



Istituto Regionale di Studi sociali e politici “A. De Gasperi” - Bologna

40138 Bologna Via Scipione dal Ferro, 4 – Tel. 3403346926

www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it

istituto@istitutodegasperibologna.it

■ *Aderente a "Costituzione Concilio Cittadinanza. Per una rete tra cattolici e democratici" (www.c3dem.it)*

“La riforma costituzionale”. Bologna, 24 giugno 2015. Incontro del Partito Democratico col costituzionalista Augusto Barbera e Domenico Cella, Presidente dell’Istituto De Gasperi. Intervento di Domenico Cella - resoconto.

La riforma del Senato e del titolo V° della Costituzione promossa dal Governo tornerà nei prossimi giorni all’esame del Senato. Se l’esame si concluderà con un testo identico a quello approvato dalla Camera dei Deputati (il 10 marzo scorso), la prima “deliberazione” prevista per le leggi di revisione costituzionale sarà conclusa e, dopo un intervallo di almeno tre mesi, potrà cominciare la seconda deliberazione, altrimenti il testo farà ancora la spola tra Camera e Senato. Originariamente il Senato aveva approvato con modifiche il testo del Governo l’8 agosto 2014. La discussione del 24 giugno ha tenuto conto dell’ultimo testo approvato (dalla Camera dei Deputati).

L’approccio

Ho subito dichiarato il mio approccio all’argomento. Ho ricordato le “tesi” n. 3 e n. 4° dell’Ulivo (1995), la prima intitolata “autogoverno locale e federalismo cooperativo”, la seconda “Una Camera delle Regioni”: cioè, se ho fiducia nell’esperienza regionale e locale e davvero desidero valorizzarla, mi preoccupo che in un apposito ramo del Parlamento le autonomie territoriali possano efficacemente rappresentarsi, trovare i loro punti di convergenza, difendersi e promuoversi come sistema in faccia allo Stato centrale.

Come si vedrà, il programma dell’Ulivo riprende una vecchia idea, frettolosamente cassata alla Costituente della Repubblica italiana.

La discussione dei Costituenti

Ho fatto un breve accenno alla discussione assai istruttiva dei Costituenti sul Senato, che si concluse nel ‘47/48 col Senato “fotocopia” della Camera dei Deputati.

In sostanza, i comunisti sono tendenzialmente favorevoli ad una sola Camera (quella politica) ma favorevoli ad esaminare proposte per la creazione della seconda, a condizione che quest’ultima non sia costituita in modo da alterare la fisionomia politica del paese uscita dalle elezioni politiche; i democristiani sono favorevoli ad un Senato sì, ma a un Senato delle “categorie” (le “forze vive” del paese), eletto da tutti i cittadini organizzati in distinti collegi elettorali (appunto) di categoria; a lato la proposta solitaria dell’esponente del partito sardo d’azione Emilio Lussu: “la seconda Camera è la Camera delle Regioni”, frettolosamente e inspiegabilmente cassata.

La discussione viene condizionata dalla precipitata approvazione dell'odg del dc Giovanni Leone, che "premette la parità delle attribuzioni fra le due Camere" (in sostanza gli stessi poteri).

Tuttavia i Dc non riescono a strutturare il loro proposito di fronte alla difficoltà tecnica, probabilmente insuperabile, di distinguere gli elettori per categoria e al problema tutto politico del peso (quanti seggi) da riconoscere, all'interno di ogni categoria, al "lavoro salariato" rispetto al "lavoro autonomo direttivo". La faccio breve, cade ogni serio tentativo di dare un senso proprio alla seconda Camera. Cassata definitivamente la proposta Dc del Senato delle categorie, anche solo stabilendo meri requisiti di appartenenza ed esperienza socio-professionale degli eleggibili, non resistono altre proposte di differenziazione del Senato quali l'elezione da Consigli regionali e comunali. La partita di un Senato che vota, alla pari dei Deputati, la fiducia al Governo è troppo delicata per lasciarla a soluzioni estemporanee: il 7 ottobre 1947 una eterogenea compagnia (il liberale di orientamento democratico Francesco Saverio Nitti, il liberale Alfonso Rubilli e il comunista Palmiro Togliatti!) propone e l'Assemblea costituente accoglie l'elezione diretta a suffragio universale di tutti i senatori, ma con sistema uninominale. Nemmeno quest'ultimo resiste, per non costituzionalizzare il sistema elettorale tanto alla Senato quanto alla Camera dei Deputati. La perfetta fotocopia Senato /Camera dei Deputati è pronta e con essa un peso che, insieme a tante altre cose belle, i nostri Costituenti hanno lasciato sulle spalle delle generazioni future .

Il senso del nuovo Senato, la sua formazione e i suoi poteri

Ho illustrato il senso del Senato secondo la riforma all'esame: "rappresenta le *istituzioni territoriali*" (non la volontà generale, nemmeno delle comunità regionali), un senso che ho detto di condividere. Ho peraltro rilevato come, mantenendo la denominazione attuale, non si abbia avuto il coraggio di dare un nome appropriato alla nuova "cosa" (Lussu prima, la tesi dell'Ulivo poi, avrebbero detto *Camera delle Regioni*), rendendo ulteriormente difficile all'opinione pubblica capire qualcosa sul punto.

Ho illustrato altri aspetti del nuovo Senato (la composizione, l'elezione, il nuovo procedimento legislativo tra le due Camere), segnalando, tra l'altro, che un'elezione a suffragio universale e diretto, appropriata per la Camera politica, non lo sarebbe per il nuovo Senato delle istituzioni territoriali, appiattendolo sulle dinamiche politico-partitiche nazionali. Sarebbe anzi sommamente disfunzionale (del resto quasi alla pari dell'elezione indiretta da parte dei Consigli regionali) frammentando la rappresentanza delle singole regioni tra maggioranza e minoranze. Il nuovo Senato nascerebbe per così dire "spappolato".

Ho indicato sul punto l'esperienza tedesca nella quale "i voti di un Land possono essere espressi (nдр nel Bundesrat) soltanto globalmente", e lo sono agevolmente perché in Germania si è preferito che le singole Regioni si guardino l'un l'altra nella loro Camera con la voce sintetica e frontale dei propri governi".

Ho espresso qualche riserva sul lungo catalogo delle "materie" oggetto di legislazione paritaria tra Camera dei Deputati e nuovo Senato, immaginando come si comporterebbe in Italia il legislatore tedesco. A differenza del legislatore italiano, quello tedesco avrebbe isolato una decina di nodi di rilievo, quale ad esempio la "compartecipazione di Comuni e Regioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio" (secondo comma art. 119 della Costituzione italiana") e in Costituzione avrebbe detto che le leggi che disciplinano detti tributi "necessitano dell'assenso" del Bundesrat/Senato delle autonomie. Quando Berlusconi decidendo di togliere l'Ici senza approntare appropriate misure compensative mise in crisi le finanze dei nostri Comuni, avrebbe forse trovato un "potere" costituzionale della Repubblica capace di opporsi e riequilibrare una condizione malsana.

Ho suggerito l'ipotesi che i punti critici rilevati per il nuovo Senato si spieghino in qualche misura per l'animo col quale si è lavorato al nuovo Titolo V Cost. (in particolare al nuovo riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni). Un animo, ho detto, non propriamente favorevole all'esperienza regionale, che il nuovo Senato dovrebbe (avrebbe dovuto) esaltare.

Importanti comparti di attività e interessi sono stati sfilati alla possibilità di legiferare delle Regioni e portati in capo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato centrale. Mi ha colpito, piccolo ma luminoso esempio, che lo sia stato la previdenza complementare e integrativa, un campo di attività nel quale proprio le Regioni potrebbero elettivamente intervenire in sinergia con la contrattazione sindacale di secondo livello, aziendale e territoriale! Qui, per il futuro, o farà qualcosa lo Stato centrale o non lo potrà più fare nessuno.

Il combinato disposto tra una sola camera politica e "Italicum"

Sono stato sollecitato a dire la mia opinione sul rischio per la democrazia che per alcuni sarebbe rappresentato dal combinato disposto tra *una sola camera dotata di pieni poteri eletta a suffragio universale e diretto e legge elettorale maggioritaria*. Ho espresso l'opinione che sarebbe effettivamente un rischio, non a motivo di una legge maggioritaria qualunque, ma dell'*Italicum*.

Assai più facilmente di oggi una sola forza politica potrebbe conquistare e poi continuare a detenere le maggiori cariche della Repubblica pur rappresentando una semplice e perfino modesta maggioranza relativa degli elettori, una debolezza gonfia di potere in un mare di assenti e di livida protesta, il peggio che possa esserci.

Il vizio dell'*Italicum* non è certo il premio di seggi al raggiungimento di una certa soglia di suffragi (che è solo una cosa terribilmente vecchia), il vizio è che si attribuisca il premio *sempre*, attraverso un doppio turno di ballottaggio tra i primi due partiti presentato come un giudizio democratico, ma che in realtà ha come *presupposto* e *induce* all'astensione dal voto gli elettorati di tutti gli *altri* partiti. Si rifletta bene sulla circostanza che il marchingegno è stato adottato in tutto il mondo solo da noi e dalla vicina Repubblica di San Marino.

Che fare?

Ciononostante, sarebbe abbastanza insensato, per garantirsi da un pericolo che incombe sulla Camera politica, fare (con l'elezione a suffragio universale e diretto) un piccolo mostro dell'altra camera, che tra l'altro nelle sue condizioni migliori potrebbe funzionare come garanzia per l'intero sistema costituzionale (non solo del pluralismo *tra* e *nei* partiti politici). Molto meglio concentrarsi sulle modifiche che potrebbero fare del nuovo Senato un organismo vitale (rimediare al voto diviso delle singole Regioni!) e restituire alle Regioni poteri ingiustificatamente sottratti.

E la legge elettorale? E l'*Italicum*? Scorrendo il disegno di legge costituzionale all'esame e arrivati all'art. 38 (Disposizioni transitorie), si ha quasi un sussulto leggendo al punto 10: "In sede di prima applicazione nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, su ricorso motivato presentato entro 10 giorni da tale data da almeno un quarto dei componenti della Camera dei Deputati o un terzo dei componenti del Senato della Repubblica, le leggi promulgate nella medesima legislatura che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei Deputati (ndr per l'appunto l'*Italicum*) e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte al giudizio di legittimità della Corte Costituzionale: La Corte Costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni".

Mi piacerebbe moltissimo che i miei amici della sinistra del Partito democratico valutassero attentamente la sfida.