

In seguito a dibattiti e polemiche di vario genere non ancora definitivamente sopite, la riforma del Senato ha avuto attuazione con la messa al bando di ciò che ha configurato per quasi settant'anni l'iter parlamentare italiano: il bicameralismo perfetto. Si propone qui la memoria storica che portò l'Assemblea Costituente a optare per tale pratica di rappresentanza parlamentare, che venne vista come risolutiva o quantomeno temperante circa dubbi e paure delle opposte e contrapposte parti politiche della neonata Repubblica e, in ultima analisi, cautelativa, in un'ottica pluralistica. Nell'evidenza di dati positivi e di dati negativi che tale pratica ha poi comportato per la vita politica del paese, viene posto l'accento soprattutto su questi ultimi, in merito alla duplicità, alla farraginosità e tortuosità legislativa dell'apparato parlamentare così configurato. Tempi e spazi per riflessioni e ripresa/riformulazione di proposte lontane sono ancora proponibili, ma – ci si chiede – non ci sono stati a sufficienza?

La riforma del Senato e il «complesso di Bertoldo»

GIORGIO CAMPANINI

Storico, già docente di Storia delle Dottrine politiche all'Università di Parma

► Premessa

A conclusione della difficile e tesa fase della politica italiana che ha caratterizzato il voto di ottobre del Senato sul superamento del «bicameralismo perfetto», non è fuori luogo tentare di valutare, con il necessario distacco critico, quanto è avvenuto, in tema di riforme istituzionali, nel nostro Parlamento. Sono considerazioni, quelle che seguiranno, che potranno suscitare perplessità anche in quanti si richiamano alla tradizione del cattolicesimo democratico, dato che fra essi non pochi hanno espresso riserve sul «nuovo bicameralismo» (non più perfetto) che si

profilava e che *dovrebbe* essere ormai definitivo: il condizionale è d'obbligo, perché sono sempre possibili «miglioramenti», come la storia insegna, magari tali da rinviare ancora una volta alla successiva legislatura questa attesa, e tutt'altro che marginale, «riforma».

► Uno sguardo al passato

Riflettere su ciò che è accaduto nel tempestoso, e spesso incivile, dibattito svoltosi in Senato nello scorso autunno, richiede un minimo di ricorso alla storia. Occorre, cioè, comprendere *perché* l'Assemblea Costituente-

te, con voto largamente maggioritario, ha optato per il «bicameralismo perfetto».

In primo luogo era presente, alla memoria di tutti, il miserando comportamento, nei confronti della dittatura – al di là di alcuni nobili spiriti – dell'allora Senato Regio, succube al regime, capace solo di qualche raro sussulto, cassa di risonanza della dittatura che, in virtù della nomina regia, l'aveva progressivamente riempito di caudatari del regime: un Senato, dunque, puramente decorativo e senza alcun potere¹.

In secondo luogo, nella fase conclusiva dell'Assemblea Costituente (gli ultimi mesi del 1947) ci si confrontava con una duplice paura: quella dei democratici cristiani e dei liberali, che, cioè, il voto che si preannunciava per il 1948 affidasse il governo del paese a un Parlamento socialcomunista vicino a Mosca e tiepido, a dir poco, nei confronti della democrazia parlamentare; e, dall'altra parte, quella dei socialcomunisti, che consideravano la Democrazia cristiana e i suoi alleati – come *ad abundantiam* avrebbero sostenuto nella successiva, tesissima e talora drammatica, campagna elettorale – il «partito della reazione» e, dunque, temevano una democrazia autoritaria il cui primo atto sarebbe potuto essere la messa al bando del Partito comunista, come in effetti le forze di destra fortemente invocavano.

In questo contesto, conveniva a entrambi i protagonisti dello scontro cautelarsi nei confronti dell'avversario con un insieme di «pesi e contrappesi», e cioè il «bicameralismo perfetto», dunque, e in ultima istanza

la Corte Costituzionale: che in verità, per i permanenti contrasti fra i partiti, entrò in funzione soltanto nel 1956, quando ormai, dopo il voto del 1948, la prospettiva del passaggio dell'Italia nel blocco sovietico appariva remota.

Solo negli anni successivi al 1948 iniziarono a emergere gli aspetti negativi del «bicameralismo perfetto» e si cominciò, conseguentemente, a evocare una riforma del Parlamento, con un insieme di proposte che si sono succedute nell'arco di circa un cinquantennio. Il momento di «necessaria riflessione» invocato dagli avversari della riforma del Senato è iniziato, appunto, mezzo secolo fa². Già allora la più autorevole dottrina costituzionalista, proprio a partire dalla constatazione della lentezza e della farraginosità del sistema di formazione delle leggi in Italia, auspicava il superamento del «bicameralismo perfetto». Di qui la lunga serie di tentativi di riforma costituzionale, tutti andati a vuoto. Non è senza significato ricordare che *tutte* indistintamente le commissioni incaricate di procedere alle necessarie riforme costituzionali – quelle Bozzi, De Mita, Iotti, D'Alema – avevano convenuto sulla necessità del superamento di quel particolare bicameralismo³.

Ma in questa occasione si verificava il no-

² Se è consentita una piccola notazione autobiografica, già nel 1967 lo scrivente, allora funzionario della Camera dei deputati, dava alle stampe un saggio, *Nuove vie per il Parlamento*, (in «Orientamenti sociali», 1967, n.11, estratto pp. 3-43), in cui si sottolineava, sulla base della lettura del sistema parlamentare in 126 paesi del mondo, l'assoluta eccezionalità del «bicameralismo perfetto» italiano, di cui da più parti – da Mortati a Barile – si auspicava il superamento.

³ Sul tema cfr. l'interessante *dossier* pubblicato nella rivista «Coscienza», organo del Meic (2015, nn. 1-2), con contributi di S. Ceccanti, R. Balduzzi, R. La Valle (quest'ultimo invoca una «pausa di riflessione» [sic] e il rinvio della revisione costituzionale a «tempi più favorevoli» [ma quali?!]).

¹ Sulla sostanziale insignificanza politica del Senato e, ancor più, sulla sua acquiescenza ai poteri costituiti, anche in occasione dei fatti del 1922, fondamentale la ricerca di N. Antonetti, *Gli invalidi della Costituzione - Il Senato del Regno (1848-1924)*, Laterza, Roma-Bari 1992.

to fenomeno del «gatto che si morde la coda», dal momento che proprio la scarsa inclinazione del Parlamento ad autoriformarsi (e, specificamente, lo scarso entusiasmo dei senatori al ridimensionamento dei compiti della loro Assemblea) rappresentava il primo ostacolo al superamento del «bicameralismo perfetto»: la cosa, del resto, si è ripetuta nel corso dei dibattiti svoltisi al Senato nell'autunno del 2015, data la generalmente scarsa propensione al suicidio, sia pure soltanto politico...

Non ci si deve nascondere, tuttavia, che dietro il superamento del bicameralismo sta un «caso serio», quello cioè dell'efficacia del controllo del Parlamento sull'esecutivo: ma come evocare il rischio di una «deriva autoritaria» se si giungerà a un assetto del tutto simile a quello di paesi di antica democrazia, dalla Gran Bretagna ai paesi nordici, dalla Germania alla Francia (paesi nei quali nessuno evoca il «fascismo» anche se, come nel Regno Unito, la Camera dei Lord non ha praticamente poteri)?

► La qualità della legislazione

Viene d'altra parte generalmente sottovalutato, nel dibattito politico, il fatto che il bicameralismo «all'italiana» ha dato luogo a esiti nefasti in ordine alla *qualità della legislazione*. Quasi tutti gli esperti attribuiscono una parte dei difetti della farraginoso, contorta, duplicativa, legislazione italiana proprio al bicameralismo. Quando una Camera approva una legge, *quasi mai* l'altra la recepisce integralmente: si contano sulle dita di una mano le leggi votate da una Camera e accolte, senza modificazioni, dall'altra (salvo il caso della decretazione di urgenza, in ordine alla

quale i tempi di discussione sono costituzionalmente limitati). Vi è sempre qualcosa da aggiungere o da cambiare. Vi sono leggi che hanno conosciuto una serie pressoché infinita di «rimbalzi» dall'una all'altra Camera; «leggine» fatte per un particolare contesto geografico sono state progressivamente estese, nel rimbalzo dall'una all'altra Camera, ad altre aree; leggi, specialmente quelle che riguardano il pubblico impiego, nate per regolamentare una determinata situazione e che progressivamente (perché gli uni e non gli altri?) si sono estese ad altre categorie, spesso senza alcuna logica ma solo per effetto della pressione di particolarismi e di clientelismi. L'elenco di questi «rimbalzi» è lunghissimo... L'esperienza storica dimostra – come riconoscono pressoché tutti gli studiosi, soprattutto nel campo del diritto amministrativo – che i continui passaggi delle leggi dall'una all'altra Camera hanno fortemente e negativamente inciso sulla qualità della legislazione.

D'altra parte, cattive leggi approvate *ob torto collo* da una Camera sono state alla fine approvate con l'intesa – a volte esplicitamente resa nota al momento del voto finale – che il testo sarebbe stato poi modificato dall'altra Camera.

Con il passaggio al monocameralismo, almeno legislativo, la Camera dei deputati dovrà ponderare bene le proprie decisioni: non vi sarà più un tribunale d'appello (o una comoda strada per riparare i presunti errori). Ciò che oggi, non di rado, viene licenziato da una Camera *ob torto collo*, e talora con paradossali prese di distanza da quanti si accingono ad approvarle, dovrà formare oggetto di attenta riflessione, perché, d'ora in poi, *indietro non si torna*.

L'esperienza dirà se questo nuovo corso della produzione delle leggi indurrà a una

maggior attenzione e a un più alto senso di responsabilità la Camera dei deputati e renderà più puntuale e scrupoloso il dibattito preventivo nelle commissioni parlamentari; e, tuttavia, di fronte alla modesta qualità di gran parte della sovrabbondante legislazione prodotta in Italia, la nuova struttura del processo legislativo, mentre riduce la «quantità» dei passaggi, dovrebbe concorrere a rendere più accurata la produzione legislativa.

Non è dunque soltanto la rapidità del processo legislativo, bensì la sua *qualità* che potrebbe trovare giovamento dalla concentrazione in una sola Camera – per la parte maggiore della legislazione – del potere di formazione delle leggi.

Sebbene non centrale né decisivo, a nostro avviso, il risparmio di tempo consentito dalla semplificazione del processo di elaborazione delle leggi rimane comunque un aspetto non trascurabile della riforma. Senza fare della rapidità dell'intervento un feticcio, non vi è dubbio che l'attuale bicameralismo rallenti fortemente – e talora oltre i limiti sopportabili per un paese moderno – il processo legislativo. Né possono essere dimenticati i costanti e patologici ritardi nell'approvazione di trattati e convenzioni internazionali, fatto che ha dato luogo a molteplici e severe reprimende, soprattutto da parte delle istituzioni europee.

► Smarrita la memoria del cattolicesimo democratico?

Un particolare aspetto del problema, che una rivista come quella in cui compaiono queste note non può ignorare, è quello che fa riferimento a un presunto «tradimento»

della più nobile tradizione del cattolicesimo democratico. In effetti i Costituenti cattolici – come, del resto, la grande maggioranza dei membri dell'Assemblea – hanno approvato il «bicameralismo perfetto». Ma, a parte la considerazione che da allora, in questi 67 anni, molta acqua è passata sotto i ponti, si dimentica che già l'«Appello al Paese» del 1919, primo documento programmatico dell'allora nascente Partito popolare di Luigi Sturzo, prevedeva una Camera eletta a suffragio universale (maschile e anche femminile) e una seconda Camera – che avrebbe dovuto sostituire l'evanescente Senato Regio – come «Senato elettivo, rappresentanza diretta degli organismi nazionali, accademici, amministrativi e sindacali»⁴.

La proposta fu ripresa dagli eredi del Ppi, i democratici cristiani, ma non trovò il consenso degli altri partiti, salvo il «contentino» rappresentato dall'istituzione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel), rivelatosi per altro scarsamente influente e non a caso, destinato ora alla definitiva soppressione (dopo, in verità, non pochi tentativi, tutti, sinora, andati a vuoto: caso non unico di istituzioni che tutti dichiarano di ritenere inutili, ma che poi finiscono per perpetuarsi...).

Occorre per altro riconoscere che i Costituenti cattolici, considerata l'impraticabilità della via che avrebbe portato a un Senato dei corpi rappresentativi (guardato con diffidenza anche per l'abuso che il fascismo aveva fatto del corporativismo), riconobbero, in quel particolare contesto storico, l'opportunità di

⁴ Per il testo dell'Appello cfr. G. Campanini e N. Antonetti (a cura di), *Luigi Sturzo - Il pensiero politico*, Città Nuova, Roma 1979, p. 254. Il tema è ripreso, quasi con le medesime parole, nel *Programma* dello stesso Ppi (ivi, punto X, pp. 256-257).

un bicameralismo sostanzialmente paritario, convergendo – sotto questo aspetto – con le sinistre. Come la storiografia su quegli anni ha *ad abundantiam* dimostrato, il «bicameralismo perfetto» fu il punto di incontro di due duplici diffidenze: quella della Dc nei confronti di un partito che allora dichiaratamente faceva riferimento al modello sovietico; quella dei comunisti e dei socialisti nei riguardi di una Dc che, se diventata partito di maggioranza, si temeva che si orientasse a destra, sino ad assumere posizioni simili a quelle del franchismo⁵.

L'uno e l'altro timore – a giudizio degli osservatori più obiettivi – si sono dissolti nel corso della successiva storia d'Italia. Evocare, a causa della fine del bicameralismo «perfetto», gli spettri della dittatura, del fascismo, dell'il-libertà – come *ad abundantiam* è stato fatto, nel corso dei lunghi dibattiti sulla riforma del sistema parlamentare –, appare pressoché surreale, soprattutto se queste tesi vengono portate avanti da coloro che a lungo hanno idolatrato un «capo carismatico» (Berlusconi), hanno guardato con simpatia a governi vicini alla sinistra marxista e fortemente autoritari, come Cuba (vedi Sel...) o sono stati fondati e vengono ancora oggi ispirati e guidati da un unico «capo carismatico» (Grillo). Si dimenticano, oltre tutto, che esiste nel nostro attuale ordinamento un insieme di validi «pesi e contrappesi»: il capo dello Stato che firma le leggi, la Corte costituzionale che vigila sulla conformità delle leggi al dettato costituzionale, una magistratura che – qua-

li che siano i suoi limiti e gli eventuali difetti – non è certo asservita al potere politico. E, ancor più, vi è in Italia una vigile coscienza democratica, forse un poco oscuratasi negli ultimi anni (come attestano i malinconici dati sulla partecipazione al voto), ma che non mancherebbe di reagire nei confronti di eventuali abusi «decisionisti»...

Non è un caso, del resto, che gli eredi del cattolicesimo democratico – a partire da Aldo Moro – abbiano maturato già negli anni '70 del Novecento la convinzione che fosse necessario modificare in varie parti – e soprattutto in ordine al bicameralismo – l'impianto costituzionale, dando poi un contributo determinante ai vari progetti di riforma succedutisi nel tempo. E come dimenticare l'apporto dato a tale dibattito, e sempre in direzione del superamento del «bicameralismo perfetto», da studiosi come Roberto Ruffilli e Leopoldo Elia, qualificati esponenti del cattolicesimo democratico? Sarebbe augurabile che quanti sostengono, oggi, che con il superamento del bicameralismo ci si discosta dalla tradizione del cattolicesimo democratico, si confrontassero con questa tradizione e non si limitassero soltanto a registrare il sostegno – per altro poco convinto e accettato come «situazione di necessità» – di uomini come Dossetti, La Pira, Lazzati, Fanfani, Moro, alla Costituzione «bicameralista» del 1948.

Per esprimere un esatto giudizio storico su quel voto finale del dicembre 1947, è necessario riandare agli atti dell'Assemblea Costituente. Il «bicameralismo perfetto» non rappresentò mai, per i cattolici democratici, l'ideale, ma soltanto il «reale» con il quale, nello specifico contesto del tempo, era inevitabile misurarsi⁶.

⁵ Non è fuori luogo rilevare che – assente in tutti i paesi di antica democrazia – un bicameralismo simile a quello italiano è stato dopo il 1990 introdotto in molti paesi dell'Est europeo, proprio come garanzia contro il ritorno di regimi autoritari. Sarà interessante – per i posteri – vedere come fra cinquant'anni si struttureranno istituzioni nate (come nell'Italia del 1948) all'indomani del tramonto delle dittature.

⁶ Per un quadro di insieme delle perplessità della

Non solo, dunque, sono trascorsi da allora quasi settant'anni, ma la lunga esperienza delle assemblee parlamentari ha messo in evidenza i difetti del «bicameralismo perfetto» e conseguentemente sollecitato nuove modalità di esercizio del potere legislativo. Dopo oltre mezzo secolo di «riflessione», sembra dunque giunto il momento della decisione: in questa linea si situa il voto con il quale, il 14 ottobre 2015, il Senato ha approvato la riforma costituzionale che congeda definitivamente il «bicameralismo perfetto». La «storia infinita», tuttavia, continua, come il rispetto delle complesse procedure di riforma costituzionale esige. Vi sarà un altro voto della Camera (prevedibilmente con ampio dibattito e con la possibilità di ulteriori «miglioramenti» che richiederebbero, poi, ulteriori passaggi) e poi un duplice voto, augurabilmente definitivo, tanto della Camera quanto del Senato. E dunque, complessivamente, migliaia di ore di discussione, fra commissioni e aule, milioni di emendamenti, centinaia di interventi e, presumibilmente verso la fine del 2016, il definitivo voto. Di fronte a tutto ciò, si può onestamente affermare che non vi sono stati tempo e spazio per la «riflessione»? Indubbiamente,

cultura cattolica nei confronti di un «bicameralismo puro», cfr. il quadro tracciato nel nostro studio su *I cattolici e il problema della rappresentanza*, in *Aspetti e problemi della rappresentanza politica dopo il 1945*, a cura di C. Carini, Centro editoriale toscano, Firenze 1998, pp. 155-163 (con ampia bibliografia). Fra i testi richiamati da noi, nel citato studio, p. 149, *Le idee ricostruttive della Democrazia cristiana*, ove si ipotizzavano una «Assemblea espressa dal suffragio universale» e una «Assemblea nazionale degli interessi organizzati». La stessa linea veniva esposta da Guido Gonella nella fondamentale relazione tenuta nel 1946 al primo congresso della Democrazia cristiana. Questa fu inizialmente anche la linea dei Costituenti cattolici, linea poi abbandonata per la ferma opposizione delle sinistre a una Camera che in qualche modo riprendesse la formula fascista della Camera dei Fasci e delle Corporazioni.

il diverso rapporto che si verrà a instaurare fra Camera e Senato richiederà un «salto di qualità» a un procedimento legislativo che in passato molto si è avvalso del «rimbalzo» spesso ripetuto fra Camera e Senato. La Camera dei deputati, divenuta in molte materie unico luogo del processo legislativo, dovrà prestare maggiore attenzione all'elaborazione delle leggi (sino a oggi vi era sempre l'alibi del «voto del Senato» e, cioè, il rinvio ad altra sede sulle questioni più complesse). D'ora in poi la Camera dei deputati avrà un maggiore potere e, dunque, una maggiore responsabilità.

► Ancora «riflessione»?

Sullo sfondo delle attuali dinamiche politiche, economiche, sociali; in presenza di un corposo trasferimento di sovranità a un'Europa unita (per certi aspetti zoppicante, ma che nessuno può ritenere malata di inclinazioni dittatoriali); in considerazione dell'ancora diffusa sensibilità democratica, coniugare riforma del Senato con autoritarismo – o addirittura con inclinazioni dittatoriali – appare un semplice, e malaccorto, espediente polemico. Ricorre alla mente il noto apologo del furbo Bertoldo che, condannato a morte e interrogato su quale fosse il suo ultimo desiderio, domandò «soltanto» la grazia di potere scegliere l'albero al quale sarebbe stato impiccato: cosicché il tempo passò in attesa di trovare l'«albero giusto». Non si può sospettare qualcosa di simile nel momento in cui, dopo mezzo secolo di dibattiti, tre commissioni bicamerali, 18 mesi di discussione, per un totale di migliaia di ore e con vagoni di emendamenti, e per di più in attesa di una duplice terza lettura, ancora si invoca una «pausa di riflessione»?