www.lavoce.info

Istituzioni e Federalismo

SENATO FEDERALE? SOLO DI NOME

di Massimo Bordignon e Giorgio Brosio 19.08.2008

Si torna a discutere di riforma del Senato, ripartendo dal progetto elaborato dalla commissione Affari costituzionali nella scorsa legislatura. I senatori non saranno più direttamente votati dai cittadini, ma scelti attraverso un meccanismo di selezione indiretta all'interno dei consigli regionali e delle autonomie. La Camera avrà una netta prevalenza di potestà legislativa. Ma la nuova camera alta di federale avrà solo il nome. Mentre si rafforza, invece, il sistema dei partiti.

Con la ripresa autunnale e l'impegno delle forze politiche a mettere mano seriamente alle riforme riprenderà vena, assieme al federalismo fiscale, il tema della trasformazione in senso federale del Senato. Politici ed esperti hanno suggerito di ripartire dal progetto di **Senato federale** elaborato e discusso dalla commissione Affari costituzionali nella passata legislatura, che rompe l'attuale bicameralismo perfettamente simmetrico, operando sul modo di selezione dei senatori e sulle loro competenze. **(1)**

LA PROPOSTA IN DISCUSSIONE

Sulla base della proposta, i nuovi senatori non saranno più direttamente votati dai cittadini, ma scelti attraverso un meccanismo di **selezione indiretta** all'interno di due consigli. Per una parte preponderante, verranno eletti dalle assemblee legislative regionali fra i propri componenti, con una assegnazione per Regione **non direttamente proporzionale** alla popolazione: da 12 senatori per la più grande, la Lombardia, a un senatore per quelle più piccole, il Molise e la Valle d'Aosta. Inoltre, da due a un senatore per Regione saranno scelti dal consiglio delle autonomie locali, un organo consultivo a livello regionale costituito da rappresentanti di comuni e province, previsto dalla riforma costituzionale del 2001, ma finora funzionante in una sola Regione.

Quanto alle competenze politiche, i nuovi senatori non voteranno più la **fiducia** al governo, mentre per quelle legislative la proposta introduce una divisione di compiti fra la Camera e il Senato, che privilegia fortemente la prima. In sostanza, per le leggi costituzionali o di rango costituzionale le due assemblee avranno poteri paritari; per un gruppo di materie riguardanti i poteri delle Regioni, la Camera potrà rifiutare le modifiche del Senato solo votando a maggioranza assoluta, mentre per tutte le altre leggi, compresa quella di bilancio, la **Camera** avrà una netta prevalenza di potestà legislativa, potendo rifiutare o non considerare, a seconda dei casi, gli emendamenti proposti dal Senato.

DOV'È IL CARATTERE FEDERALE?

Nel complesso, tenuto conto del modo d'elezione e delle competenze legislative, a dispetto del

nome il nuovo Senato sarà **poco federale**. Il sistema di rappresentanza, invece di introdurre il nuovo profilo regionale, rafforzerà piuttosto il sistema dei partiti esistenti.

Vediamo il perché. Se si vuole che una camera rappresenti effettivamente le Regioni, non vi è alternativa al modello del *Bundesrat* tedesco, dove i componenti sono scelti di volta in volta dagli esecutivi regionali, i governi dei *Laender,* e votano su diretta istruzione di questi.

Per comprendere perché il nuovo Senato non possa rappresentare le Regioni, né come enti, né come comunità, basta una piccola riflessione. Secondo il progetto, il **carattere federale** dovrebbe derivare dall'assegnazione non proporzionale rispetto alla popolazione dei senatori e dall'elezione da parte dei consigli regionali. Alla Camera vi è un deputato in Lombardia ogni 100mila abitanti; secondo la riforma per eleggere, in modo indiretto, un senatore ci vorranno circa 700mila abitanti. Perché mai se riduciamo il rapporto eletti/elettori, i primi, quale che sia il sistema elettorale, dovrebbero smettere di rappresentare le persone che li hanno eletti e i loro svariati interessi per rappresentare le Regioni come entità di governo territoriale ? Il caso della Valle d'Aosta è ancora più significativo: elegge ora un deputato, eleggerà domani con la riforma (lo elegge anche oggi, in realtà) un senatore: perché mai il deputato valdostano dovrebbe rappresentare i cittadini e il senatore, sempre valdostano, la Regione, se entrambi sono eletti dagli stessi cittadini?

In effetti, tutti i senati federali a elezione popolare non rappresentano gli stati federati o le regioni, ma i loro **cittadini**, anche se sovente si pretende il contrario. Basta pensare al prototipo, il Senato americano. Sono le grandi politiche nazionali e la politica estera, oltre al potere di controllo su tutte le nomine ai posti di vertice federali, che qualificano il ruolo dei senatori nella politica americana e non certo le politiche verso gli stati federati. Il numero uguale di senatori per stato non ha il potere di vincolare i senatori a sostenere le politiche dello stato, ma avvantaggia semplicemente quelli più piccoli nella distribuzione delle risorse.

Neppure l'elezione indiretta da parte dei consigli regionali dei nuovi senatori può determinare il carattere federale della nuova camera alta. In effetti, il sistema di elezione "a voto limitato" previsto dalla riforma assicurerà che in ogni Regione siano rappresentate le **maggiori forze politiche** e quindi rafforzerà di molto il legame fra i senatori e i partiti - i primi dovranno interamente ai secondi la loro nomina - a scapito di quello fra senatori e elettori, ma non introduce alcun rapporto con le Regioni, perché i senatori non avranno alcun mandato di voto dai consigli che li hanno scelti. Non è esattamente quanto ci si attende da un organo chiamato federale. Solo se i partiti fossero tutti a base regionale, il Senato potrebbe forse dare voce alle Regioni come comunità organizzate.

Quanto alla **produzione legislativa**, sarà senz'altro più spedita, in seguito alla specializzazione, e forse sarà più adeguata alle necessità, dato che ogni camera sarà più responsabile della propria produzione e avrà minori poteri di veto rispetto a oggi. Non è sicuro che sarà di migliore qualità, essendo il pregio principale del bicameralismo la lettura doppia delle leggi, che ne rallenta il ritmo di produzione, ma ne può migliorare la qualità. Una grande incognita infine riguarda l'impatto della riforma sul **ruolo del Parlamento**. Negli ultimi anni, si è ridotto a vantaggio di quello dell'esecutivo, come dimostra il fatto che nella passata legislatura i disegni di legge di origine governativa approvati sono stati superiori a quelli approvati di origine parlamentare.

(1) Facciamo riferimento specifico al testo unificato di proposta di legge costituzionale "Modificazione

di articoli della seconda parte della Costituzione, concernenti forma del governo, composizione e funzioni del Parlamento nonché limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei deputati e del senato della Repubblica" nella formulazione del 17 ottobre 2007.

» Schema legge Calderoli (124kb - PDF)