

II  
UN SENATO DELLE GARANZIE  
O LA GARANZIA DI UN SENATO?

SERGIO BARTOLE \*

Paolo Caretti è stato molto cortese nella sua presentazione ricordando i miei recenti interessi per il diritto comparato. In effetti, constato anch'io, volgendomi a considerare la mia più recente produzione, che c'è un filone che non saprei come spiegare, forse addebitabile allo stato delle istituzioni in Italia, ovvero a spirito di curiosità per la maturazione di nuovi orientamenti nel diritto costituzionale e, quindi, rammarico – ancora una volta – per il fatto che questa curiosità non viene soddisfatta in campo nazionale. A ben guardare una spiegazione mi sento di offrirla: ormai da tempo vado dicendo a quanti mi collocano fra i regionalisti, che non colgono il senso reale dei miei interessi scientifici. Io mi sono interessato al decollo del diritto regionale non tanto come regionalista convinto ma perché mi interessava moltissimo vedere come si passava dalle prescrizioni costituzionali all'esperienza concreta. Per vero, se guardate alla Costituzione avete difficoltà a trovarvi l'ordinamento regionale quale si è realmente costruito. Lo stesso tipo di interesse mi ha guidato anche nella ricerca sui paesi dell'Est, sulle nuove costituzioni, consigliandomi di assumere un doppio punto di vista, e cioè, da un lato, quello del confronto fra modelli dell'ingegneria costituzionale dell'Europa occidentale e scelte effettive dei nuovi costituenti, e, dall'altro lato, quello della corrispondenza fra testi costituzionali e loro reale implementazione.

Ma veniamo al Senato delle garanzie. Di un Senato delle garanzie si è parlato, come è noto a tutti voi, in Commissione Bicamerale: l'espressione è stata coniata in quella sede anche se la "cosa" non è stata inventata in Bicamerale. Poiché non si poteva insistere con l'attuale bicameralismo eguale, e non si voleva passare ad

---

\* Professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Trieste.

una soluzione drasticamente monocamerale, e, quindi, per giustificare la scelta di conservare un assetto di tipo bicamerale, bisognava in qualche modo differenziare Camera e Senato. Mantenuto alla Camera il ruolo di assemblea generalmente rappresentativa, non c'era altra soluzione che quella d'individuare nel Senato qualcosa di diverso, senza negarne il carattere rappresentativo, ma conformando in termini nuovi ed affatto peculiari le sue funzioni. Da questa esigenza è nato il Senato delle garanzie, per le sue stesse attribuzioni svincolato dal raccordo Governo/Parlamento, e, pertanto, escluso dal circuito del rapporto di fiducia. Nel disegno della Bicamerale il Senato non concorreva al voto di fiducia, in questo realizzando una semplificazione istituzionale e procedimentale che forse tutti auspicavano; in secondo luogo non gli si poteva applicare la misura dello scioglimento, che nel nostro ordinamento è vista anzitutto in funzione dei rapporti fra Governo ed Assemblee legislative e, pertanto, nella prospettiva delle alterne vicende del formarsi e dissolversi di maggioranze e minoranze.

Così definita, la scelta della Bicamerale ricorda – permettetemi una rapidissima divagazione sul terreno del diritto comparato – una analoga fatta all'atto dell'approvazione della Costituzione della Repubblica Ceca. Anche là c'era un Senato di cui bisognava giustificare la presenza. Dopo la scissione della Cecoslovacchia e l'avvento della Repubblica Ceca e di quella Slovacca, c'era un problema di sistemazione del personale politico della Federazione. Questa, come tutte le repubbliche federali, aveva due Camere, quella elettiva con funzioni di rappresentanza generale e quella rappresentativa delle due entità intermedie. Orbene, dando per scontata la continuità dell'elezione dei componenti cechi della prima alla nuova Camera dei deputati, ci si accorse che per i componenti cechi della seconda Camera federale non c'era in vista una qualche sistemazione se non si adottava una qualche soluzione bicamerale, e così si inventò il Senato. Ci si è messo un po' di tempo per trovare una soluzione accettabile. Nei progetti originali gli si riconoscevano i seguenti tratti distintivi: lunghi tempi di durata del mandato dei suoi membri non coincidenti col termine di durata dei membri della Camera dei Deputati; in secondo luogo, una certa quale separatezza, o quantomeno un distanziamento dalla partigianeria partitico-politica delle assemblee di rappresentanza generale; in terzo luogo una specifica competenza in materia di ordinamento dei diritti civili, e di tutte le materie che in qualche modo ai diritti civili si vanno a riconnettere. Di queste caratteristiche solo talune sono state poi recepite nel testo definitivo della Costituzione: restano tempi di durata del mandato dei senatori abbastanza lunghi e differenziati da quelli dei deputati, ma, al di là di questo aspetto, non c'è traccia di un ipotetico distanziamento dalla vita politica o – meglio – dalla conflittualità del quotidiano scontro partitico-politico, anche se bilanci preventivi e rendiconti debbono essere approvati dalla sola Camera dei Deputati. A parte quella ora menzionata, di norma non vi sono distin-

zioni di competenza fra Camera e Senato giacché questo partecipa all'esercizio della funzione legislativa, anche se in caso di conflitto prevale la volontà della Camera dei Deputati. Instaurazione e cessazione del rapporto di fiducia dipendono da deliberazioni di questa e, quindi, solo di essa il Presidente può disporre lo scioglimento.

C'è però una disposizione stranissima in base alla quale nel periodo in cui la Camera non è in grado di funzionare, perché sciolta, le sue funzioni vengono esercitate dal Senato, il quale non può, però, adottare misure legislative concernenti la Costituzione, il bilancio dello Stato, il rendiconto, la legge elettorale e i trattati internazionali in materia di diritti umani e libertà fondamentali. È una norma che non si capisce bene da dove venga ed ha prodotto effetti curiosi: ha in qualche modo concorso ad assicurare la stabilità governativa in quanto fino a quando il Senato non è stato istituito, e l'inadempienza è durata per più di una legislatura, la mancanza del Senato è stata vista come una remora ad aprire crisi di Governo. Crisi di Governo si sono invece avute non appena si è dato vita al Senato! Ma non è stato di certo l'avvento del Senato ad incrinare la stabilità di Governo, sono stati i risultati elettorali a metterla in crisi revocando la fama di stabilità politica che la Repubblica ceca si era guadagnata nei suoi primi anni di vita. Comunque, visti anche i termini molto ristretti che sono accordati per la convocazione delle elezioni e l'effettivo svolgimento delle elezioni della Camera (in realtà è questione di uno o due mesi e non di più) la sostituzione del Senato alla Camera non appare molto significativa. Quello che è strano, è che con l'introduzione di questa peculiare disciplina si sia data una particolare lettura al ruolo di garanzia che si è voluto riconoscere al Senato facendone l'organo chiamato ad assicurare la continuità delle funzioni essenziali dello Stato, senza tuttavia enfatizzarne un ruolo attivo nei periodi di legislatura piena quando al Senato si riconoscono soltanto funzioni di rallentamento e freno della procedura legislativa. Che sono poi funzioni analoghe a quelle conferite al Senato nel progetto della Bicamerale, eccezion fatta per quanto attiene al ruolo sicuramente più importante alla seconda Camera da noi riconosciuto in materia di attuazione dell'ordinamento regionale.

Ho fatto questi due esempi della Bicamerale e della Repubblica Ceca, non perché voglia occuparmi approfonditamente dell'uno o dell'altro. Vi ho dato due esempi per introdurre un problema che vorrei esaminare con voi. Vorrei chiedermi e chiedervi se nell'ordinamento dei paesi a democrazia costituzionale sia ancora possibile giustificare la presenza di un bicameralismo che non sia necessariamente legato agli assetti territoriali dello Stato. Possiamo ragionevolmente delineare un bicameralismo che non abbia i difetti dell'attuale bicameralismo italiano? In sostanza, se volete, possiamo riproporci la domanda che James Madison si faceva nei saggi di quel libro bellissimo che è *Il Federalist*: vi è

stata una Repubblica che sia durata a lungo e che non abbia avuto un Senato? Poiché a questa domanda egli ha dato una risposta negativa, è proprio da Madison che bisogna partire, o meglio dai saggi 62 e 63 di quel libro che egli ha dedicato al tema. In quei saggi sono spiegate le ragioni che hanno indotto la Convenzione di Filadelfia ad optare per il bicameralismo. Si tratta di una fonte particolarmente autorevole in quanto la soluzione allora adottata è il risultato di un compromesso di cui proprio Madison è stato l'autore. In sostanza – voi lo sapete bene – l'idea è quella di collocare accanto ad una Camera eletta secondo le regole della rappresentanza generale un Senato dove siedono due rappresentanti per ciascuno degli Stati membri degli Stati Uniti d'America. Questa soluzione è per Madison motivo di vanto e di grande considerazione. Egli in sostanza lascia capire che con questa soluzione la Convenzione ha inteso garantire la compresenza al vertice dello Stato di una Assemblea formata con l'elezione dei suoi membri secondo una distribuzione di questi fra i distretti elettorali in ragione della rispettiva popolazione e di una Assemblea composta in modo da assicurare una rappresentanza paritetica degli Stati partecipanti alla Federazione. Cioè, da un lato la Camera dei rappresentanti che esprime in ragione delle stesse modalità della sua elezione il carattere tendenzialmente unitario dell'ordinamento, e dall'altra parte il Senato portatore della rappresentanza delle entità costitutive di quello che è pur sempre un ordinamento complesso. Madison era perfettamente consapevole dei tratti peculiari della repubblica alla quale la Convenzione di Filadelfia dava vita, che è una repubblica mista che unisce in sé caratteristiche unitarie e caratteristiche federali; il Governo doveva quindi fondarsi su una combinazione dei principi di rappresentanza paritetica e rappresentanza proporzionale. La presenza paritetica degli Stati membri nel Senato è il riconoscimento di quella sovranità di cui è ancora investito il singolo Stato, è garanzia e strumento della preservazione di tale garanzia. Su queste pagine dovrebbero meditare quei nostri autori di diritto comparato i quali sostengono che gli stati federali si caratterizzano per avere una Camera rappresentativa degli Stati membri, e quindi affermano che si ha Stato Federale quando c'è una Camera rappresentativa degli stati federati, laddove è vero tutto l'opposto: uno Stato federale vuole avere una Camera rappresentativa degli Stati, e quindi ha una Camera assimilabile al Senato americano in quanto ha un ordinamento federale, cioè non si può dire che è uno Stato federale perché ha una Camera siffatta. Se non si accetta questa verità di ragione, ci si preclude la possibilità di cogliere la peculiarità della posizione che negli ordinamenti federali hanno gli Stati membri. Come dice Madison, il fatto che ci sia una Camera rappresentativa delle entità componenti, consente a queste di partecipare ai processi decisionali centrali in proiezione della considerazione e tutela accordata alla loro identità e, quindi, costituisce una remora all'eccessiva concentrazione del potere al centro. Il Se-

nato giustifica, quindi, la sua presenza nell'ordinamento costituzionale statunitense in funzione del carattere composito di questo.

Però il discorso di Madison non si ferma qui. Prima di affrontare il tema del numero dei senatori e della durata del loro mandato, egli indaga sulle funzioni da attribuire al Senato e correlativamente esamina gli inconvenienti in cui si potrebbe incorrere ove si istituisse una Repubblica in assenza di Senato. A tale riguardo egli sviluppa alcune riflessioni che non hanno nulla a che fare con il carattere federale dello Stato, ma sono vere e proprie difese del bicameralismo. Anticipo, prima di scendere nell'analisi di dettaglio, che l'impostazione adottata corrisponde ad una visione essenzialmente conservatrice della vita politica con l'obiettivo di far svolgere al Senato una funzione rallentatrice – se così si può dire – dell'attuazione di qualsiasi disegno di riforma. Cioè il bicameralismo è voluto come elemento di freno. Ma procediamo con ordine.

Anzitutto una prima riflessione: può avvenire che coloro a cui spetta l'amministrazione della cosa pubblica dimentichino i propri doveri, in tale eventualità il Senato rappresenta una garanzia di controllo sull'azione del Governo, anzi raddoppia le garanzie offerte al popolo perché impone che nell'esercizio delle funzioni di controllo ci sia l'accordo di due organi parlamentari e non l'intervento di uno soltanto. Rende improbabili, scrive Madison, sinistri maneggi e questa improbabilità è proporzionale alla intrinseca differenza di composizione e struttura delle due Camere parlamentari. Cioè, più sono diverse, più si controllano e riequilibrano reciprocamente. Questo è un aspetto del bicameralismo che ritornerà nel nostro discorso, e che anche Hayek mette in evidenza: è importante rilevare che l'apprezzamento del bicameralismo che se ne ricava, conserva una qualche credibilità anche se non si condivide il punto di vista conservatore di Madison e quello – secondo un'opinione largamente condivisa – decisamente reazionario di Hayek. Dunque, la presenza di due Camere ha un senso se esse si equilibrano in quanto sono diverse per composizione e struttura; è più difficile da giustificare se si presentano come un doppione l'una dell'altra, se l'una si sovrappone meramente all'altra. Ovviamente, dice Madison, bisogna accordare le differenze con il rispetto dei principi caratterizzanti di ciascun ordinamento.

Seconda riflessione: le assemblee molto numerose nei sistemi monocamerali tendono a cedere all'impulso di improvvise e violente passioni. E questa è una riflessione tipica di chi, assumendo una posizione conservatrice, si preoccupa anzitutto di frenare il moto della domanda popolare. Anzi, giova aggiungere che per Madison quello americano è un sistema commendevole perché è un sistema rappresentativo. Cioè il carattere rappresentativo del Governo è già di per sé – egli dice – una garanzia che sconsidegate decisioni non verranno prese, che i capi delle fazioni non resteranno esposti alle improvvise e violente passioni che caratterizzano i movimenti dell'opinione popolare. E perciò la seconda Camera de-

ve avere una composizione poco numerosa tale da consentirle di dispiegare una credibile ed effettiva resistenza nei confronti delle autorità di Governo: i suoi membri debbono avere un mandato che non coincida temporalmente con quello dell'organo esecutivo, ed anzi vada al di là dei termini di questo. Da qui la scelta in favore della continuità del Senato, che – come voi sapete – è una Camera continua in quanto non ci sono interruzioni nel suo funzionamento giacché si rinnova a colpi di un terzo alla volta ogni due anni, sicché ogni senatore è eletto per un mandato di sei anni a differenza dei rappresentanti che restano in carica due anni soltanto. Fra parentesi, giova ricordare che questa particolarità è stata ripresa nella costituzione della Repubblica ceca.

La protrazione della durata del mandato ha un ulteriore effetto positivo, rilevato dal nostro Autore: poiché nei Parlamenti c'è scarsa conoscenza degli obiettivi e dei principi informatori della legislazione vi è bisogno di personale politico esperto ed i senatori possono corrispondere a questa esigenza proprio perché presenti per lungo tempo al Senato consapevoli degli obiettivi di lunga durata del Governo e, quindi, attenti al benessere dei cittadini e consapevoli dei mezzi idonei a raggiungerli. Il rapido succedersi dei membri di un'assemblea elettiva porta instabilità là dove ci vuole stabilità istituzionale. E qui troviamo una lunga tirata sul fatto che la stabilità garantisce la credibilità di un Paese all'estero, mentre l'instabilità avvelena la libertà, favorisce i profittatori di regime ed il popolo perde attaccamento e rispetto delle istituzioni.

Altra riflessione: è necessario ovviare alla carenza del fondamentale senso di coscienza nazionale. Questo sentimento non può essere patrimonio di un organismo troppo numeroso e mutevole e, del resto, solo un'assemblea a composizione ristretta consente di far risalire personalmente a ciascun suo componente la parte di lode o di biasimo che gli spetta. Il che è condizione indispensabile perché la comunità si riconosca nell'assemblea e le fortune di quella stessa comunità si intreccino con il buon nome e le fortune dei singoli componenti dell'assemblea. Inoltre – e siamo al rilievo finale – sostiene Madison che bisogna assicurare continuità alla responsabilità del Governo: frequenti elezioni finiscono per ridurre e rendere poco credibile la responsabilità del Governo.

Queste sono, dunque, le considerazioni che Madison sviluppa sul tema del bicameralismo. Cerchiamo di riassumere molto brevemente. Il bicameralismo non deve, dunque, essere paritario, in almeno una delle due Camere si deve optare per la tendenza a favorire una prolungata durata in carica dei suoi componenti rispetto a quella dei membri della Camera elettiva chiamata a compiti di rappresentanza generale. Nella seconda Camera va privilegiata la partecipazione di componenti esperti e qualificati, di numero ridotto. Se mettete a confronto queste conclusioni con le descrizioni che Tocqueville ci offre del sistema di governo praticato negli ordinamenti degli Stati membri della Federazione, è agevole con-

statare che le scelte istituzionali relative sono assimilabili alle scelte sottese alla considerazioni sviluppate da Madison. Anche negli Stati membri – dice Tocqueville – il bicameralismo costituisce un fattore di equilibrio, in quanto accanto alla Camera che legifera soltanto, vi può essere una Camera la quale esercita anche funzioni altre e diverse, funzioni – e qui vi è soltanto un cenno – che potrebbero essere anche descritte come funzioni di garanzia, di controllo sulle nomine nell'amministrazione ovvero giurisdizionali relativamente a delitti politici. Si sottolinea la maggiore durata in carica dei componenti di questa seconda Camera, la loro maggiore esperienza e livello di preparazione, anche se non si tratta necessariamente di rappresentanti di un corpo aristocratico contrapposti ai rappresentanti di più immediata espressione democratica. L'identikit è quello di una istituzione che consente di dividere la forza del potere legislativo, di rallentare il funzionamento delle assemblee, di creare – per così dire – un tribunale d'appello per la revisione delle leggi. Argomenti, tutti, ai quali Tocqueville è estremamente sensibile se è vero che egli è costantemente preoccupato di mettere in rilievo il rischio degli eccessi della maggioranza.

Ma se andiamo a rivedere alcune delle pagine che nella *Democrazia in America* Tocqueville ha dedicato a questo tema, vi troviamo considerazioni al tempo stesso curiose e interessanti. Scontata è l'opinione che la tirannide della maggioranza negli Stati Uniti è arginata dall'assenza dell'accentramento amministrativo, ma a questo fattore egli aggiunge, da un lato, la presenza della giuria e, dall'altro lato, l'esistenza di una larga e diffusa educazione giuridica del popolo. I giuristi – dice Tocqueville – sono l'unica aristocrazia compatibile con la democrazia. Un rilievo interessante, anzitutto, appunto, sul piano della curiosità storica, ma anche nella prospettiva di quanto è stato detto sulla necessità che i membri della seconda Camera abbiano una formazione specifica, se è vero che la presenza a quei tempi di giuristi o, comunque, di persone con ragguardevole cultura giuridica fra i senatori era molto elevata. E, però, qui dobbiamo fermarci in quanto il nostro discorso sulla seconda Camera deve proseguire su un altro piano.

A questo punto del nostro approfondimento l'esistenza di una seconda Camera appare giustificata se si tratta di un'assemblea di ridotte proporzioni, di composizione altamente qualificata e diversa da quella della prima Camera con termini di mandato più lunghi di quest'ultima. Le sue funzioni vogliono essere funzioni per il cui esercizio è richiesto un certo distanziamento dei suoi componenti dal conflitto politico-partitico o per ragioni di oggetto o per la peculiarità della situazione costituzionale in cui l'organo è chiamato ad esercitare le sue attribuzioni. L'idea è, dunque, quella di un'assemblea destinata ad assolvere funzioni di freno e raffreddamento nei confronti dell'altra Camera obbligandola a riconsiderare le sue decisioni sul presupposto della necessità di trovare un orientamento comune ovvero di modificare il proprio in modo da prendere in conside-

razione le obiezioni dell'altro ramo del Parlamento: soluzioni tutte, queste ultime, che si possono concretare o chiamando la seconda Camera ad esercitare la funzione legislativa in posizione di parità con la prima o assegnando a questa il potere di decidere in ultima istanza dopo aver sentito l'opinione della seconda Camera ed avere tentato eventualmente una qualche composizione fra le diverse posizioni. È quindi comprensibile che con riguardo alle funzioni della seconda Camera si parli di funzioni di garanzia, specialmente se la seconda Camera appunto è chiamata ad esercitare funzioni che non hanno immediata attinenza alla formazione dell'indirizzo politico e concernono, piuttosto, affari che richiedono una considerazione distaccata dalle preoccupazioni di schieramento partitico in quanto toccano i termini stessi della convivenza nel sistema di una pluralità di forze politiche.

Riandiamo alle discussioni in Bicamerale su quello che doveva diventare il Senato delle garanzie. Non si tratta certamente di una fra le parti più perspicue dei lavori di quella Commissione, se parti perspicue vi sono. Certo è che la relatrice per quella materia non fece grandi sforzi di approfondimento. L'onorevole Dentamaro disse: dobbiamo istituire un Senato delle garanzie con funzioni di tutela e raccordo con le Autonomie, contrappeso istituzionale al continuum Governo/maggioranza che ha un suo terminale nella Camera dei deputati, cioè nell'assemblea politica con funzioni di rappresentanza generale. Al Senato delle garanzie debbono essere devolute attribuzioni di speciale rilevanza istituzionale quali l'elezione dei titolari di alcuni organi costituzionali o di rilevanza costituzionale e l'approvazione delle leggi bicamerali concernenti materie di rilevanza ordinamentale e la tutela dei diritti e delle libertà. Si disse ancora che in Senato la contrapposizione fra maggioranza e opposizione doveva trovare meno occasioni di manifestarsi facendo posto alla convergenza delle forze politiche e ad una dialettica ricerca delle modalità della convivenza fra i soggetti del nostro pluralismo sociale. Sono tutti caratteri di difficile individuazione, in ispecie in una società come quella italiana contemporanea ove alla scarsa nettezza delle contrapposizioni programmatiche fra i partiti fa riscontro un'accesa conflittualità verbale di soggetti sempre pronti a portare il confronto a livelli parossistici. La stessa delineazione in termini materiali delle competenze del nuovo Senato nello sforzo di ritrovare ambiti che sfuggano alla contrapposizione fra maggioranza ed opposizione finisce per rifugiarsi in un generico rinvio all'attuazione della Costituzione che, specie per la parte dei diritti sociali, è strettamente legato agli equilibri della finanza pubblica e quindi alla quotidiana conflittualità fra i partiti sul riparto delle risorse. Non è un caso che Madison, pur facendo cenno alle funzioni di garanzia del Senato, non tentava di distinguerne il ruolo in funzione di una distinzione di materie che pure allora sarebbe stata più agevole in un momento in cui la società non era così incisivamente intessuta di interrelazioni ed interdipendenze co-



me l'attuale società post-industriale. Egli parlava di funzioni di garanzia in ordine all'intervento in materia di nomine, con riguardo alle funzioni in materia di delitti politici, e per quanto poteva avere tratto al controllo sull'operato della politica estera del Governo, ma non aveva individuato alcune delle materie specifiche suscettibili di essere interessate da una funzione di garanzia dispiegata nelle forme di esercizio della funzione legislativa.

Da dove viene fuori questa idea di disegnare una funzione di garanzia destinata a manifestarsi in atti di esercizio della funzione legislativa relativamente a ben individuate materie? Essa risale ad Hayek, il filosofo del diritto ed economista molto caro ai nostri conservatori, il quale ha dedicato molti lavori all'ordinamento costituzionale delle libertà sviluppando in particolare le sue idee in materia con molta ampiezza nel saggio *Legge, legislazione e libertà*. In questo saggio egli delinea i tratti essenziali di una Costituzione ottimale, e questa Costituzione ottimale è modellata su esempi presi dalle esperienze storiche dei paesi più diversi. Per quanto ci interessa e tocca la disciplina della legislazione egli fa riferimento agli antichi ateniesi. Sulla scorta di questo modello egli distingue due tipi di legislazione, la legislazione di tipo provvedimentale e quella che potremmo definire organica. La prima è la legislazione che ha riguardo all'indirizzo economico sociale, al riparto del reddito, la legislazione che vuole corrispondere alle scadenze ravvicinate del Governo della cosa pubblica. L'altra parte è invece la grande legislazione, la legislazione con la L maiuscola, l'attuazione della Costituzione in materia di diritti, in materia di organizzazione dello Stato. Queste due funzioni legislative vanno assegnate a due corpi o assemblee diverse: l'una alla cosiddetta assemblea governativa, l'altra alla assemblea legislativa. Sono assemblee diverse per funzioni ma anche per composizione. La prima assemblea, notate bene quella politica, deve avere una composizione quanto più vicina alla frantumata e frastagliata geografia politica del Paese. E quindi è da intendere eletta con il sistema proporzionale. L'altra invece è basata in sostanza su criteri gerontocratici, giacché si entra a far parte di essa sì per elezione, ma attraverso un rinnovo che tende ad assicurare la presenza in questa assemblea di un numero uguale di rappresentanti per ogni classe di età tra i 45 e i 60 anni. Ogni anno si rinnovano le elezioni per la copertura dei seggi già ricoperti da quelli che nell'anno hanno compiuto i 60 anni. È una soluzione che evidentemente è dettata dalla idea che soltanto chi abbia una età ragguardevole può corrispondere alle responsabilità e alle difficoltà del mandato. Non solo, ma Hayek ci costruisce attorno tutta una articolazione di clubs, associazioni e organizzazioni sociali. Ad esempio, sostiene che tutti coloro che sono nati nello stesso anno dovrebbero riunirsi in club, del tipo Rotary club. E ancora: gli uomini dovrebbero essere di due/tre anni più vecchi delle consocie donne (evidentemente egli pensa ad un sistema per favorire matrimoni) e ne viene una visione molto articolata ma organica della società, ove

nelle rispettive associazioni coloro i quali andranno a rappresentare la loro generazione cominciano a farsi conoscere e le scelte relative vengono facilitate con scambi fra le organizzazioni rappresentative delle stesse generazioni delle diverse città.

Ai membri di questa Camera Hayek vuole riservate particolari garanzie di posizione. Una volta eletti, essi non debbono avere preoccupazioni per il futuro, scaduti dovranno immediatamente assumere altra e diversa funzione pubblica in modo da non doversi preoccupare per il loro futuro. Il che evidentemente innesca una vicenda ulteriore di crescita della gerontocrazia nel sistema.

Ovviamente diversa è anche la rilevanza politica dell'una e dell'altra Camera, perché quella governativa è poi quella che affronta i problemi di ogni giorno, degli equilibri di Governo e quindi i problemi del confronto politico. Ora, dice in un passaggio importante Hayek, così ricollegandosi ad una tesi che già abbiamo trovato in Madison: se le due assemblee avessero soltanto funzioni diverse ma avessero una composizione rappresentativa identica con identica provenienza dei loro membri dagli stessi gruppi, ad esempio i partiti, la Camera legislativa produrrebbe lo stesso tipo di leggi che l'assemblea governativa è in condizione di adottare e non vi sarebbe differenza funzionale fra i due organismi. Da qui si trae la conseguenza che la Camera legislativa, quella che siamo indotti a definire la Camera delle garanzie, deve avere una composizione diversa da quella della Camera governativa se noi vogliamo che essa esprima degli equilibri diversi dagli equilibri dell'altra Camera. Ha un senso una distinzione di compiti solo se c'è una distinzione di composizione. In sostanza la Camera governativa è destinata ad essere guidata dagli interessi, la Camera legislativa è guidata dall'opinione.

Possiamo – a questo punto – tornare a chiederci: è possibile, ad esempio, distinguere l'ordinamento della sanità dalle misure in materia di sanità? In linea teorica forse sì, e quindi Hayek avrebbe ragione ad affidarne la trattazione a due distinti organi legiferanti. Ma sappiamo tutti benissimo che i due temi sono legati da un nodo che è difficile sciogliere: come separare i profili istituzionali da quelli di attuazione dell'indirizzo, di riparto del bilancio? E queste difficoltà si possono ripetere su molti fronti. Diamo tuttavia per scontato che la proposta di Hayek sia accettabile e che Camera politica e Camera delle garanzie siano distinguibili anche in ragione delle loro competenze materiali, che cioè gli ambiti di queste possano essere nettamente separabili. E torniamo al progetto della Bicamerale.

C'è nei due progetti di giugno e ottobre una caratterizzazione forte e, quindi, una contrapposizione netta delle due Camere? Ho la sensazione che questo non si possa dire. Indubbiamente ci sono delle ragioni di distinzione: più ristretto è il numero dei componenti del Senato, ma rischia di essere notevolmente incrementato dall'aggiunta dei rappresentanti regionali. Però le due assemblee hanno una

durata eguale e lievi sono le differenze in termini di requisiti personali, si può essere eletti al Senato a 35 anni. La vera distinzione sembra riposare nel modo di elezione, perché la Camera dei deputati pare destinata in quei progetti ad essere eletta secondo una legislazione elettorale che si preoccupi delle esigenze della governabilità, mentre invece sembra che per il Senato vi fosse un accordo politico per un sistema elettorale proporzionale. Orbene, se noi mettiamo a confronto i modelli di Hayek e Madison con questa Camera delle garanzie, vediamo che proprio quello che era nelle indicazioni di questi due autori un tratto distintivo importante, da noi è trascurato. Madison vuole un Senato in cui ci siano rappresentanti in numero pari per ogni Stato della federazione e quindi esclude una canalizzazione della rappresentanza in funzione rappresentativo-proporzionale delle posizioni delle forze politiche nel paese. A questo profilo è certamente più attento Hayek il quale però riserva il sistema proporzionale all'elezione della Camera governante. La Bicamerale ha, dunque, invertito questa scelta, mossa da preoccupazioni di stabilità e governabilità del sistema. Ma adottando il sistema proporzionale per la Camera delle garanzie essa finiva per consegnarla ai partiti politici ed ai loro conflitti. Siamo poi tanto sicuri che con il sistema proporzionale al Senato i partiti non saranno tentati di usare il Senato per contrastare gli equilibri che si andranno a realizzare nella prima Camera? Un Senato così concepito è veramente svincolato dal confronto fra i partiti sull'indirizzo politico e sul quotidiano governo del Paese?

Queste domande ci richiamano alla memoria una circostanza: nella lunga polemica che ha accompagnato la discussione sul bicameralismo in Italia, dalla Costituente alla Bicamerale, c'è sempre stata questa diffidenza nei confronti di una radicale differenziazione del Senato dalla Camera dei Deputati. Alla base vi è stata la diffidenza dei "signori delle tessere" per un'assemblea che puntasse a rispecchiare una realtà diversa da quella dei partiti politici: una scelta siffatta rischiava di escludere dal Senato i "backbenchers", giacché alcuni degli alti papaveri del Senato probabilmente avrebbero comunque trovato una sistemazione alla Camera dei deputati, mentre gli altri senatori, quelli che noi chiamiamo i "peones", rischiavano di restare esclusi. Senatori in carica e dirigenti dei partiti politici convergevano dunque nella critica di una riforma integrale del Senato, ad esempio nel senso della istituzione del Senato delle Regioni. L'avvento di questo avrebbe introdotto un fattore di legittimazione che rompeva la tradizionale legittimazione partitico elettorale. Tutti abbiamo seguito con grande simpatia il tentativo fatto per la Regione Emilia – Romagna da alcuni nostri amici di riscrivere la parte della Costituzione riguardante l'ordinamento regionale, ma confesso di avere trovato ingenua quella di Roberto Bin in cui si cercava di dimostrare che la proposta del Senato delle Regioni era completamente neutra rispetto al sistema politico costituzionale. Era una neutralità assolutamente inesistente, perché il

progetto metteva in discussione il Senato, metteva in discussione la seconda Camera nel suo attuale assetto e metteva in discussione le lobbies delle clientele politiche e ministeriali, cioè alcune delle strutture portanti del sistema politico. Una seconda Camera del tipo dell'attuale Senato è risultata nella esperienza costituzionale molto funzionale ai caratteri del nostro sistema politico, perché ha permesso alle frammentazioni e alle divisioni degli interessi presenti nei partiti e da essi rappresentati di farsi valere in tutte e due le assemblee parlamentari, usando l'una come istanza d'appello dell'altra nella ricerca di quei faticosi compromessi che sono alla base della "navetta" delle leggi fra Camera e Senato. Se è vero che i partiti non sono in grado di esprimere una linea univoca su nessuno dei problemi del Paese, il bicameralismo è servito a quella rappresentazione delle parti per cui, accontentata una fazione in una prima istanza, cioè davanti ad una assemblea, si potevano poi prendere in considerazione le ragioni della fazione concorrente o contrapposta nel passaggio davanti alla seconda Camera riservando agli organi centrali dei partiti, d'intesa con il Governo, la mediazione finale, e pertanto la conciliazione fra l'una e l'altra posizione. Quando i partiti vedono venire meno questa possibilità di gioco, di *bargaining*, si rendono conto che la prospettiva è tale da alterare il sistema all'interno del quale finora hanno operato. Pertanto passano ad una linea di resistenza apertamente confessata, o molto spesso surrettiziamente praticata.

C'è stato un passaggio rivelatore in Assemblea Costituente, che merita di essere segnalato. Quando la discussione sul bicameralismo era agli inizi, nella seconda sottocommissione anche i sostenitori del monocameralismo accettarono di lasciare aperta la porta al bicameralismo a condizione che la seconda Camera risultasse costituita in modo da non alterare sostanzialmente la fisionomia politica del Paese quale rispecchiata dalla composizione della prima Camera. Non si voleva che la creazione di una seconda Camera alterasse i rapporti interni al sistema politico complessivo. E questa idea risultò alla fine l'idea vincente. Da questo voto prese le mosse una lunga esplorazione sulla possibile composizione del Senato, una lunga divagazione fra rappresentanze regionali e rappresentanze corporative, che non porta ad alcuna conclusione positiva. Alla fine la preoccupazione che vince è proprio questa: non avere una seconda Camera che in qualche modo comprometta gli equilibri politici della prima, la seconda deve essere funzionale agli equilibri della prima.

Cerchiamo di arrivare ad una conclusione. È possibile che una Camera a rappresentanza territoriale consenta una diversificazione delle due assemblee che salvaguardi per entrambe l'esigenza di una legittimazione democratica. Discostarsi dall'idea originaria del Senato delle Regioni significa imboccare la strada della sostanziale continuità dell'assetto attuale del nostro bicameralismo. Certo potremmo anche seguire i suggerimenti di Hayek, e collocare nel Senato – ri-

cordo un articolo di Paolo Ungari in questo senso – tutti gli *ex* giudici della Corte costituzionale, tutti gli *ex* membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura, aggiungendovi eventualmente oggi gli *ex* membri delle Authorities! Però dove starebbe la legittimazione democratica di una Camera di questo tipo? E quale sarebbe poi alla fine il suo vero rilievo? Che cosa rappresenterebbe? Una serie di conoscenze tecniche, senza essere però in grado di coagulare posizioni politiche reali, di esprimere una sintesi. Finirebbe per assomigliare un po' al CNEL di oggi. Cioè un organo il quale – ove non riesca al prof. De Rita di ridargli vitalità – serve anzitutto per parcheggiare alcuni anziani esponenti politici e sindacali i quali trovano così il modo di tenere vivi i contatti con gli ambienti politico-ministeriali romani. Ed allora, – lo ripeto – se si rifiuta il canale della rappresentanza delle istituzioni territoriali, bisogna concludere che l'obiettivo che si persegue non è quello della istituzione di un Senato delle garanzie, ma è piuttosto la garanzia della presenza di un Senato funzionale alle pratiche del nostro sistema politico. Girata in una versione positiva e meno critica della spiegazione offerta più sopra, la scelta bicamerale si rivela essenzialmente destinata a perpetuare la presenza nel nostro sistema di una Camera di riflessione, di un contrappeso, di un fattore di riequilibrio interno al sistema medesimo, da collocare in un contesto caratterizzato da una pluralità di centri decisionali. Ma se questa è la ricostruzione più accettabile del disegno che si vuole riformatore, non vi è possibilità di disegnare un organo connotato dall'appartenenza di peculiari funzioni di garanzia, in quanto la garanzia sta nella presenza di una seconda Camera equiordinata alla prima, con funzioni tendenzialmente analoghe salvo per quanto ha tratto alla concessione e revoca della fiducia governativa: si pensi alla latitudine degli interventi senatoriali che è sottesa alla individuazione delle materie coperte da leggi bicamerali, dagli organi costituzionali e di rilievo costituzionale ai diritti e le libertà, dalla normativa penale e processuale agli assetti organizzativi e funzionali dei minori enti locali. Una divisione/distinzione delle funzioni sembra molto difficile e in ogni caso è destinata a risultare approssimativa in presenza di una seconda Camera eletta con il sistema proporzionale: dove finisce il controllo e dove incomincia l'indirizzo? Dove sta la differenza fra provvedimenti ordinamentali e misure di gestione quando alle Regioni si affida l'implementazione di esse con leggi quadro che di volta in volta riordinano le relazioni fra centro e periferia e toccano ambedue i corni della distinzione?

In questa prospettiva sarebbe più corretto ammettere apertamente che quello che si vuole salvare è il bicameralismo in funzione di garanzia della continuità del sistema politico. Ma allora si deve aprire un altro e diverso discorso pensando ad un reale rafforzamento di un sistema di garanzie costituzionali distinto e separato. Non si può continuare a far credere che questo bicameralismo è destinato –

come diceva l'on. Dentamaro – ad integrare le garanzie offerte dalla Corte costituzionale riducendo il carico di lavoro di questa. E l'esigenza di un rafforzamento delle garanzie permarrebbe, anzi ne uscirebbe rafforzata se si decidesse che forse è giunto il momento di lasciar perdere con il bicameralismo e di cercare altre soluzioni istituzionali. Grazie.