

Caro Amato,

ti invio alcune mie osservazioni alle riforme istituzionali approvate dalla prima Commissione. Le stesse ho inviato al Governo, che ha proposto il disegno di legge, e sempre nella mia qualità di Presidente del Senato, che ha un dovere di richiamare alla logica di sistema istituzionale, soprattutto per quanto riguarda il ruolo del Senato.

Le invio a te, intendendo di inviarle alla Opposizione, delle cui posizioni unitarie ti sei fatto interprete con il tuo documento, in gran parte recepito nel testo approvato.

Conto di vederti alla ripresa dell'Aula. Come sempre, sono a tua disposizione.

Molto cordialmente,

Marcello Pera

Osservazioni sulle riforme istituzionali

La riforma delle Istituzioni aveva due obiettivi di fondo, esplicitamente dichiarati e largamente condivisi:

[1] completare e migliorare il sistema di tipo federale introdotto con la riforma del titolo V della Costituzione, superando il bicameralismo perfetto con la riforma del Senato. In altri termini: *più rappresentanza delle esigenze territoriali*.

[2] adeguare il nuovo bicameralismo alle novità della forma di Governo del c.d. Premeriato, per ottenere maggiore efficacia e tempestività dell'azione dell'Esecutivo, per semplificare il processo legislativo, per rendere più veloce l'approvazione dei provvedimenti. In altri termini: *più trasparenza delle decisioni e più responsabilità politica di fronte agli elettori*.

Temo che il testo in discussione alla Prima commissione del Senato non raggiunga nessuno dei due obiettivi e anzi aggravi i problemi che si intendono risolvere. Mi riferisco in particolare al primo obiettivo, la riforma del Senato, il quale ha però incidenza sul secondo obiettivo, la riforma della forma di Governo.

Così come emerge dal ddl in discussione, il Senato ha le seguenti caratteristiche principali:

- È eletto per sei anni, dunque con durata diversa da quella della Camera;
- può essere eletto con legge elettorale diversa da quella della Camera;
- non è legato al Governo dal voto di fiducia, che esiste solo alla Camera;
- ha competenza su una grande quantità di leggi "bicamerali";
- ha il potere di decidere in via definitiva, anche in contrasto con la maggioranza politica della Camera, su un numero enorme di leggi di grande peso politico, tra cui tutte le materie concorrenti e tutte le ipotesi che dalla Costituzione sono coperte da una "riserva di legge".

Un Senato siffatto attua un *doppio circuito* di decisione politica. Il primo circuito è quello della Camera, legato dalla tradizionale sequenza elettori-maggioranza-Governo. Il secondo circuito è quello di un Senato, invece slegato dal Governo, dalla maggioranza e anche dalle coalizioni alternative che si contendono la guida del Paese. Si tratta di *due logiche e di due sistemi diversi e antitetici*: alla Camera si favorisce il bipolarismo e la coesione politica, al Senato si favorisce la frammentazione e la libertà dei gruppi (territoriali, politici, di interesse, ecc.) dalla disciplina politica.

Un Senato di tal natura:

- *non* è un Senato federale delle Regioni, perché esse non vi sono rappresentate e perché i senatori hanno debole legame col territorio (per essere eletti basta essere residenti il giorno della indizione delle elezioni);
- *non* è un Senato federale delle competenze o funzioni regionali, perché le materie di cui si occupa il Senato sono la quasi totalità della legislazione;

- *non* è un Senato che crei un raccordo fra Stato e Regioni o fra Governo e Regioni, perché esso è sostanzialmente estraneo sia all'uno che alle altre.

Un Senato siffatto è altra cosa. Si tratta - come è stato talvolta definito nel corso del dibattito - di una "Camera di garanzia". E risponde ad altra logica, diversa da quella del regime parlamentare, quella - che anche è stata richiamata durante il dibattito - del "Senato americano". Questo Senato e questa logica sono incompatibili col nostro sistema: il Senato americano è dentro un sistema di potere diviso ed è contrappeso del Presidente eletto. Ma un Senato americano inserito dentro il nostro sistema parlamentare non è invece un contrappeso, bensì un *contropotere istituzionale* del Primo Ministro e della maggioranza politica, un circuito a sé, una istituzione con diritto di veto.

Questo tipo di Senato (che contiene anche rischi alti di forme degeneri di notabilato nazionale o locale, di ceto politico eletto o di diritto) non solo induce alla frammentazione politica, ma frena il potere dell'Esecutivo e appanna la trasparenza politica. In sintesi, questo tipo di Senato della Repubblica:

- *non* raggiunge l'obiettivo [1], perché affievolisce, anziché esaltare l'identità federale della Camera alta;

- *non* raggiunge l'obiettivo [2], anzi si pone in antitesi con esso, perché rallenta il potere decisionale e il principio della responsabilità politica.

Tralascio altri aspetti pur rilevanti del dd1 in discussione. Uno però deve essere sottolineato per le possibili gravi implicazioni sulla integrità funzionale dello Stato. Si tratta della previsione delle "Assemblee di coordinamento delle autonomie", quando più regioni (non c'è limite né minimo né massimo) possono mettersi assieme per dar vita a più "Parlamentini" (in teoria, anche uno solo nazionale) per dare pareri al Senato. Ciò che, da sé solo, oltre al rischio citato, rivela la natura non federale o delle Regioni del Senato della Repubblica.

Queste osservazioni non nascono dalla predilezione per alcun modello in particolare. Né intendono in alcun modo prendere posizione rispetto alle soluzioni proposte da maggioranza e opposizione, le quali convergono largamente, nonostante che l'opposizione esprima voto contrario. Per valutare questa convergenza di fatto dell'opposizione con la maggioranza e l'accoglimento da parte della maggioranza delle proposte dell'opposizione, si vedano le proposte contenute nel c.d. "Documento Amato". Queste osservazioni nascono invece da una preoccupazione di sistema, dal richiamo alla coerenza delle soluzioni accettate, dal dovere di garantire la funzionalità complessiva delle istituzioni, e dal timore che gli obiettivi [1] e [2] largamente condivisi non possano essere raggiunti. Ritengo che questi richiami, fatti in scienza e coscienza, debbano essere presi in seria considerazione.