

Lorenzago: scoutismo o furbismo?

di Roberto Bin *
(10 settembre 2003)

1. La lettura della “bozza di Lorenzago” (in seguito “bozza”) mi ha indotto valutazioni molto diverse da quelle esposte da Carlo Fusaro, di cui invece di solito condivido molte delle idee e, anche in questo caso, apprezzo alcune delle premesse.

Senz’altro condivido la premessa relativa al metodo, a come si può procedere alla riforma della costituzione. Già in occasione nella riforma del Titolo V, varata dalla maggioranza precedente, avevo inaugurato il dibattito su questo forum sostenendo che le riforme costituzionali “a colpi di maggioranza” siano una via, non solo legittima (perché la costituzione su ciò ci tranquillizza), ma anche opportuna, quando sia l’unico modo per uscire da uno stallo politico che impedisca di raggiungere maggioranze più ampie, sempre ovviamente auspicabili. Benché ciò lo sostenessi in relazione alla riforma dell’assetto regionale (una riforma che per altro non mi piaceva affatto), non vedrei nulla di scandaloso che la maggioranza conducesse in porto con le sue sole forze la revisione anche di altre parti della costituzione, più direttamente connesse al gioco della politica, perseguendo un preciso indirizzo di “politica istituzionale”: starà poi agli elettori giudicare in sede di *referendum* (eventuale ma assai probabile) se la riforma sia accettabile o sia un tentativo pericoloso da respingere (nel qual caso difficilmente il governo potrà non trarne le conseguenze sul piano politico). Naturalmente con ciò non voglio intendere che bene faccia ogni maggioranza che si alterna al potere a modificare questa o quella parte della costituzione: un gioco che, alla fine, lascerebbe perdenti tutti. Da un lato, il rischio del *referendum* dovrebbe persuadere i proponenti a non portare avanti riforme troppo smaccatamente partigiane; dall’altra, il rischio di una controriforma nella legislatura successiva, dovrebbe persuaderli a non agire senza un coinvolgimento, almeno sulle linee generali, dell’opposizione. Ma alla fine, quello che conta, e se la maggioranza riesce a prospettare una riforma che inquadri problemi effettivi del sistema costituzionale (e ce ne sono sicuramente alcuni) e sia capace di dare ad essi una soluzione efficace e coerente. Il problema è quindi di merito, non di metodo: e nel merito bisogna chiedersi se sia da apprezzabile la linea di politica istituzionale che ispira la riforma.

Proprio sul merito dissento profondamente dalla benevolenza dimostrata da Fusaro. Le considerazioni che seguono riguardano solo il versante “federale” della riforma, poiché quello della “forma di governo” non mi pare particolarmente interessante e mi sembra appena abbozzato.

2. Merito della bozza (e, specularmene, demerito della riforma del 2001) è aver posto al centro del sistema riformato il “Senato federale”. Tutti abbiamo affermato e ripetuto unanimi che da lì si deve partire. Devo però riconoscere che, negli ultimi tempi, sentendo le idee che serpeggiavano nelle proposte di revisione presentate in parlamento (ed anche leggendo le proposte elaborate per il Ministro da un altro gruppo di “saggi”, di cui Fusaro è parte) ero approdato ad un’idea diversa. Piuttosto che insistere nella proposta di una camera delle regioni, che suscita tante, più o meno nobili opposizioni, forse sarebbe più opportuno rinunciare a battere la strada – impervia e fuorviante – della regionalizzazione del Senato e preferire quella, tutto sommato meno irta di ostacoli ma piuttosto produttiva di risultati operativi, di un potenziamento della Conferenza dei presidenti delle regioni. Ovviamente si tratta di un’ipotesi quasi di ripiego, e saluterei con applausi la maggioranza che proponesse in parlamento una riforma del Senato capace di risolvere il nodo dell’inserimento delle regioni nei processi decisionali nazionali. Ma la soluzione della “bozza” è capace di tanto?

La riforma del Senato che la “bozza” delinea si basa sui seguenti punti (ottimamente sintetizzati per altro da Stefano Ceccanti):

1. 1. riduzione del numero dei senatori a 400 (ma fra due legislature)
2. 2. elezione diretta dei senatori su base regionale
3. 3. elezione con metodo proporzionale
4. 4. elettorato passivo a 25 anni e limitato a coloro che *“ricoprono o hanno ricoperto cariche pubbliche elettive negli enti locali territoriali o regionali, all’interno della Regione, o siano stati eletti senatori o deputati nella Regione”*.

Confesso che non riesco a capire cosa abbia di “federale” questo Senato, che mi sembra la brutta copia di quello attuale. A parte il numero dei senatori (che continuerebbe ad essere inutilmente elevato rispetto alle esigenze di rappresentanza “territoriale” di un’assemblea “federale”: ma tutti sappiamo che i senatori non la penseranno mai così), l’elezione diretta su base regionale è già prevista dall’attuale art. 57, e il sistema proporzionale è stato di fatto in vigore sino alla riforma del 1993; l’abbassamento dell’età degli eleggibili non ha riflesso alcuno per il sistema “federale”. Quindi l’unica novità sarebbe che l’elettorato passivo viene limitato ai politici di mestiere (che non è detto neppure siano realmente collegato alla Regione che li elegge: potrebbero essere ex deputati o ex senatori paracadutati in passato in quella Regione per vicende simili a quella dell’on. Di Pietro. Si tenga presente che ogni deputato e ogni senatore è giocoforza eletto in una regione!). Che sia un tentativo di risolvere la grave piaga sociale della momentanea disoccupazione di quei politici locali che, per vicende politiche (o per il rigore della regola “due mandati e basta”) si trovano a dover scontare un periodo di sospensione da cariche elettive? Allora ragioni di equità imporrebbero di elevare il numero dei senatori a qualche migliaio!

Non mi trattengo sulla difficile (e ingenerosa) esegesi delle qualifiche richieste per essere eletti senatori, perché – come osserva Fusaro – di una “bozza” si tratta e dovrà essere sottoposta ad un’attenta revisione stilistica (così com’è scritta, moltiplicando fra loro le difficoltà semantiche di ognuno dei termini impiegati – ‘carica pubblica elettiva’, ‘ente locale territoriale’ ecc. - promette di estendere l’elettorato passivo a colpi di contenzioso). Ma a me pare che il risultato sia chiaro: il futuro Senato sarebbe una camera senza alcuna particolare connotazione territoriale che la possa distinguere da quella attuale; una camera tutta politica, forse formata da politici “in panchina” (ma lautamente retribuiti - come del resto le riserve sono ormai spesso in Italia - dato che l’art. 69 della “bozza” si premura di precisare che la retribuzione dei senatori resta la stessa dei deputati, benché ben diverse diventerebbero le funzioni e il loro “peso”).

Si potrebbe proporre un teorema: tanto più il Senato “federale” è numeroso, basato sull’elezione diretta dei suoi membri, rappresentativo sia della maggioranza che delle minoranze politiche di ciascuna regione, tanto meno serve come sede di partecipazione delle regioni alle decisioni nazionali, perché la sua vocazione “politica” è destinata a prevalere sulla rappresentanza dei territori ed annientarla. Come funziona un’assemblea legislativa, quali interessi essa rappresenta, lo vediamo al momento in cui essa vota: se al momento del voto, essa si divide e si coagula secondo gli schieramenti politici e non secondo gli schieramenti territoriali, quell’assemblea legislativa non è capace di risolvere il nostro problema, non è uno strumento utile al fine di rappresentare i territori. Le leggi che usciranno da quell’assemblea potranno essere le migliori leggi del mondo, ma saranno necessariamente delle leggi “centraliste”: gli schieramenti politici non possono che cercare di risolvere in Parlamento i problemi del paese, e quando, dopo il faticoso iter parlamentare, le dure trattative tra i partiti riescono a produrre un accordo, non possono che aspirare a imporlo a tutto il territorio nazionale, e cercare di evitare in ogni modo che qualche Vandea impedisca l’applicazione della riforma faticosamente varata. *Il centralismo non è patologia della politica nazionale, è la sua fisiologica inclinazione.* Per questo serve un procedimento legislativo in cui entrino i rappresentanti dei territori, e non serva affatto invece un Senato come quello delineato dalla “bozza”, che ai territori non offre alcuna rappresentanza che non sia mediata dagli schieramenti politici.

3. Che la mia non sia una lettura svalutativa della “bozza” ma la ricostruzione del tutto coerente con il disegno complessivo di essa lo dimostrano i seguenti particolari:

- a) a) l’unica norma sulla elezione del Senato è che essa avvenga “con il sistema proporzionale”. Siccome non penso che la realtà rispetto a cui bisogna si debba calcolare la “proporzione” sia quella, per esempio, della distribuzione territoriale della popolazione, l’unico legame “forte” che il Senato avrà sarà con gli schieramenti politici: ed è chiaro perciò che nel “Senato federale” delineato dalla “bozza” prevarrà la logica

della divisione per gruppi politici. È vero che l'art. 72.4 prevede che il Senato possa articolare le sue commissioni “anche in riferimento” alle intese tra le regioni – il che non è privo di un risvolto umoristico: se le intese servono a organizzare servizi od organi comuni tra alcune regioni, perché il senato dovrebbe intromettersi nelle loro faccende? – ma si sa a che cosa si vorrebbe alludere con questa norma (al riconoscimento del “parlamento padano” e altre amenità del genere) senza avere il coraggio di dirlo espressamente: ma così si conferma soltanto che non è affatto nel “Senato federale” che ci si aspetta di vedere soddisfatte le esigenze di rappresentanza “federale”.

- b) b) Gli artt. 56 e 57 mantengono la riserva di seggi per la “circostrizione estera” e i cinque senatori “a vita” di nomina presidenziale: che cosa c'entra la rappresentanza dei territori “federati”? Si può immaginare che il Senato affronti e decida qualche grosso nodo sui fondi perequativi con l'alea di 9 voti, magari decisivi, che non rappresentano proprio nulla (almeno nell'ottica “federale”)?
- c) c) L'art. 67 mantiene il divieto di mandato imperativo anche per il Senato: che senso ha se non quello di proclamare lo scollegamento programmatico tra senatori e territorio (ed enti) di provenienza?
- d) d) L'art. 62.2 mantiene la convocazione contemporanea delle due camere: che senso ha se esse devono svolgere funzioni del tutto diverse?
- e) e) Restano intonsi gli articoli dal 74 al 79, sicché il Senato continuerebbe ad intervenire nel voto delle leggi di delega, delle leggi di conversione e delle leggi di amnistia e indulto.
- f) f) Al momento dell'elezione del Presidente della Repubblica, il “collegio elettorale”, cui partecipano le due camere, dovrebbe essere finalmente integrato da un po' di rappresentanti delle regioni: era l'ora!

D'accordo, forse sbaglio a prendere troppo sul serio l'articolato, che sembra frutto di un accordo essenzialmente politico e di una stesura un po' dilettantesca, e sono ingeneroso nei confronti di un testo del tutto provvisorio. Ma non credo sia così. Benché poco incline al “dietrismo”, non posso non notare elementi di “dolosità” nel disegno complessivo. Al “Senato federale” sono affidati compiti importanti, nel cui merito non intendo in questa sede affondare l'analisi. Non posso non notare però che ci sono tre elementi “sistemici” importanti nelle funzioni del nuovo Senato:

- a) a) la elezione di 6 giudici costituzionali che, sommandosi ai 3 eletti dalla Camera, ai 5 eletti dalle magistrature e ai 5 di nomina presidenziale, concorrono a portare i membri della Corte costituzionale a 19
- b) b) la elezione di metà dei “membri laici” del CSM

- c) c) la decisione delle questioni relative all'interesse nazionale, prospettate dal Governo che può "impugnare" di fronte al Senato le leggi regionali: il Senato può richiederne il riesame e poi annullarle.

Sono aspetti interessanti, lo ammetto. Che le Regioni possano o debbano partecipare alla formazione della Corte costituzionale è cosa più che accettabile e per niente scandalosa, come già ho sostenuto in questo [forum](#). Nel merito, debbo dire che mi sembrerebbe preferibile che i giudici di nomina del Senato costituissero, assieme ad altri giudici eletti dalla stessa Corte costituzionale nel suo seno, un tribunale di primo grado a formazione paritetica, competente a decidere solo le questioni "federali" (con la possibilità di appellare al *plenum* per questioni che attengano, per esempio, ai diritti fondamentali). Prevedere che il Senato elegga una componente significativa ma minoritaria (6/19), destinata ad occuparsi di tutte le questioni che vengono prospettate alla Corte, mi sembra troppo (è forse anche fuori della logica "federale") e troppo poco (i giudici eletti dal Senato saranno sempre in minoranza). Il risultato cui la bozza mira mi sembra non essere tanto quello di dare sfogo alle richieste delle regioni, quanto piuttosto di allargare la componente "politica" nella Corte, anche a mo' di monito. Forse lo stesso vale anche per il CSM, benché in questo caso non cresca la componente di nomina politica nel suo complesso. Trovo però del tutto incoerente che il Senato abbia da nominare una parte dei membri laici del CSM: che interesse vi hanno le Regioni? Tendenzialmente nessuno. Altro problema sarebbe riconoscere ad esse funzioni serie nell'organizzazione dei servizi della giustizia: queste però non sono funzioni del CSM, ma del ministro.

Il giudizio del Senato sulle questioni dell'interesse nazionale mi sembra la previsione più interessante e commendevole dell'intera "bozza". Quelle sono decisioni politiche che devono essere tolte alla Corte costituzionale (certo con suo grande sollievo) e date ad un'istanza politica. Ma è il Senato il luogo giusto? E poi, è "questo" Senato, così come previsto dalla "bozza"? Se si trattasse di un *vero* Senato federale, non sarebbe comunque un organo adatto a risolvere problemi che riguardano l'interesse nazionale (farebbero gli interessi dei territori che rappresentano i suoi componenti): casomai si potrebbe immaginare che le questioni prospettate dal Governo vengano sottoposte ad entrambe le Camere o, forse più semplicemente, ad una commissione bicamerale di conciliazione. Ma siccome non si tratta di un Senato "federale" *vero*, ma di un Senato che ha tutt'altro ruolo, come abbiamo visto, affidare ad esso tali decisioni non rappresenterebbe alcuna particolare garanzia per le regioni. Il Senato sarebbe organizzato per schieramenti politici e si dividerebbe al momento del voto secondo la logica maggioranza – opposizione: che garanzie avrebbero le regioni a vedere deciso da un organo siffatto lo scontro politico con il Governo?

4. Ma c'è un altro fattore che mi fa propendere per un'incriminazione della "bozza" per dolo, e non semplicemente per uno scusabile diletterismo. E' il fattore tempo.

La "bozza" prevede che la nuova composizione del Senato "federale" (così pure le altre modifiche che toccano le camere, il Governo e il Presidente della Repubblica) scatti solo dalla XV legislatura (mentre le riduzioni di numero dei membri delle due camere scatterebbe appena dalla XVI); ma la norma transitoria, la cui scrittura è particolarmente contorta, non sembra voler aspettare per le altre "innovazioni". Qualche dubbio può esserci per l'allargamento della composizione della Corte costituzionale, che dovrebbe attendere "la prima riunione del Senato federale" e quindi, forse, slittare alla XV legislatura; nessun dubbio per l'elezione dei membri del CSM, che muta da subito; sicuramente nessuno neppure per le questioni relative all'interesse nazionale. La norma sull'impugnazione delle leggi regionali davanti al Senato attuale scatta da subito, infatti, con il Senato nella composizione attuale, e non con quello "federale". Bella garanzia per le regioni! Dolo o solo colpa grave?

5. Ritornando al metodo. È sconcertante che si sia costretti a discutere di una bozza di *legge costituzionale*, che ambisce a riformare parti fondamentali della Carta, annunciata dal Governo come un documento importantissimo per la linea politica di maggioranza, ragionando attorno ad un ritaglio di giornale (dato che altro non c'è), mentre:

- a) a) il *disegno di legge del Governo* di ri-riforma dell'art. 117, noto con il dantesco nome di *devolution*, sta per essere sottoposto alla seconda e definitiva votazione delle Camere;
- b) b) il Governo ha approvato un secondo *disegno di legge costituzionale* per la ri-riforma di tutto il Titolo V, noto con il nome del ministro La Loggia: ma non è stato presentato mai alle Camere ed ormai è sparito anche dalla documentazione disponibile in internet (non vi è menzione neppure nel sito del ministro proponente);
- c) c) sul sito del ministero delle riforme costituzionali sono attualmente consultabili ben due schemi di progetti di legge costituzionale concernenti la riforma del Senato in senso "federale";
- d) d) della Commissione bicamerale "integrata", il brutto anatroccolo inventato dalla riforma del 2001, non si hanno più notizie;
- e) e) di fronte alle camere giacciono ben sei proposte di legge costituzionale, presentate dai partiti all'opposizione, che intendono (tra le altre cose) modificare il Senato in senso federale (tutte propendendo però per

un'elezione diretta dei senatori, magari contestuale all'elezione del Consiglio regionale).

Si aggiunga che Parlamento e Governo, pur mossi da tanto entusiasmo “federalista”, continuano a fare leggi, decreti legge, regolamenti (magari “senza valore regolamentare”) e impugnazioni di leggi regionali che, se mai si ricordano della riforma del 2001, tendono a darle l'interpretazione più restrittiva possibile, e la scena è finalmente completa. Manca solo la musica di Franz Lehár.

* p.o. Diritto costituzionale, Università di Ferrara – <mailto:binrob@tin.it>