



**RIFORME COSTITUZIONALI E COMPOSIZIONE DEL SENATO:
IL RITORNO ALLA RAPPRESENTANZA TERRITORIALE**

di

Stefano Ceccanti

*(Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato
Sapienza – Università di Roma)*

16 aprile 2014

1. Il dibattito della prima parte dell'Assemblea Costituente, com'è noto purtroppo a pochi, si svolse con proposte suggestive che cercavano di integrare la rappresentanza politica propriamente detta (che si sarebbe espressa per intero alla Camera) con quelle degli interessi e dei territori che avrebbero dovuto trovare rilievo nel Senato. In particolare il progetto di Costituzione giunto in Aula ¹integrava due terzi di senatori elettivi con un terzo di eletti in secondo grado dai Consigli regionali e con il tentativo di ricondurre l'elettorato passivo ad una serie di categorie professionali e di competenze.

2. Evidenti erano le difficoltà materiali a far passare un simile tipo di impostazioni: a differenza del processo costituente tedesco le Regioni non preesistevano ed era pertanto difficile proiettarne un ruolo nel nuovo Senato; l'idea di rappresentanza degli interessi in un organo parlamentare era comunque oggetto di sospetto per l'esperienza della Camera dei Fasci e delle Corporazioni del periodo autoritario. Tuttavia l'aspetto risolutivo per l'eliminazione di quelle soluzioni nel testo definitivo fu quello descritto nello scambio di battute tra Leopoldo Elia e Giuseppe Dossetti alle pagg. da 63 da 65 dell'intervista curata da Elia e Pietro Scoppola a Dossetti e Giuseppe Lazzati e uscita poi postuma per Il Mulino. Alla

¹ Il testo è consultabile cliccando il presente [link](#).

pressione dei professori e di alcuni politici, specie di estrazione popolare, per un raccordo innovativo tra nuovo bicameralismo e regionalismo, che per alcuni era una vera e propria battaglia di principio (Elia ricorda che Mortati diceva di aver dovuto “tirare Piccioni per la giacca per quanto era regionalista”) dopo la rottura del Governo nella primavera 1947 fece fronte un atteggiamento difensivo complessivo, di sfiducia reciproca, di tutte le principali leadership politiche. Dice Dossetti: “Il bicameralismo, un garantismo eccessivo..quella che concretamente era la preoccupazione maggiore di de Gasperi era il fatto che il Partito Comunista potesse diventare la maggioranza”. Aggiunge Scoppola che su questo la posizione dei comunisti è speculare, dopo una prima fase “di tipo giacobino: monocameralismo, potere assoluto della Camera..dopo la rottura passa a posizioni simmetriche” e poi, dopo qualche battuta Dossetti conclude : “Tutti e due per eccesso di paura dell’altro”.

3. Noto, sempre però a pochi addetti, il senso del doppio passaggio che condusse ad un Senato “inutile doppione” della Camera, come ebbe a definirlo Costantino Mortati nell’intervista a “Gli Stati” del 1973. 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. Sono passaggi ben ricostruiti recentemente da Francesco Bonini nel recente volume edito dalla Scuola Normale su “Parlamento e Storia d’Italia”.

4. Ora uno dei passaggi chiave della transizione italiana fu appunto il referendum elettorale sul Senato del 18 aprile 1993 che eliminò quel quorum del 65% consentendo la svolta verso sistemi a dominante uninominale maggioritaria, su cui, dopo una sperimentazione non priva di contraddizioni ma comunque positiva, venne poi a inserirsi la regressione della legge Calderoli. Con l’entrata del vivo dei lavori parlamentari sul disegno di legge del Governo, che dovrebbe essere giustamente assunto come testo-base, per il particolare impegno messo dall’esecutivo che ha recepito in larga parte i lavori della Commissione nominata dal Governo Letta, ci si sta giustamente indirizzando sullo smantellamento anche dell’ordine del giorno Nitti, per tornare alla logica iniziale della integrazione con la rappresentanza territoriale. Un passaggio ineludibile dopo la riforma del titolo Quinto e che quest’ultima aveva già tentato con la norma transitoria, poi inattuata, relativa alla possibile integrazione della commissione

bicamerale per le Questioni regionali. Non riproponibile, invece, l'ulteriore integrazione professionale o dei saperi, che pure trova una traccia nella norma (sbagliata) sui ventuno senatori di nomina presidenziale, giacché tutte quelle forme di consultazione sono da tempo praticate in modo più fluido da Parlamento e Governo con organi consultivi ad hoc o con strumenti quali audizioni e indagini conoscitive, fuori da rigide impostazioni organicistiche tipiche di altri contesti storico-sociali.

5. Il Governo ha potuto muoversi con determinazione in questo cammino a ritroso dell'ordine del giorno Nitti non solo perché ha largamente recepito buona parte dei contenuti in materia della Commissione del Governo Letta, molto più di una prima bozza di inizio marzo dagli indirizzi ben più incerti e contraddittori, ma anche perché si è mosso nel clima di superamento delle diffidenze reciproche che anche quell'esperienza ha facilitato. Si parva licet, l'inizio della legislatura con la nomina di quella Commissione largamente rappresentativa di varie aree e indirizzi, che si inseriva dentro la necessità di intese di governo più larghe (*felix culpa*) nel contesto emergenziale della rielezione del Capo dello Stato, è come se avesse rimesso definitivamente le lancette all'indietro rispetto alla frattura della Primavera del 1947, al clima della delegittimazione e sfiducia della reciproca. Un clima che poi si era trascinato anche nell'avvio del secondo sistema dei partiti dopo il 1994 e che aveva avuto tra gli studiosi una polarizzazione estrema nel referendum costituzionale del 2006. Per questa ragione le voci di "non possumus" di principio, per quanto espresse da minoranze molto intense, e quindi dotate in ogni caso di una certa visibilità, appaiono stavolta palesemente minoritarie, oltre che infegonate. Ovviamente ciò non può essere un alibi per non accompagnare l'esame parlamentare con proposte emendative innovative su composizione e funzioni delle Camere e intreccio col perfezionamento del Titolo Quinto. Anzi, è esattamente perché i non possumus di principio appaiono fuori contesto, dentro un antistorico complesso del tiranno, che la discussione mirata sulle modifiche può svolgersi con grande libertà e spregiudicatezza. Ovviamente senza dilazioni. Qui sta, credo, la nostra responsabilità di studiosi e di cittadini.