuita al Senato era considerata, in realtà, così importante da parte della DC da aver spinto quel partito a presentare, nella seduta del 23 settembre, subito dopo la chiusura della discussione generale sul parlamento, un ordine del giorno sottoscritto dai deputati Piccioni e Moro che sottolineava l'esigenza di procedere nella discussione riguardante il Senato solo dopo aver accettato il principio che la seconda camera avrebbe risposto "...alla necessità di integrare la rappresentanza politica in modo che essa rispecchi la realtà sociale nelle sue varie articolazioni e tutti gli interessi politicamente rilevanti (...) chiamando a partecipare alla seconda camera i gruppi nei quali spontaneamente si ordinano le realtà sociali (...) secondo un criterio di ripartizione a base territoriale regionale (...) mediante elezioni a doppio grado (ispirate al) criterio della proporzione con l'entità numerica delle categorie, insieme a quello della maggiore responsabilità del lavoro qualificato"⁶.

L'ordine del giorno Piccioni-Moro si presentava, come è chiaro, come una proposta radicalmente alternativa all'art. 55 del Progetto di Costituzione e la sua approvazione avrebbe portato alla impossibilità di procedere oltre nella stessa discussione sulla struttura e sulle competenze del Senato fino al punto di rendere forse necessario un rinvio alla stessa Commissione dei 75 del progetto di Costituzione. In effetti, la inaspettata presentazione di quell'ordine del giorno fu considerata, non solo da parte del PCI, ma anche da parte dei socialisti e dei partiti minori, una rottura sostanziale non soltanto dei

⁶ Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit. vol. IV, p. 2977.

Osservatorio sulle fonti

risultati dei lavori della Commissione dei 75 ma anche degli stessi principi di fondo di quel patto fra i partiti politici che sosteneva i lavori dell'Assemblea costituente.

Non a caso, subito dopo la presentazione dell'ordine del giorno Piccioni–Moro, intervenne, sul punto, uno dei più preparati costituenti del PCI, l'on. Laconi, che affermò come la approvazione di quell'ordine del giorno avrebbe condotto a porre tutto il sistema della rappresentanza politica "...su basi completamente diverse da quelle che noi abbiamo previsto per l'ordinamento generale dello Stato italiano..." e che la formazione di una seconda camera su quelle basi avrebbe addirittura significato anche qualcosa di più : "...una Costituzione diversa da quella che abbiamo delineato nei Titoli già approvati...". In conseguenza, e nel tentativo di evitare una clamorosa rottura dello stesso "patto costituzionale", Laconi ed il socialista Targetti chiesero ai due presentatori di ritirare il loro ordine del giorno e, dopo il rifiuto della DC di aderire a quella richiesta, un gruppo di costituenti appartenenti alla maggior parte dei gruppi presenti nell'Assemblea, richiese, e proprio per sottolineare la eccezionale importanza di quella decisione, la votazione per appello nominale.

L'ordine del giorno Piccioni Moro fu respinto dall'Assemblea con 213 voti contrari e 166 voti favorevoli. Questo risultato, che segnò una delle più cocenti sconfitte della DC alla Assemblea Costituente, indusse quel partito a rinunciare definitivamente ad inserire nella Costituzione una idea di rappresentanza ispirata a principi in parte organicistici ed in parte di ispirazione corporativa che era radicalmente alternativa rispetto a quella che era stata posta già alla base di quella prospettiva di Repubblica parlamentare che si era già espressa nel Progetto di Costituzione e questo consentì che il dibattito sul Senato potesse riprendere, a partire dal 24 settembre da quel testo dell'art. 55 del Progetto che abbiamo ricordato poco sopra e che si caratterizzava per tre punti salienti: la "base regionale" del Senato; un numero minimo di senatori attribuito a ciascuna regione; un sistema di elezione "misto" dei senatori: eletti per un terzo dai consigli regionali e per due terzi dagli elettori a suffragio universale e diretto.

4. Spettò all'onorevole Nitti, uno dei più illustri rappresentanti della tradizione liberale, aprire la discussione sul futuro Senato attraverso la presentazione di un emendamento nel quale, a parte l'omaggio alla tradizione statutaria per la quale si prevedeva la presenza nel Senato degli ex Presidenti della Repubblica, degli ex presidenti del consiglio, dei vertici delle supreme magistrature dello Stato e di sei membri eletti dal consiglio superiore della pubblica istruzione, la vera ragione d'essere del futuro Senato era affrontata commisurando la sua composizione a quella che avrebbe dovuto essere la sua funzione complessiva: quella non soltanto di garante di una migliore qualità della legislazione ma anche della democraticità complessiva della nuova Repubblica parlamentare, nella quale la presenza di una prima camera che sarebbe stata eletta, come appena deciso, con il sistema proporzionale avrebbe portato al predominio dei partiti, più che degli elettori, ed al prevalere degli interessi immediati della maggioranza.

In questo quadro, Nitti collocava al centro del suo emendamento proprio il sistema di nomina del futuro Senato: che avrebbe dovuto essere eletto sulla base di un senatore ogni duecentomila abitanti (salvo la attribuzione ad ogni regione di almeno tre senatori)

Osservatorio sulle fonti

attraverso circoscrizioni elettorali che dovevano eleggere un solo senatore ciascuna, mentre si prevedeva che i senatori elettivi durassero in carica sei anni e che fossero rinnovabili per un terzo ogni due anni.

Singolarmente, ma non tanto se si pensa allo scontro che si era appena consumato con la democrazia cristiana, fu il gruppo comunista a raccogliere e rilanciare il centro dell'emendamento presentato dall'on. Nitti e che era stato accolto senza riserve da tutti i partiti laici democratico liberali.

Laconi presentò, infatti, un emendamento all'art. 55 nel quale si prevedeva che la seconda camera fosse eletta a suffragio universale diretto e segreto secondo il sistema uninominale in ragione di un senatore ogni duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila; ma, al di là del contenuto dell'emendamento, furono le motivazioni poste a suo sostegno che chiarirono il radicale cambiamento di opinione sul ruolo del Senato che si era verificato all'interno del gruppo comunista.

Anche se Laconi rivendicò, infatti, la fondatezza della opinione già espressa dal PCI in Sottocommissione (la non necessità dell'esistenza di una seconda camera prevista solo per correggere una presunta tendenza "avventata ed irriflessiva" di una unica assemblea rappresentativa) egli volle aggiungere che il gruppo comunista si era ormai convinto della utilità della istituzione del Senato per rispondere all'esigenza "...che la legge trovi, attraverso il vaglio della seconda camera, una sua maggiore elaborazione ed un maggiore suo perfezionamento". In conseguenza, il partito comunista riteneva che anche questa camera dovesse, come la prima, rappresentare la nazione in modo unitario, in considerazione del fatto che "...la sovranità appartiene a tutto il popolo nella forma più indiscriminata..." e, dunque, dal principio dell'appartenenza della sovranità al popolo, discendeva la conseguenza che la Costituente doveva respingere non soltanto la proposta della DC di strutturare il Senato secondo il principio della rappresentanza degli interessi ma anche la proposta elaborata dalla Commissione dei 75 di conformare la seconda camera "su base regionale o comunque su base locale". Infatti, le proposte elaborate dalla Commissione "...conferiscono alle Regioni in quanto tali un loro diritto di partecipazione alla direzione politica del Paese e muovono, quindi, da una concezione dello Stato che non è quella che ha trovato accoglimento nel titolo delle autonomie regionali. Le regioni non sono state da noi configurate come organi di potere politico. Noi non abbiamo creato uno Stato federale per cui debba discenderne naturalmente una rappresentanza delle regioni nella seconda camera. Noi abbiamo creato la regione come ente puramente autonomo ed incluso nell'unità politica dello Stato".

Fu, dunque, sulla base di queste argomentazioni che il gruppo comunista dichiarò di aderire al contenuto dell'emendamento Nitti anche per ciò che riguardava il sistema di elezione dei senatori. La introduzione del sistema uninominale, infatti, oltre ad essere coerente con il principio della titolarità della rappresentanza politica da parte del popolo sovrano "...avrebbe corrisposto alla esigenza di differenziare la seconda camera dalla prima; consentendo, così, di dare una maggiore elaborazione ed un maggiore perfezionamento alle norme che il parlamento sarebbe stato chiamato ad approvare..."⁷. La

⁷ Cfr. *La Costituzione della Repubblica...*, cit. p. 3007 e 3008.

Osservatorio sulle fonti

sconfitta dell'ordine del giorno Piccioni Moro e la scelta del gruppo comunista di respingere il sistema di elezione "misto" dei senatori contenuto nel progetto presentato dalla Commissione dei 75, spostarono la discussione sul Senato su un'ottica completamente diversa da quella originaria.

Anzitutto, anche se l'opzione a favore del collegio uninominale non si dimostrò definitivamente acquisita neppure da parte della intera sinistra (Targetti ed il gruppo del partito socialista presentarono, infatti, un emendamento in base al quale il Senato avrebbe dovuto essere eletto a base regionale "con suffragio universale e diretto") il collegamento fra il Senato e le Regioni assunse, da allora, un significato diverso da quello contenuto nel Progetto di Costituzione.

Come fu costretto ad ammettere lo stesso Mortati, intervenendo per difendere il numero fisso di cinque senatori per ogni Regione che era contenuto nel secondo comma dell'art. 55 del Progetto, il principio della "base regionale" che caratterizzava il Senato in base al primo comma, non avrebbe (o almeno, non avrebbe potuto più) essere necessariamente interpretato in senso "federalistico" ma in quello, più ristretto, della scelta della Costituzione di "rafforzare le Regioni", ed in particolare quelle più piccole, evitando che la voce dei loro senatori (comunque eletti) diventasse irrilevante nel confronto numerico con i senatori eletti dalle Regioni maggiori⁸. Questa diversa interpretazione della base regionale del Senato diventava, in realtà, assai importante, in quanto finiva per spostare il senso della "regionalizzazione" della seconda camera dalle Regioni intese come istituzioni politicamente rappresentative, alla difesa della identità delle diverse comunità regionali nelle quali (del resto, secondo l'originaria dottrina regionalista di Luigi Sturzo) si esprimevano quegli interessi sociali, economici e storici differenziati che giustificavano la previsione di una speciale autonomia. Se si fosse accettata questa prospettiva, come chiari successivamente lo stesso Mortati nel prosieguo del lungo dibattito su questo tema, la elezione "su base regionale del Senato" avrebbe significato, in definitiva, nient'altro che l'adeguamento di quel sistema elettorale che si sarebbe scelto per il Senato alla regola che questo sarebbe stato destinato a produrre i suoi effetti solo all'interno della regione; vietando, ad esempio, la esistenza di collegi interregionali. Insomma, gli effetti delle importanti votazioni che abbiamo sopra ricordato avevano ormai spostato l'asse della elettività del Senato dalle Regioni intese come istituzioni ai corpi elettorali regionali.

Bisogna, tuttavia, ricordare che il processo attraverso il quale la Costituente acquisì il principio della elettività popolare diretta del Senato rimase accidentato anche dopo le discussioni e le votazioni sopra ricordate. Un costituente illustre come Tommaso Perassi, presentò nella seduta del 24 settembre a nome di un partito, quello repubblicano, sicuramente ascrivibile nello schieramento della sinistra, un emendamento in base al quale i senatori avrebbero dovuto essere eletti, come aveva proposto il Progetto di Costituzione, per un terzo dai consigli regionali e per il resto "da delegati eletti a suffragio universale fra gli elettori iscritti nei comuni della circoscrizione elettorale di primo grado".

⁸ Cfr. *La Costituzione della Repubblica...*, cit. p.3010.

Osservatorio sulle fonti

L'emendamento Perassi, che fu appoggiato dalla DC e da altri partiti dell'area di centro e di destra, dimostrò come, in realtà, nel problema del sistema di elezione del Senato risultavano irrimediabilmente congiunti e confusi due problemi diversi, che riguardavano, il primo, la questione, più volte ricordata delle scelte da compiere in relazione ai principi costituzionali della rappresentanza politica ed il secondo che riguardava, invece, la ragion d'essere della seconda camera; la sua fondamentale "funzione costituzionale" che avrebbe dovuto riassumere e giustificare le singole attribuzioni contenute, ad esempio, negli articoli 67, 87 e 88 del Progetto sulle quali l'Assemblea avrebbe discusso e deliberato un mese dopo, a partire dal 23 ottobre.

Da questo punto di vista, occorre riconoscere che Nitti, nella illustrazione del suo ordine del giorno così prontamente accettato dal gruppo del PCI, aveva, da un lato, fatto riferimento ad un Senato da intendersi come organo di suprema garanzia democratica contro le possibili prevaricazioni "di maggioranza" da parte di una prima camera eletta con il detestato sistema proporzionale; proprio perché il collegio uninominale fondato su circoscrizioni di duecentomila abitanti avrebbe consentito "...ad ogni individuo che ne ha le attitudini di essere candidato senza che occorran i mezzi poderosi come per le grandi liste delle grandi circoscrizioni...": privilegiando, quindi, la scelta delle persone rispetto alla scelta dei partiti.

D'altra parte, però, il vero modello di quel "Senato di garanzia" al quale faceva riferimento l'emendamento di Nitti era il Senato degli Stati Uniti: per cui molti degli attributi che egli prevedeva per la seconda camera (rinnovo parziale ogni due anni; durata più lunga rispetto alla camera dei deputati; impossibilità del suo scioglimento) finivano per fare riferimento ad un modello, quello presidenziale, che non solo era stato già respinto dalla Costituente con l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi ma che non era, alla fine, neppure previsto dallo stesso Nitti.

Dunque, ed in definitiva, chi, come la maggior parte dei partiti di sinistra, aveva appoggiato l'emendamento Nitti e la proposta dell'introduzione del collegio uninominale per il Senato (condividendo, per questo profilo le preoccupazioni per una forma di governo parlamentare troppo soggetta, malgrado il proporzionale, al dominio della maggioranza di governo) non poteva, in realtà, condividere né la proposta del rinnovo parziale né quella del divieto di scioglimento della seconda Camera, perché queste proposte avrebbero finito per essere non dei correttivi ma dei veri stravolgimenti di quella forma di governo parlamentare "pura" che era stata, ormai, definitivamente accettata dai comunisti e dai socialisti.

In ogni modo, l'ordine del giorno Perassi fu respinto, nella seduta del 25 settembre con 213 voti contrari e 198 favorevoli, nella sua prima parte, e con 220 voti contrari e 181 favorevoli nella sua seconda parte. Risultato che spiega gli "applausi a sinistra e commenti al centro" che salutarono il risultato di questa importante votazione; anche se occorre aggiungere che quella appena ricordata non fu l'ultima delle votazioni nelle quali si confrontarono i favorevoli ed i contrari al principio del collegio uninominale. I numerosi ordini del giorno e gli ancora più numerosi emendamenti che erano stati presentati durante la discussione sull'art. 55 del Progetto posero, infatti, allo stesso Presidente Terracini il problema della compatibilità fra gli ordini del giorno approvati e gli

Osservatorio sulle fonti

emendamenti presentati dopo di essi: problema che fu definitivamente risolto solo nella seduta del 7 ottobre con la approvazione (190 voti favorevoli e 181 contrari) di un nuovo o.d.g. presentato, ancora, a nome di Nitti (ma sottoscritto, fra gli altri, da Laconi, Togliatti, Bozzi, Perrone Capano, Colitto) nel quale si affermava: “La Assemblea Costituente afferma che il Senato sarà eletto con suffragio universale e diretto col sistema del collegio uninominale”.

Questa ultima votazione sulle scelte di fondo da compiere sull’art. 55 del Progetto in materia di sistema di elezione del Senato, fu memorabile, non solo perché fu l’ultima di una lunga serie che avevano tenuto impegnata per più di due settimane l’Assemblea Costituente, ma perché dimostra come, in realtà, il fulcro di quel lungo ed appassionato dibattito che impegnò l’Assemblea Costituente fino al punto da mettere in discussione, come abbiamo detto, lo stesso “patto costituente”, fu proprio il problema della elezione diretta del Senato: quella scelta, cioè, che è stata oggi rimessa in discussione da parte del disegno di legge di riforma costituzionale A.S. 1429 presentato dal governo Renzi.

Sulla elezione diretta o indiretta del Senato, si può, anzi, dire che nessuna altra parte della Costituzione fu approvata dopo un dibattito così appassionato, completo e consapevole della importanza delle implicazioni sullo stesso principio di democrazia che sarebbero discese dall’una o dall’altra scelta. Si potrebbe dire, in altre parole, che proprio dalla centralità e dalla consapevolezza di quella discussione emerge la piena coscienza dei costituenti che la opzione fra la elezione popolare diretta o indiretta del Senato costituiva uno dei principi fondamentali che l’Assemblea era chiamata ad inserire nella nuova Costituzione: uno dei tasselli fondamentali di quel concetto di “Repubblica democratica” che i costituenti avevano già inserito nell’art. 1 della carta costituzionale.

Non è un caso, dunque, che il resto della discussione sull’art 55 del Progetto e, poi, sugli articoli 56, 57 e 58 si sia svolto molto più rapidamente e con votazioni che non contrapposero più frontalmente i diversi schieramenti politici dell’Assemblea.

Così, accettato il principio in base al quale il Senato doveva essere elettivo, fu possibile realizzare una sostanziale concordia nella progressiva esclusione dai membri del Senato non solo dei rappresentanti eletti dalle istituzioni della cultura ma anche degli ex presidenti del consiglio e degli ex presidenti delle due assemblee; mentre fu accettata con larghissima maggioranza la proposta di Alberti (DC) di nominare nel Senato, come senatori a vita, gli ex presidenti della Repubblica e di consentire al capo dello Stato di nominare cinque senatori a vita fra cittadini che avessero illustrato la patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Ugualmente, una volta escluso il principio della elezione dei senatori da parte dei consigli regionali, la Assemblea non incontrò difficoltà nell’aderire alle richieste di Mortati di assicurare a tutte le regioni, anche alle più piccole, esclusa la Valle d’Aosta, un numero minimo di sette senatori.

Le uniche difficoltà che si manifestarono nel completamento del quadro degli articoli 57 – 60 della Costituzione fu, invece, l’art. 58 del Progetto riguardante la durata del mandato del Senato.

Sul punto, e contro quanto già stabilito dall’emendamento Nitti, intervenne il presidente della Commissione dei 75, Meuccio Ruini, per ricordare che l’art. 58 del Progetto di Costituzione aveva attribuito la stessa durata, cinque anni, al mandato delle due ca-

Osservatorio sulle fonti

mere per affermare un concetto, quello di legislatura che non poteva non essere comune alle due camere, in quanto esso "...significava che le due camere venivano elette nello stesso tempo e potevano essere sciolte nello stesso tempo..."⁹. Tuttavia, e malgrado il richiamo di Meuccio Ruini, l'Assemblea aveva ormai finito per accettare almeno i fondamentali principi dell'emendamento presentato da Nitti nella seduta del 24 settembre: la elettività del Senato; il collegio uninominale e la differenziazione della seconda camera anche in base alla sua diversa durata.

Questo spiega perché, nella seduta del 9 ottobre, dopo aver respinto un emendamento dell'On. Corbino (del Gruppo Misto) che proponeva il rinnovo parziale ogni triennio della seconda camera, la Assemblea approvò, per alzata di mano, su proposta congiunta della DC e del Partito liberale (emendamento Clerici-Lucifero) che il Senato della Repubblica fosse eletto per sei anni¹⁰

5. Fu questa, apparentemente, l'ultima scelta di rilievo compiuta dalla Costituente in materia di elezione e di struttura del Senato. Apparentemente, perché, dopo la approvazione della Costituzione, l'Assemblea avrebbe approvato, nell'esercizio del suo potere legislativo ordinario, la legge 6 febbraio 1948 n. 29 contenente le norme per l'elezione del Senato della Repubblica.

Come è noto, quella legge avrebbe in realtà stravolto il significato della elezione del Senato con suffragio universale diretto ed in base al collegio uninominale deliberata, come ho ricordato poco sopra, nella seduta del 7 ottobre 1947.

Infatti, anche se la legge prevedeva che i candidati potevano presentarsi in una sola regione e che fossero costituiti in ogni regione tanti collegi quanti erano i seggi senatoriali ad essa assegnati, l'art. 11 della legge istituiva l'obbligo per ogni candidato di "collegarsi" con almeno due altri candidati nella stessa regione al fine di determinare (art. 19) prima della cifra elettorale di ciascun candidato, la cifra elettorale di ciascun gruppo di candidati; cosicché sarebbe stata la cifra elettorale di ciascun gruppo ad attribuire ai gruppi (in realtà, ai partiti) il numero dei seggi ad essi spettanti e solo in conseguenza il collegio ad ognuno dei candidati.

In questo modo, la legge n. 29 ottenne ciò che desideravano alcuni dei partiti di massa e, fra essi, quelli che avevano condotto una tenace opposizione ad una significativa differenziazione fra il sistema elettorale della Camera e quello del Senato: la unificazione del sistema politico italiano attraverso la intermediazione necessaria ed unificante dei partiti malgrado la presenza del collegio uninominale. Se è vero, infatti, che la elezione del Senato rimase caratterizzata, fino alla riforma del 1993 dalla presenza del collegio uninominale, il principio dell'obbligo di collegamento fra i candidati introdusse, di fatto, nella elezione del Senato quel principio della lista di partito sul quale si sarebbero fondate anche le elezioni della camera dei deputati e il sistema elettorale fu, così, riunificato attorno alla competizione fra i partiti, mettendo in secondo piano quella competi-

⁹ Cfr. *La Costituzione della Repubblica...*, cit. Vol. IV, p. 3183.

¹⁰ Cfr. *La Costituzione della Repubblica...*, cit. Vol. IV, p. 3182 e 3183.

Osservatorio sulle fonti

zione fra i candidati che era, invece, fondamentale nelle prospettive di Nitti e nella sua idea del Senato di garanzia.

Non possiamo sapere, in definitiva, come si sarebbe configurato il bicameralismo perfetto italiano se il Senato avesse potuto assumere una “personalità” politica diversa da quella della Camera dei deputati, così come avevano voluto i costituenti. Perché, mentre si può sostenere che questo avrebbe addirittura aggravato quei difetti del bicameralismo che vengono comunemente ricordati, e che consistono nella ripetitività e nella lunghezza del procedimento legislativo; nella difficoltà di raggiungere stabili maggioranze di governo; nel rendere più facile l’azione dei gruppi di pressione¹¹ si può, invece, anche ritenere, al contrario, che una diversa composizione del Senato, capace di rappresentare quella parte della società italiana che è stata tagliata fuori dal monopolio politico partitico che si è costantemente espresso sia nella prima che nella seconda camera, avrebbe arricchito la rappresentatività politica complessiva del parlamento; avrebbe consentito la emersione di quegli interessi sociali, economici, culturali e religiosi che sono stati spesso sacrificati agli interessi più forti¹².

Di più, un Senato rappresentativo della Nazione ma eletto con modalità politiche diverse rispetto alla prima camera, avrebbe forse consentito un migliore esercizio di quella sua funzione che Laconi riteneva essere quella che giustificava e richiedeva la sua presenza: la sua partecipazione al procedimento legislativo al fine di migliorare la qualità della normazione e la fondatezza delle scelte politiche che stanno alla base di essa.

Da questo punto di vista, è vero che se si continua a credere nel parlamento come luogo di discussione e di confronto, l’intervento di una seconda camera nel procedimento legislativo “...serve alla maggioranza per comprendere i limiti alle proprie scelte normative e i rischi della loro successiva in attuazione o ineffettività...”; pregio che compensa il difetto dell’allungamento dei tempi di approvazione delle leggi¹³ e sembra, perciò estremamente riduttivo ridurre il ruolo del Senato a un luogo “...di mera riflessione, semplice duplicazione procedurale a scopo di reciproca rassicurazione e rallentamento decisionale, suscettibile peraltro di alimentare un forte incremento del ceto politico parlamentare...”¹⁴.

6. La elettività del Senato e la sua costituzionale presenza come organo di garanzia contro le “prevaricazioni della maggioranza” ed i possibili attentati di questa ai diritti politici e di libertà garantiti dalla Costituzione sembrano essere, dunque, delle caratteri-

¹¹ Cfr. in questo senso, da ultimo, A. BARBERA, *Audizione del 27 maggio 2014 presso la Commissione affari costituzionali del Senato*.

¹² Cfr. sostanzialmente in questo senso, A. MANZELLA, *Un’anomalia tutta italiana*, in *La Repubblica*, 23 gennaio 2014, il quale ricorda giustamente che nell’ottica originaria della Costituente il Senato avrebbe dovuto essere “...garanzia contro l’onnipotenza della seconda camera e integrazione vitale della sua rappresentanza politica”.

¹³ Così, M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo oggi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014.

¹⁴ Così, C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, in *Astrid-online*, 4 aprile 2014, p. 7.

Osservatorio sulle fonti

stiche essenziali della seconda camera. Principi fondamentali che non possono essere cancellati nemmeno attraverso il procedimento di revisione costituzionale.

D'altra parte, la impossibilità della abolizione del Senato o quella della cancellazione di quelle fondamentali funzioni di garanzia che gli sono state attribuite dalla Costituente, risulta dal fatto che, al di là della partecipazione all'esercizio della funzione legislativa, la Costituzione ha voluto attribuire al Senato una piena e paritaria partecipazione alla nomina di quegli organi (Presidente della Repubblica; giudici della Corte costituzionale; membri del Consiglio superiore della magistratura) che appartengono al sistema delle garanzie costituzionali e che assicurano l'equilibrio fra il principio di maggioranza e quello di rigidità e di prevalenza effettiva della Costituzione. Se, per quel che riguarda la nomina dei membri di questi organi costituzionali o di rilievo costituzionale, la nostra costituzione ha scelto il metodo della elezione di secondo grado da parte dei parlamentari (o, per quello che riguarda il capo dello Stato, anche da parte dei membri della camera e del Senato) appare del tutto evidente che questi ultimi esercitano quelle funzioni non in rappresentanza della camera alla quale appartengono ma in diretta rappresentanza del corpo elettorale che li ha designati in parlamento; rimanendo essi direttamente responsabili di fronte ad esso delle scelte compiute in quelle occasioni. Dunque, quelle funzioni non potrebbero essere esercitate da chi fosse nominato in parlamento da soggetti diversi dal corpo elettorale.

Con una scelta radicalmente diversa da quella contenuta nella Costituzione, il d.d.l. n. 1420, come modificato poi, agli inizi di luglio, nella competente commissione del Senato, dai relatori Finocchiaro e Calderoli, ha sottratto al corpo elettorale il potere di nomina dei senatori attribuendolo, per la elezione di settantaquattro senatori ai consigli regionali (ed a quelli delle province autonome di Trento e Bolzano). Senatori che saranno eletti fra i membri dei consigli regionali e provinciali "in proporzione alla loro composizione"; mentre altri ventuno senatori saranno eletti dagli stessi consigli regionali e provinciali che li eleggeranno "fra i sindaci dei comuni della Regione nella misura di uno per ciascuna", tenendo, però, presente che nessuna Regione potrà avere un numero di senatori inferiore a tre, salvo il Molise, la Valle d'Aosta, e le province autonome di Trento e di Bolzano che ne avranno uno.

Inoltre, mentre il sesto comma dell'art. 57 prevede che la durata del mandato dei senatori coincida con quella degli organi delle istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti, il primo comma di quell'articolo ed il nuovo art. 59 prevedono che il Presidente della Repubblica possa continuare a nominare come senatori, secondo i principi previsti dal vigente art. 59 Costituzione, cinque cittadini che dureranno, però, in carica soltanto sette anni e non potranno essere nuovamente nominati.

Non occorre ripetere quello che abbiamo già detto riportando i dibattiti ed i voti della Assemblea costituente per sottolineare che le proposte di Renzi e del ministro Boschi sembrano costituire una vittoria postuma della minoranza di centro destra contro le tesi, risultate vincenti, della sinistra e della maggior parte dei partiti laici.

In particolare, la elezione dei senatori da parte dei consigli regionali attribuisce, come riteneva Laconi, alle regioni (e non importa se l'organo "nominante" è il consiglio o la giunta regionale) un ruolo politico "fondante" del (e nel) nostro sistema costituziona-

Osservatorio sulle fonti

le, ruolo che esse potrebbero avere solo se la nostra forma di stato e di governo avesse avuto sino dall'origine una natura federale¹⁵.

La attribuzione alle regioni del potere di nomina di un organo (come il futuro Senato disegnato nel progetto Renzi-Boschi) che non si limiterà a rappresentare le regioni e le altre istituzioni territoriali nei loro rapporti con lo Stato ma sarà titolare di una pluralità di funzioni politico costituzionali (come quelle ricordate poco sopra ed altre, come la partecipazione paritaria alla legislazione costituzionale e quella consultiva alla legislazione ordinaria) cambia, invece, radicalmente i principi fondamentali della nostra Repubblica parlamentare, facendo delle Regioni degli organi non costituiti ma costituenti, dotati di una sovranità politica che appartiene, invece, nel nostro sistema solo al corpo elettorale che la esercita o direttamente tramite il referendum oppure attraverso organi direttamente rappresentativi del popolo¹⁶. Si tratta, in definitiva di una inversione così radicale delle scelte in materia di forma di Stato compiute nella Costituzione e tali da richiedere, per essere considerate legittime, di essere compiute da un'altra Assemblea Costituente.

Inoltre, lo stesso sistema di elezione dei nuovi senatori che è previsto dall'art. 57 del progetto, così come modificato dagli emendamenti dei relatori Finocchiaro e Calderoli, appare improntato a criteri che sono, da un lato, contrari ai più elementari principi democratici e, dall'altro, palesemente irrazionali.

Per quanto riguarda i principi democratici, sembra persino fuori luogo che possa essere definita "elezione" una designazione dei senatori che sarà compiuta, in ogni Regione, da poche decine di consiglieri e che sarà limitata agli stessi membri dei consigli regionali.

Se giudichiamo, infatti, questa procedura in base ai principi generalmente condivisi in tema di democrazia e di rappresentanza politica non si può non concludere che quella procedura appare essere del tutto al di fuori di quelle condizioni fondamentali che una vasta dottrina generalmente accettata sulla rappresentanza democratica ritiene essere fondamentali ed indispensabili per qualificare una elezione come democratica e rappresentativa¹⁷.

Come è noto, quelle condizioni consistono, essenzialmente, nella effettiva conoscenza sociale delle scelte politiche che saranno compiute; nella più vasta diffusione di queste fra i titolari dei diritti politici; nella possibilità di elaborazione di opzioni alternative e di una scelta reale fra candidati e programmi alternativi; nella esistenza di una reale capacità di influenza dei rappresentati sui futuri rappresentanti. Condizioni, queste, che appaiono essere del tutto assenti in quella procedura di nomina dei senatori che sarà af-

¹⁵ Per afferrare bene la radicale differenza fra la rinascita dello Stato italiano nel secondo dopoguerra e la nascita, invece, dello Stato tedesco occidentale, basti il rinvio a F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico*, p. 133 e s.

¹⁶ Sul tema cfr. anche S. MERLINI, *Le garanzie da reintrodurre*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 aprile 2014, p. 37.

¹⁷ Basti il rinvio, in proposito, alla bellissima voce "Rappresentanza politica" di M. COTTA in *Dizionario di Politica*, a cura di N. Bobbio e di N. Matteucci, Torino, 1976, p. 840 e s.) ed i richiami, in essa contenuti, ai fondamentali contributi in materia di Leibholz, Pitkin, Sartori.

Osservatorio sulle fonti

fidata ai consigli regionali e che sarà determinata da scelte compiute da élites estremamente ristrette ed auto referenziali quali: i partiti politici nazionali, regionali e municipali; i gruppi dei consigli regionali; le segrete trattative fra i sindaci più influenti, i presidenti delle giunte e dei consigli regionali e così via.

Si tratterà, in definitiva, non di una elezione ma di una cooptazione: del tutto priva anche di quegli elementi formalmente competitivi che possono far definire quella scelta come una scelta democratica¹⁸ e che consegnerà totalmente alla politica strutturata dei partiti politici e dei gruppi di pressione la composizione di un organo, come il futuro Senato, al quale saranno consegnate funzioni diverse dal vecchio ma comunque rilevantisime nel campo della politica generale.

Al di là delle radicali innovazioni che riguardano il sistema di elezione del Senato, tema che costituisce l'oggetto di questo scritto, occorre tenere presente, però, che il d.d.l. n. 1429 introduce anche un altro sostanziale mutamento nello status dei futuri senatori, ai quali non spetterà nessuna indennità per l'esercizio della funzione di senatore; funzione che dovrà essere, per di più, esercitata, per i consiglieri e per i sindaci eletti in Senato, contemporaneamente a quella di consigliere regionale o di sindaco.

Per quanto riguarda la abolizione dell'indennità dei senatori, si potrebbe ritenere che questa sia giustificata almeno per i Senatori consiglieri regionali o sindaci che continueranno a ricevere le indennità previste per l'esercizio delle loro funzioni diverse da quelle che essi eserciteranno in Senato. Tuttavia, a parte le differenze, anche notevoli che esistono fra le indennità dei consiglieri regionali e quelle dei sindaci (soprattutto di quelle delle città minori) bisogna tener presente che il diritto all'indennità dei membri del parlamento è collegato, nella Costituzione, al principio contenuto nell'ultimo comma dell'art. 51, per il quale "chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto a disporre del tempo necessario al loro adempimento..." ed al secondo comma dell'art. 54 che impone a chi eserciti funzioni pubbliche di adempierle con disciplina ed onore. La indennità si collega, in altre parole, a quella speciale responsabilità che grava sugli eletti. Responsabilità che può assumere una pluralità di contenuti¹⁹ ma che può esistere soltanto quando l'eletto è posto nelle condizioni di esercitare in pieno il suo mandato; il che non accade quando una norma impone all'eletto di esercitare contemporaneamente due funzioni pubbliche particolarmente impegnative finendo, così, per vanificare insieme due principi costituzionali: quello, appunto, della responsabilità e quello della disciplina e dell'onore che diventano entrambi evanescenti ed inesigibili.

Inoltre, la ridotta responsabilità politica che graverà sui senatori per le ragioni appena ricordate, appare ancora più grave ed insostenibile quando si pensi che, alla fine, la effettiva esistenza della responsabilità politica degli eletti si collega direttamente alla esistenza di un mandato politico che emerga dal sistema elettorale in base al quale il rappresentante è designato da parte del suo corpo elettorale.

¹⁸ Cfr. in proposito, J. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, 1994.

¹⁹ Sui diversi contenuti del principio di responsabilità politica, cfr. P. CARETTI, *Responsabilità politica*, in *Enciclopedia Giuridica*, Vol. XXVII, Roma, 1991, ad *vocem*.

Osservatorio sulle fonti

Mi riferisco, come è ovvio, alla esistenza di un mandato politico che grava sugli eletti; non di mandati di tipo giuridico che sono vietati dall'art. 67 della Costituzione vigente e che viene confermato dal disegno di legge governativo presentato al Senato. Da questo punto di vista, si deve ricordare che il senso più profondo della battaglia ingaggiata da Nitti per il collegio uninominale era quello di rendere reale e possibile la esistenza di una responsabilità politica dei senatori nei confronti del "loro" ed identificabile corpo elettorale; così come occorre ricordare che una delle ragioni dell'abbandono del sistema proporzionale della prima Repubblica e la battaglia per il maggioritario ebbero alla base la necessità di far emergere, anche attraverso i programmi elettorali dei partiti e delle coalizioni, il mandato politico sostanziale che avrebbe collegato gli eletti agli elettori.

La elezione dei nuovi senatori da parte di un collegio elettorale ristretto ai soli consiglieri regionali; la inesistenza, come ho sottolineato sopra, di una mancanza di trasparenza nella scelta dei candidati e della impossibilità di far emergere i motivi di quella scelta, faranno sì che i nuovi senatori si muoveranno, invece, in una totale assenza di un rintracciabile mandato politico: cosicché essi potranno esercitare le loro funzioni oscillando discrezionalmente fra il rispetto di un mandato solo presunto o una interpretazione delle loro funzioni puntualmente legata alle istruzioni che potranno essere loro date, al contrario, dal gruppo dei consiglieri regionali che li hanno eletti. Una democrazia, insomma "a la carte".

Questo scritto si occupa, come è stato dichiarato fin dall'inizio, del problema della elettività del Senato.

Tuttavia, e per completezza, poche parole debbono essere spese a proposito dell'altra, e fondamentale riforma che è contenuta nel d. d. l. n. 1429: la sottrazione del rapporto fiduciario che intercorre oggi, in base all'art. 94 della Costituzione, fra il governo ed il Senato.

Ritengo che il bicameralismo non abbia di per se aggravato quella instabilità dei governi che ha funestato la esperienza della c.d. prima Repubblica, ed anche della seconda, perché "la formazione di maggioranze non corrispondenti alla volontà dell'elettorato"²⁰ ha riguardato in pari misura sia la camera dei deputati che il Senato della Repubblica e pare anche difficilmente sostenibile che il "rendimento" politico costituzionale del Senato sia stato inferiore a quello della Camera.

La vera ragione per la quale si propone di sottrarre al Senato la disponibilità del rapporto fiduciario è, dunque, più banale e brutale e consiste, da un lato, a ridurre quegli elementi politicamente critici che sono sempre inerenti alla esistenza di una doppia fiducia parlamentare e, dall'altro, alla incapacità del nostro sistema politico di elaborare una legge elettorale che dia almeno una ragionevole possibilità di dar luogo a maggioranze politicamente omogenee alla Camera ed al Senato.

La sottrazione al Senato del rapporto fiduciario con il governo non pone, invece, problemi di costituzionalità paragonabili a quelli che ho sottolineato sopra e che riguardano, invece, attraverso la abolizione della sua elettività, la pratica cancellazione di quel

²⁰ Si veda, in questo senso, A. BARBERA, *op. ult. cit.*, p. 1.

Osservatorio sulle fonti

ruolo di garanzia della seconda camera che fa parte, irrevocabilmente, dei principi fondamentali della Costituzione. Infatti, la evoluzione storica della forma di governo italiana ha condotto ben presto ad attribuire al governo non soltanto la pienezza dell'iniziativa del programma sul quale le due camere concedono la fiducia, ma ha finito per rendere politicamente e costituzionalmente irrilevante quella motivazione della fiducia che avrebbe dovuto rappresentare, invece, come giustamente riteneva Mario Galizia²¹ il contributo individuale delle camere alla individuazione dei presupposti e degli sviluppi del rapporto fiduciario stesso.

Da un punto di vista sostanziale, quindi, la abolizione del rapporto fiduciario fra il governo ed il Senato non priverebbe quest'ultimo di una funzione indefettibile. Anzi, come è stato osservato²², la mancanza di un rapporto fiduciario fra il governo ed il parlamento precludendo i condizionamenti reciproci fra il secondo ed il primo potrebbe, addirittura, facilitare la ricostruzione del Senato come organo di garanzia: volto, invece che alla individuazione dell'indirizzo politico, a garantire che l'indirizzo di maggioranza scelto dal governo e dalla Camera dei deputati non contrasti con il sistema dei diritti di libertà e di quelli politico sociali, e volto ad esercitare, nello stesso tempo, una essenziale funzione di raccordo fra lo Stato, le Regioni e tutto il sistema delle autonomie.

²¹ Si vedano, sul punto, le lucidissime considerazioni contenute in M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra parlamento e governo*, Milano, 1972, *passim*.

²² Cfr. M. LUCIANI, *La riforma del Bicameralismo oggi*, cit., p. 8.