



I NOSTRI TEMI

Analisi

Il Senato a elezione indiretta non è meno democratico

MARCO OLIVETTI

Nell'attuale dibattito sulla riforma del bicameralismo ogni discussione sul suo contenuto – in particolare sul mantenimento di un Senato eletto a suffragio universale o sulla sua sostituzione con una Camera alta rappresentativa delle autonomie territoriali – appare del tutto strumentale alla lotta della minoranza Pd contro il presidente del Consiglio.

A PAGINA 3

L'ASSETTO PARLAMENTARE AL DI LÀ DELLE QUESTIONI DI «BOTTEGA»

Il Senato a elezione indiretta non è meno democratico

Un nuovo ruolo di «sutura» fra diversi livelli istituzionali



di Marco Olivetti

Aprima vista l'attuale dibattito sulla riforma del bicameralismo ha perso qualsiasi dimensione non attinente alla *politique politique* e ogni discussione sul suo contenuto – in particolare sul mantenimento di un Senato eletto a suffragio universale o sulla sua sostituzione con una Camera alta rappresentativa delle autonomie territoriali – appare del tutto strumentale alla lotta della minoranza Pd contro il presidente del Consiglio e, viceversa, alla pretesa di consolidamento da parte di quest'ultimo di un'egemonia sul sistema politico che nelle ultime settimane sembra essersi appannata. Sicché chi ha interesse per il merito della questione e non appartiene al "cerchio magico" di uno dei due gruppi in lotta, è tentato di risparmiare il fiato e l'inchiostro.

Tuttavia, nella riforma del bicameralismo è in gioco molto di più. La "guerra civile fredda" sulle riforme costituzionali che ha attraversato l'Italia dall'inizio degli anni 90 del Novecento sino a oggi ha isolato alcuni temi di consenso, malgrado le contrapposizioni. Fra essi stanno in primo luogo il superamento del bicameralismo perfetto (a parole – ma solo a parole – non negato neppure dalla minoranza Pd) in direzione, per lo più, di una Camera delle autonomie territoriali; in secondo luogo – anche se con corposi dissensi – un consolidamento dell'opzione tendenzialmente maggioritaria della legislazione elettorale compiuta con il

referendum del 18 aprile 1993. Mentre fino al 2006 il dibattito sulle riforme è stato inquinato dal massimalismo di una rilevante parte del centro-destra (con gli slogan del presidenzialismo e del federalismo), nelle ultime tre legislature si sono faticosamente ricercate soluzioni articolate attorno ai "paletti" ora evidenziati: in questa prospettiva si muovevano la "bozza Violante" della XV legislatura e la proposta della Commissione Quagliariello nominata nel 2013 dal governo Letta. Il governo Renzi ha preso in mano il tema delle riforme con il piglio che è proprio dell'attuale capo del Governo: molto coraggio, e un po' di arroganza, mista a dosi di populismo. Così, la riforma del Senato è stata presentata come una diminuzione dei costi della politica, che deriverebbe dalla riduzione dei parlamentari eletti da 945 a 630, mentre i 315 senatori eletti sarebbero sostituiti da 100 senatori eletti dai Consigli regionali al loro interno e fra i sindaci, senza alcuna indennità parlamentare. La scelta per il Senato delle autonomie territoriali è dunque nata male, con una strizzata d'occhio al populismo imperante e come variabile dipendente dell'esigenza di ridurre il numero dei parlamentari. In fondo, si può dire che il governo Renzi stia pagando oggi il conto di quell'impostazione, che sarebbe risibile se non vivessimo in tempi di antipolitica.

Ma, una volta riconosciuti i torti di Renzi, occorre riconoscere – come ha rilevato con chiarezza cristallina il senatore a vita Giorgio Napolitano su *Repubblica* dell'11 agosto scorso – che la riforma del bicameralismo contenuta nel ddl Renzi-Boschi si muove in continuità con i percorsi emersi negli ultimi anni (bozza Violante, ecc.). Si possono certo contestare varie scelte di dettaglio, come la presenza di cinque senatori di nomina presidenziale, con un mandato di sette anni (*ad quid*, in un Senato delle autonomie territoriali?), o il riparto dei seggi in maniera proporzionale alla popolazione delle Regioni (che non è coerente con il

criterio di una Assemblea rappresentativa delle istituzioni territoriali, che avrebbe richiesto una maggior ponderazione delle Regioni più piccole, come accade ad esempio in Germania) o, ancora, l'eccessiva riduzione delle competenze regionali, che pare contraddittoria con il riconoscimento alle Regioni di una voce nella seconda Camera, da decenni invocata dai regionalisti come completamento della "Repubblica delle autonomie", di cui era l'anello mancante. Ma la critica al Senato delle autonomie territoriali in quanto tale è del tutto infondata.

In particolare è insensato l'argomento principe, sul quale sono schierati – in nome appunto della *politique politique* antirenziana – la minoranza interna al Pd, il Movimento 5 Stelle e Forza Italia: quello secondo cui un Senato eletto indirettamente sarebbe meno democratico di quello attuale e darebbe luogo a una regressione democratica. Questo argomento muove da un dato oggettivo – la forte connessione fra elezione diretta di un organo e la sua legittimazione democratica – ma procede, su questa base, a una drammatica semplificazione. Anzitutto non ogni organo chiamato a partecipare al procedimento legislativo deve per ciò stesso essere eletto a suffragio universale: e quasi nessuno di coloro che oggi vorrebbero mantenere l'elezione diretta dei senatori vorrebbe che il Capo dello Stato – il quale partecipa sia formalmente (mediante il rinvio e la promulgazione) che sostanzialmente alla confezione delle leggi – fosse anch'esso eletto direttamente. Inoltre neppure il Senato attuale è eletto a suffragio universale, atteso che all'elezione non partecipano attualmente i cittadini con più di 18 e meno di 25 anni. Ma, soprattutto, chi guardasse in maniera non formalistica alla storia costituzionale dell'Italia postbellica dovrebbe riconoscere che gli elettori non hanno mai eletto il Senato come organo autonomo e distinto dalla Camera. Le elezioni senatoriali non si sono mai tenute in data distinta da quelle della Camera, neppure quando, fra il 1948 e il 1963, il Senato aveva un mandato (di 6 anni) più lungo di quello dell'Assemblea di Montecitorio. Poiché gli elementi di differenziazione tra Camera e Senato previsti in Costituzione sono stati svuotati o rimossi, le nostre elezioni sono sempre state *elezioni di un Parlamento*, composto, certo, di due Camere, ma mai di due Camere destinate a contrapporsi o a moderarsi tra loro.

Questa funzione rimarrebbe anche con le riforme (elettorali e costituzionali) avviate dal governo Renzi: le elezioni della Camera dei deputati diventerebbero ciò che sino a oggi sono state le elezioni di Camera e Senato. Per questo la Camera avrebbe una posizione nettamente prevalente, sia nella fiducia (di cui avrebbe il monopolio), che nel procedimento legislativo (ove avrebbe l'ultima parola). E per questo motivo il Senato svolgerebbe un ruolo – assai prezioso – di "sutura" fra i diversi livelli di governo (fra Stato e autonomie, ma anche fra Stato e Unione Europea). Si tratta di un progetto – certo migliorabile in molti dettagli – ben più moderno e non meno democratico di quello di un Senato eletto a suffragio universale. Il Presidente del Consiglio dovrebbe provare a spiegarlo, mettendo la faccia su un "prodotto" assai più complesso di una pur utile riduzione dei costi della politica.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Renzi ha sbagliato a presentare la riforma come un taglio ai costi della politica, cedendo al populismo. Ma non regge l'argomento principe di opposizione al progetto



PALAZZO MADAMA. L'aula del Senato



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.