

LA RIFORMA DEL SENATO

Francesco Occhetto S.I.

◦ La Civiltà Cattolica 2014 II 327-337 | 3934 (17 maggio 2014)

La riforma del Senato è all'ordine del giorno nell'agenda parlamentare da circa 30 anni. La proposta fatta dall'attuale Governo, che presenta molti punti di continuità con i testi di riforma falliti, come la riduzione del numero dei senatori e l'abolizione del bicameralismo perfetto, pone due elementi di rottura: la composizione e la natura del Senato.

Sul tema il presidente del Consiglio Renzi, nel suo primo discorso al Senato del 24 febbraio scorso, ha dichiarato, lasciando sbigottiti i senatori: «Comunico fin dall'inizio che vorrei essere l'ultimo Presidente del Consiglio a chiedere la fiducia a quest'Aula»¹.

Detto fatto: dopo pochi giorni dall'insediamento, il Governo ha presentato un disegno di legge costituzionale al Senato con alcuni elementi di rottura rispetto al passato così schematizzabili: no all'elezione diretta dei senatori, no al voto di fiducia del Senato al Governo, no al voto del Senato sulla legge di bilancio, no all'indennità ai senatori, sì a una composizione mista tra membri delle Regioni e rappresentanti dei Comuni, sì a una nuova concezione di Senato privo della funzione di indirizzo politico. La Camera dei deputati diventerebbe così titolare in via esclusiva del rapporto di fiducia e di controllo sul Governo, mentre il Senato (denominato nel testo approvato il 31 marzo 2014 dal Consiglio dei Ministri «Senato delle autonomie») diventerebbe l'organo rappresentativo degli enti territoriali, con funzioni prevalentemente consultive.

È su questi punti che le forze politiche si sono divise. Qui ci limiteremo ad appoggiare la riforma del Senato, richiamando il ri-

1. Cfr F. Occhetto, «Da sindaco a Presidente. Il Governo di Matteo Renzi», in *Civ. Catt.* 2014 I 591-601.

FOCUS

328

spetto di alcuni principi che riguardano non tanto la tecnica e l'ingegneria costituzionale quanto la sostanza e la «tradizione vivente» della democrazia italiana.

Le ragioni contrarie e a favore del bicameralismo

Il bicameralismo italiano è stato scelto dai padri costituenti per ripartire la sovranità democratica in due Camere ed evitare le dittature della maggioranza². La proposta di un Parlamento bicamerale era stata avanzata nei lavori della seconda Sottocommissione dai due relatori Mortati e Conti, democristiano il primo e repubblicano il secondo. Secondo Mortati, il Senato avrebbe dovuto garantire gli interessi dei territori, mentre la Camera la rappresentanza politica: da una parte, dunque, c'era la Camera dei deputati, titolare di una «rappresentanza generale del popolo indifferenziato»; dall'altra, il Senato, con la «volontà dello stesso popolo» manifestata attraverso il suffragio universale, «ma in una veste diversa», basata sulla rappresentanza di categorie.

L'idea dei costituenti cattolici era di considerare due elementi fondamentali della loro tradizione: le autonomie dei territori e i corpi intermedi, intesi come rappresentanza di «certi interessi sociali più eminenti e importanti: per esempio, la cultura, la giustizia, il lavoro, l'industria, l'agricoltura». È per questo che in un primo tempo i costituenti raggiunsero un accordo «sulla composizione mista del Senato», che prevedeva i 2/3 dei senatori da eleggere tra le categorie professionali e 1/3 dei membri nominati dai Consigli regionali. È un'idea antica quella di collegare il Senato con le autonomie, che per la cultura popolare sturziana erano il baricentro dell'Ordinamento. Questa intuizione però non ha avuto seguito, sia perché le Regioni non esistevano ancora, sia perché le categorie professionali si richiamavano all'esperienza delle Corporazioni fasciste, sia per la sfiducia reciproca tra le forze politiche dopo la rottura del Governo tripartito tra Dc, Psi e Pci nella primavera 1947.

La scelta a favore del bicameralismo paritario è servita a reggere

2. Storicamente il bicameralismo nasce con la cultura liberale del XIX secolo, che garantiva ai diversi corpi dello Stato una ripartizione del potere: il re rappresentava l'elemento monarchico, la Camera elettiva quello democratico e il Senato quello aristocratico.

329

RIFORMA DEL SENATO

i veti incrociati delle forze politiche: per l'area repubblicana, era la condizione per superare il centralismo dello Stato in favore delle Regioni; per la tradizione liberale, rappresentata nell'Assemblea costituente da Einaudi, significava raffreddare il procedimento legislativo e meditare le decisioni da assumere. Lo stesso De Gasperi era a favore del bicameralismo, perché allontanava il rischio che nelle elezioni del 1948 i comunisti ottenessero la maggioranza nei due rami del Parlamento. Invece le sinistre (comunisti, azionisti, socialisti) erano favorevoli al monocameralismo, ma accettarono a denti stretti la scelta del bicameralismo, ritenendolo una buona garanzia dell'Ordinamento contro i regimi di destra.

Per Dossetti il «bicameralismo» rappresentava un «garantismo eccessivo, perché ancora si era sotto l'ossessione del passaggio alla maggioranza del Partito Comunista»³ da parte della Dc, mentre il Pci - nota Scoppola - era partito da posizioni «di tipo giacobino: monocameralismo, potere assoluto della Camera ecc., poi, dopo la rottura, passa a posizioni garantiste»⁴. Per Dossetti è stata la «paura dell'altro» a bloccare un accordo stabile, ma durante la Costituente erano già presenti posizioni in favore di una Camera delle Regioni, che Elia sottolinea con un aneddoto: «Mortati diceva: "Io dovevo tirare Piccioni per la giacchetta per quanto era regionalista" ». Nel corso degli anni il bicameralismo perfetto all'italiana ha fatto emergere alcuni pregi e molti difetti: il «raffreddamento del procedimento legislativo» ha permesso, secondo alcuni, di garantire la qualità della legislazione, e alle maggioranze che approvavano

disegni di legge in uno dei due rami del Parlamento – come quelle sul testamento biologico e in materia di intercettazioni telefoniche – di ripensarci.

Tuttavia il bicameralismo perfetto è rimasto un *unicum* in Europa a causa della farraginoso e costosa modalità di approvazione da garantire a tutte le leggi; inoltre, è opinione di molti che una Camera, lavorando in prima lettura, è meno rigorosa, perché sa che potrà essere corretta dall' altra.

A distanza di molti anni, la rilettura dei lavori della Costituente-

3. *A colloquio con Dossetti e Lazzati. Intervista di Leopoldo Elia e Pietro Scoppola (19 novembre 1984)*, Bologna, il Mulino, 2003, 63.

4. Ivi, 64.

FOCUS

330

te fa emergere che il sistema bicamerale perfetto degli articoli 55 e seguenti della Costituzione è stato «il compromesso infelice» di posizioni politiche inconciliabili tra loro. La dottrina lo ha chiarito ormai da anni: secondo Barbera, la struttura del Parlamento è nata «non sulla base di un disegno preciso, ma, nella sostanza, per una serie di no: no alle ipotesi monocamerali; no al Senato delle Regioni; no al Senato corporativo»⁶. A questo proposito, Mattarella ha parlato di «risultato quasi accidentale di una serie di veti incrociati, [...] sicché abbiamo un Parlamento che è strutturalmente bicamerale, ma che funzionalmente è più vicino al modello unicamerale»⁷.

Ma c' è di più: il Senato, nato come «inutile doppione» – così lo definiva negli anni Settanta Mortati – è stato un accordo politico che includeva il collegio uninominale e la soglia del 65%⁸. Da quando il referendum del 1993 ha eliminato il *quorum* del 65%, il Senato ha perso la sua identità originaria pensata dai costituenti. Anche le successive innovazioni istituzionali – rafforzamento delle autonomie locali nel 1998 con l' elezione diretta del sindaco, riforma elettorale regionale nel 1995, primo intervento sul Titolo V nel 1999 per l' elezione diretta del Presidente della Regione e per l' autonomia statutaria, secondo intervento sul Titolo V nel 2001 con le nuove competenze – hanno spinto a ricercare una nuova identità da inserire nella Costituente.

È per questo che sia il Governo Renzi sia il precedente Governo

5. Merita di essere approfondito sull' argomento il primo contributo organico della dottrina di N. Occhiocupo, «Le Regioni in Parlamento attualità di una ormai antica proposta: la camera delle regioni», in *le Regioni*, 5/1989 anno XVII, Bologna, il Mulino, 1333-1352.

6. A. Barbera, «Oltre il bicameralismo», in *Democrazia e diritto*, n. 3/1981, 47.

7. S. Mattarella, «Il bicameralismo», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1983, 1162.

8. «Prima la saldatura tra sinistra e destra nel voto all' ordine del giorno Nitti sul collegio uninominale, con cui tatticamente la sinistra apriva a uno strumento tradizionalmente liberale per tagliare fuori definitivamente la rappresentanza territoriale e quella di interessi supportate dai dc e, poi, a catena, l' accordo Togliatti-Dossetti per inserire il quorum del 65% a livello di collegio in modo da

svuotare il collegio uninominale della sua logica maggioritaria, trasformandolo in un proporzionale regionale a preferenza bloccata». S. Ceccanti, «Iniziativa del Governo e lavoro emendativo: a ritroso dell'ordine del giorno Nitti»; «Riforme Costituzionali e composizione del Senato: il ritorno alla rappresentanza territoriale», in *Federalismi.it* n. 8/2014.

331

RIFORMA DEL SENATO

Letta⁹ hanno recuperato lo spirito della Costituente, pensando a un Senato che sia il ponte tra lo Stato e le Autonomie locali e il luogo della ricomposizione dei conflitti politici¹⁰.

Questa impostazione è stata avallata anche dal Presidente della Corte Costituzionale Silvestri, quando ha auspicato una soluzione istituzionale che eviti alla Corte Costituzionale di essere intasata di ricorsi tra Stato e Regioni che assorbono circa la metà del lavoro dei giudici¹¹.

La vocazione del nuovo Senato

Al di là degli aspetti tecnici, se ci chiediamo a quali funzioni dovrebbe rispondere un nuovo Senato per la cultura del cattolicesimo democratico che ha contribuito a formare la Costituzione, l'attenzione si concentra su due funzioni: il controllo e la vocazione europeista.

La proposta del Governo ha il merito di proporre due riforme condivise in dottrina: il superamento del bicameralismo perfetto e lo sganciamento del Senato dal rapporto di fiducia al Governo. Questo permetterà, come dimostra l'esperienza delle democrazie moderne più avanzate (Francia, Inghilterra, Spagna, Germania e Usa), di creare una Camera politica basata sulla dialettica tra maggioranza e minoranza. Il Parlamento italiano in questi mesi ha la responsabilità di definire meglio il controllo del Senato sull'operato
9. Rimangono di valore e di attualità le proposte sul Senato formulate dai Saggi. Cfr F. Occhetto, «Proposte di riforma della Costituzione», in *Civ. Catt.* 2013 IV 250-260.

10. Ci sembra opportuno l'emendamento dell'Associazione Libertà Eguale presentato al Governo: «Non ha invece alcun senso politico e istituzionale ipotizzare che la seconda Camera debba avere la sua giustificazione in un ruolo politico di contrappeso rispetto alla prima, sia esplicito (mantenendo un doppio rapporto fiduciario) sia implicito (allargando l'area delle leggi bicamerali paritarie, rispetto al progetto del Governo, con clausole generiche, potenzialmente espansive e veicolo di conflitti di competenza come il riferimento ai diritti delle persone). L'esito sarebbe spingere a una "Grande coalizione" permanente di diritto o di fatto tra forze politiche di centrosinistra e di centrodestra, innaturale e dannosa per il Paese». In «Quattro correzioni per migliorare la proposta del governo», in *www.europaquotidiano.it*, 11 aprile 2014.

11. Cfr www.cortecostituzionale.it/ Per approfondire cfr S. Ceccanti, «Dalla conferenza del Presidente della Corte meno sospetti sull'Italicum e una correzione sul Senato», 27 febbraio 2014, in www.huffingtonpost.it/

FOCUS

332

del Governo, il controllo sull'attuazione delle leggi; di rafforzare il potere d'inchiesta; di aumentare i poteri ispettivi; di prevedere la verifica delle leggi sui cittadini.

Per svolgere funzioni di controllo sull'attività di Governo, oltre ai poteri già previsti dalla Costituzione, come ad esempio quello di inchiesta, è possibile pensare di trasferire al Senato certi poteri della Camera dei Deputati, come «alcuni soggetti di garanzia (ad esempio, i componenti delle Camere amministrative indipendenti), [o per] l'esercizio dell'analisi e della valutazione delle politiche pubbliche sul territorio, come conseguenza delle scelte operate dalla maggioranza politica della Camera»¹².

La riforma dovrebbe esplicitare meglio questi strumenti per far diventare il Senato, come è stato definito con una felice e moderna espressione, lo «hub» del controllo parlamentare, il luogo delle connessioni vitali del sistema istituzionale. Un nuovo «Senato federatore» tanto «delle istituzioni nazionali tra di loro quanto pure di queste con l'Unione europea, rispetto alla quale è stata prevista per il Senato [...] la competenza a partecipare alla formazione e alla attuazione degli atti normativi europei»¹³. Una Camera che interloquisca di più e meglio con l'Ue, non soltanto per l'attuazione delle leggi, ma anche per la formazione del diritto comunitario, ispirando il Governo a proporre nuove leggi per l'Europa.

In questa prospettiva, la Camera rappresenterebbe la forma di Governo, e il Senato la forma di Stato. Detto in altre parole: un «Senato federatore», che fungerebbe da cerniera tra le autonomie locali, lo Stato e l'Ue e sarebbe in grado di recepire e attuare i circa 10.000 atti europei e gestire i fondi europei.

La composizione non elettiva del nuovo Senato

Il nodo della riforma, su cui lo stesso partito di maggioranza si è diviso, rimane la composizione del Senato. Può una Camera non elettiva – secondo la proposta del Governo Renzi – avvicinare i cittadini alle istituzioni?

12. F. Clementi, «Il nuovo Senato sia “hub” del controllo», in *il Sole 24 ore*, 12 aprile 2014, 8.

13. Ivi.

In teoria, se un ramo del Parlamento è privato della legittimazione elettorale diretta, le sue prerogative e la sua dignità sono depotenziate rispetto all'altra Camera. Questo è già capitato in Germania, quando la Corte Costituzionale tedesca ha dovuto dichiarare che il *Bundesrat* non poteva essere considerato un organo parlamentare, in quanto non è espressione diretta della volontà popolare.

Se dunque sul piano funzionale è maturo trasformare il Senato in Camera delle Autonomie – questa proposta è stata avanzata dall'Ulivo del 1996 e dal Governo Prodi nel 2006 –, per alcuni, escludendo il passaggio della legittimazione popolare, si rischierebbe di negare il carattere proprio del Parlamento, che è tale in quanto formato dalla volontà popolare. La proposta del Governo Renzi, infatti, prevede un'assemblea non elettiva, composta da membri di

diritto (i governatori delle Regioni e sindaci dei capoluoghi), eletti di secondo grado (una rappresentanza di sindaci e di rappresentanti dei Consigli regionali), e un numero di senatori (5, o forse 10; nella prima bozza erano 21) nominati per sette anni dal Presidente della Repubblica.

La composizione rischia di introdurre due pesi e due misure: da una parte, i deputati coperti dall'immunità parlamentare che esercitano le loro funzioni «senza vincolo di mandato»; dall'altra, i senatori eletti senza le garanzie dell'art. 68 della Costituzione (quanto ad arresti, perquisizioni, intercettazioni); cancellando l'immunità, «si espone l'assemblea a subire l'effetto di ogni iniziativa assunta localmente dalla magistratura limitativa delle libertà dei parlamentari»¹⁴, e questo aspetto andrebbe meglio approfondito, per non creare uno squilibrio fra poteri.

Dietro l'angolo, poi, rimane il conflitto di interessi: se un senatore incorresse in illeciti amministrativi o in uno scioglimento anticipato del Consiglio a cui appartiene, continuerebbe a rimanere senatore? È pensabile che i Presidenti delle Regioni o i sindaci di grandi città possano garantire presenza e qualità ai lavori di un Senato per il quale aumenterebbero le responsabilità nei controlli e la responsabilità di collegare lo Stato con l'Europa? Forse la riforma

14. M. Villone, «Senato, le aporie della riforma», in *il Manifesto*, 15 aprile 2014.

FOCUS

334

dovrebbe chiarire meglio che la struttura del Senato è in proporzione alle competenze e alle funzioni, altrimenti si crea un dopolavoro degli amministratori locali. Il Parlamento della Francia ha recentemente fatto un passo indietro su questo rischio, votando l'incompatibilità tra senatori e Presidenti di regioni o sindaci.

È possibile conciliare l'idea di una Camera rappresentativa delle autonomie, che non sia quindi un ulteriore pezzo di classe politica nazionale, con un impegno effettivo dei rappresentanti che vengono designati dalle autonomie? Su questi dettagli, che andranno specificati, si gioca la credibilità complessiva del progetto. Ci chiediamo se il nuovo Senato si debba limitare a legiferare solo sulle leggi costituzionali. Sottrarre quasi totalmente il potere deliberativo al Senato rischia di trasformarlo in un «Cnel delle autonomie».

Un «corpo estraneo» della riforma rimangono i senatori scelti dal Presidente della Repubblica, che risentono di un retaggio monarchico e che indebolirebbero ancora di più il significato della rappresentanza e del suffragio universale¹⁵.

Il tutto poi è appeso a un filo: i futuri senatori che rappresenteranno i territori saranno politicamente neutri? Non manca chi ritiene che, se devono essere i partiti a decidere la loro elezione indiretta, sia molto meglio che vengano votati dal popolo e rispondano

dei loro atti ai cittadini stessi. Su questo punto il Pd si è spaccato, perché la proposta Chiti chiede di mantenere l'elezione diretta dei parlamentari; in realtà, dei molti disegni di legge presentati al Senato, una percentuale molto alta prevede l'elezione diretta dei membri. Per il Governo, tuttavia, l'elezione indiretta è una prerogativa irrinunciabile.

È utile attribuire alle Regioni un numero di senatori proporzionale al numero dei loro abitanti, altrimenti la Lombardia, con più di dieci milioni di abitanti, potrebbe pesare come il Molise e la Valle d'Aosta. Forse il Governo avrebbe dovuto chiarire quale bicameralismo vuole e solo successivamente porre la questione della selezione dei componenti. Non mancano voci in dottrina che, analizzando i rischi di una composizione debole del Senato, propongono il mo-
15. Cfr U. De Siervo, «Senato una proposta deludente», in *La Stampa*, 28 aprile 2014, 1 e 23.

335

RIFORMA DEL SENATO

nocameralismo in vigore in 39 Ordinamenti con modelli di democrazia avanzata, come nei Paesi scandinavi¹⁶.

Va comunque salvaguardata un'intuizione del Governo Renzi.

Al di là dello slogan «Senato a costo zero» – rimarrà da pagare il vitalizio degli ex senatori e da gestire la struttura di Palazzo Madama e i circa 800 dipendenti –, il Presidente Renzi, che non è mai stato eletto come parlamentare, ritiene utile dare la possibilità agli amministratori dei territori di legiferare direttamente. Questo principio ragionevole potrà essere garantito dall'accordo che le forze politiche sembrano avere raggiunto: i nuovi senatori saranno eletti dai cittadini con i Consigli regionali e sottratti al numero totale dei consiglieri. Così i senatori sarebbero a tutti gli effetti consiglieri regionali pagati dalle Regioni¹⁷. Se l'obiettivo è quello di realizzare un dialogo tra legislatori, non è opportuno drammatizzare le differenze tra un Senato rappresentativo dei Consigli regionali, scelto in secondo grado da questi ultimi, e un Senato composto da consiglieri regionali eletti in quanto tali nelle elezioni regionali. La differenza è minima, come sostengono i promotori delle due soluzioni; del resto, anche l'ipotesi iniziale della Costituente di due terzi di eletti direttamente e di un terzo scelti dai Consigli regionali cercava un equilibrio pragmatico¹⁸.

In generale, però, la complessa divisione di competenze tra le
16. Se si optasse per un monocameralismo «diventerebbe necessario abbandonare ogni pretesa di escludere le minoranze dall'unico organo della rappresentanza politica. Si dovrebbe pertanto adottare per la Camera dei Deputati un sistema elettorale sostanzialmente proporzionale, eventualmente con una soglia di sbarramento non troppo elevata per estromettere soltanto le rappresentanze del tutto marginali. Si potrebbe anche pensare ad una riduzione del numero dei deputati che consentirebbe una migliore selezione del personale politico e produrrebbe una "soglia" d'accesso naturale». G. Azzariti, «Riforma del Senato. Questioni di metodo e di merito», 19 aprile 2014, in www.astrid.it

17. In Commissione affari costituzionali del Senato è stato proposto anche di

prevedere che i Consigli regionali eleggano senatori esterni al Consiglio, oppure di scegliere i consiglieri più votati. La proposta del Ministro Boschi prevede metà sindaci e metà consiglieri regionali.

18. Una riforma silenziosa è quella del regolamento della Camera che prevede: una corsia privilegiata per le misure importanti del Governo (da votare entro 30 giorni); la fiducia richiesta dall' esecutivo direttamente sul voto finale che ridurrebbe il dibattito parlamentare; maggiore lavoro nelle commissioni parlamentari e meno interventi in aula.

FOCUS

336

due Camere è poco convincente¹⁹. Sarebbe sufficiente dare un ruolo chiaro al Senato almeno in quattro aree: per le decisioni finalizzate alla formazione e all' attuazione degli atti normativi dell' Unione europea; per l' approvazione delle leggi costituzionali; per eleggere il Presidente della Repubblica; e per eleggere una maggioranza dei membri della Corte Costituzionale, in modo da evitare un peso eccessivo della maggioranza di Governo sull' organo di garanzia.

Conclusioni

La riforma del Senato rimette al centro del dibattito politico la cura dei pesi e dei contrappesi istituzionali, che sono almeno tre: decidere quale forma di Governo dare all' Ordinamento; il ruolo e le prerogative del Presidente della Repubblica; e il tipo di legge elettorale²⁰.

La forma di Governo potrebbe evolvere verso il Premierato alla tedesca, mentre il Presidente della Repubblica continuerebbe a essere un organo *super partes* votato con un *quorum* ampio. Il Senato proposto da tale riforma non è compatibile con uno Stato presidenziale, perché il potere sarebbe consegnato alla maggioranza politica che rappresenta la minoranza del Paese.

La stessa legge elettorale, con la riforma del Senato che si sta profilando, andrebbe ripensata. Sono in discussione due grandi modelli di sistemi elettorali: quello affermato indirettamente dalla sentenza n. 1/2014 della Corte Costituzionale, e quello del Parlamento

19. Un altro tema che affronta la riforma è quello relativo ad una diversificazione nel procedimento legislativo basata sul criterio delle materie: alla seconda Camera la legislazione concorrente mentre alla Camera bassa la legislazione statale? È convincente la nuova distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, ma il rischio dietro l' angolo potrebbe essere l' effetto dell' art. 70 Cost. che prevede che «la funzione legislativa è esercitata dalle due Camere». Non è ancora chiaro se il riparto per materie garantirà più chiarezza o causerà un conflitto interno tra i due rami del Parlamento. Andrebbe pensato un organo tra le due Camere per dirimere i conflitti interni di attribuzione delle leggi e di valutazione della costituzionalità del contenuto che però appesantirebbe lo snellimento dell' iter legislativo e bloccherebbe lo spirito della riforma. Occorrerebbe individuare anche alcune leggi bicamerali, leggi costituzionali e di revisione costituzionale e poche altre leggi di carattere ordinamentale.

20. La riforma proposta dal Governo, in realtà, oltre al Senato riguarda anche il Titolo V, la soppressione del Cnel e i poteri normativi del Governo.

337

RIFORMA DEL SENATO

definito l' *Italicum*. La Corte, nel dichiarare incostituzionale la legge del 2005, ha sottolineato che una irragionevole distorsione tra i voti

dati e rappresentanza ottenuta nel Parlamento sarebbe un principio lesivo dell'uguaglianza del voto. Ogni sistema elettorale che, per favorire la governabilità, determinasse una torsione eccessiva a danno della rappresentanza sarebbe illegittimo. Inoltre, in riferimento alle liste bloccate, il sistema che impedisse all'elettore di decidere i propri rappresentanti sarebbe anch'esso incompatibile con la Costituzione, in ragione del diritto costituzionale al voto. Una buona legge elettorale che favorirebbe governabilità senza sacrificare la rappresentanza rimane l'uninomiale, a uno o a due turni, o il proporzionale corretto²¹.

Resta un ultimo punto, il meno tecnico, ma il più delicato in relazione alla democrazia: la cura per le garanzie, che continua a essere oggetto di studio e di attenzione soprattutto per la tradizione cattolica. Quando si decide di ricostruire un muro portante dell'edificio della Costituzione come è il Senato, è doveroso pensare contemporaneamente alle garanzie, come quella di estendere l'accesso alla Corte Costituzionale anche alle minoranze parlamentari e ai singoli cittadini, e di ampliare i poteri di controllo del Presidente della Repubblica: per esempio, consentendogli un potere di rinvio parziale delle leggi, in modo da non dover essere costretto – come succede spesso con leggi eterogenee, specie con quelle di conversione dei decreti – ad accettare o respingere in blocco contenuti molto diversi e in parte costituzionalmente opinabili.

La parola passa adesso al Senato, che è chiamato a «potare» (non ad «amputare») un ramo per ridare vita all'Ordinamento. Per migliorare il testo della riforma, rimane valido il metodo della Costituente: condivisione politica dei contenuti, pazienti mediazioni tra le forze politiche e sociali e un *telos* comune che richiami alle finalità dell'Ordinamento democratico.

21. Una buona legge elettorale che favorisca governabilità e rappresentanza richiede, quando vi è molta frammentazione di partiti, che lo schieramento vincente ottenga almeno il 40% e non il 37%. Così nel seminario coordinato da Alfonso Celotto dal titolo «La nuova stagione di riforma costituzionale», tenuto al Senato il 10 aprile 2014, in www.confronticostituzionali.eu/