

Una proposta per il Senato federale

di Giovanni Guzzetta *
(4 dicembre 2003)

1. Tra gli elementi di complessità nel dibattito sul Senato federale vi è certamente la necessità di fare i conti con il famoso “paradosso delle riforme”, per giunta declinato in una forma aggravata. Considerati i soggetti della revisione (la Camera e lo stesso Senato), i costi dell'autoriforma si distribuiscono in forma asimmetrica, gravando in modo ineguale (e generando dunque virtuali conflitti aggiuntivi) tra gli attori del processo.

D'altra parte, la “regionalizzazione” di una Camera è già di per sé operazione culturalmente e politicamente complicata. Essa investe, infatti, uno dei valori fondamentali dello Stato: la rappresentanza. Nel modello *seconda Camera “politica”* la rappresentanza esprime orientamenti politico-ideologici a carattere generale. Nella modello *Camera “regionale/federale”* essa veicola interessi (politici) territoriali, i quali non coincidono necessariamente con le divisioni politico-partitiche nazionali. Ecco perché – in questo secondo caso - sono necessari specifici congegni in grado di scongiurare il rischio – che ineluttabilmente minaccia ogni ordinamento composto - che il conflitto all'interno di essa, si articoli esclusivamente sulla direttrice della rappresentanza generale e nazionale e che, dunque, “tradisca” gli interessi specifici e localizzati delle collettività cui dovrebbe dar voce.

2. Tali congegni sono noti: distribuzione dei seggi parlamentari in modo “*disproporzionale*” rispetto alla popolazione, previsione di *vincoli di mandato* (rispetto all'indirizzo politico locale); disciplina di un voto unitario di ciascuna delegazione locale; “doppio incarico” (di membro della Camera federale e del governo locale); forme di designazione indiretta dei componenti, così da assicurare una netta distinzione rispetto ai modi di realizzazione della rappresentanza politica.

Nel progetto governativo di revisione della seconda parte della Costituzione (AS 2544) i dispositivi previsti per “regionalizzare” l'assemblea (limitazioni alla legittimazione elettorale passiva, metodo proporzionale, distorsione nella distribuzione dei seggi tra Regioni) appaiono del tutto insufficienti. E che la proposta non sia in grado di soddisfare l'esigenza perseguita è indirettamente ammesso dallo stesso art. 83 del ddl. Questo, nel prevedere la composizione del Parlamento in seduta comune per l'elezione del Capo dello Stato, stabilisce la partecipazione di tre rappresentanti per Regione, tradendo così uno scetticismo sulla efficacia della soluzione generale.

L'emendamento del Governo in Commissione, per rafforzare la qualità “regionale” della “Camera Alta” (attraverso l'elezione contestuale di Senatori e consiglieri regionali e l'inserimento di diritto

dei Presidenti di Regioni nell'organo) non può che essere salutata con favore. Ma, occorre dire, è anch'essa inadeguata. Nulla assicura, infatti, che tali dispositivi siano idonei a rendere "territoriale" la rappresentanza ed a contenere la naturale tendenza a fare del Senato un'altra Camera politica, seppur diversamente composta rispetto all'altro ramo del Parlamento.

Anche riguardo alla questione delle competenze si delineano soluzioni criticabili. La tendenza è, infatti, quella di mantenere al Senato importanti competenze deliberative, talvolta in via esclusiva (cfr. art. 70 Cost., così come modificato dall'art. 11 del AS 2544). Sembra inoltre farsi strada l'idea di attribuire alla seconda Camera anche una compartecipazione paritaria nella definizione della politica economica (legge finanziaria e di bilancio).

Si tratta di soluzioni molto criticabili nel quadro della forma di governo parlamentare. Infatti, nello scenario immaginato, il Senato potrebbe condizionare pesantemente l'indirizzo politico della maggioranza, senza però (com'è previsto nel progetto) che esso sia sottoposto al meccanismo di responsabilizzazione garantito dal rapporto di fiducia con il Governo.

Detto altrimenti, si renderebbe probabile un bicefalismo nell'esercizio legislativo senza adeguati meccanismi istituzionali di raccordo per assicurare la "coabitazione" tra i due organi che l'esercitano.

L'esempio più noto della *filosofia istituzionale* che si intenderebbe "importare" è quello degli Stati Uniti, che, com'è noto, non hanno un governo parlamentare e funzionano secondo logiche completamente diverse dalle nostre. Pretendere di mescolare sistema parlamentare e governo a forte separazione dei poteri rischia di rappresentare un assurdo dal punto di vista costituzionale.

3. La situazione è ancora più preoccupante se si mettono insieme i due profili (composizione e competenze del Senato). Ad un basso tasso di "regionalità" corrisponderebbe – nel disegno che si profila - il mantenimento di una significativa politicizzazione della seconda Camera anche sulle questioni della politica di Governo, senza lo stabilizzatore della fiducia. Ed anzi a ben vedere, sembra che vi sia una sorta di relazione inversa tra le due questioni: le, pur scarse, "iniezioni di regionalizzazione" in tanto sarebbero accettabili in quanto siano *compensate* da un corrispondente incremento di poteri sul versante della partecipazione all'indirizzo politico nazionale.

Le ragioni di tale andamento si possono facilmente comprendere. La difficoltà dell'(auto)riforma del Senato che, oggettivamente, finiscono per assegnare alla scelta di territorializzazione della rappresentanza una qualificazione svalutativa, inducono a *recuperare* sul piano delle competenze le "perdite" subite a livello organizzativo. Per tali ragioni le soluzioni in vista sembrano difficilmente modificabili. Perché sono espressione di uno scambio politico, senza il quale non appare possibile nessun accordo.

Così stando le cose, risulta difficile immaginare una modifica migliorativa in sede di approvazione. E non è un caso, infatti, che la maggior parte delle proposte emendative si muovano sul piano delle “varianti” all’impianto prescelto, con l’obiettivo di calibrare meglio la composizione delle due logiche (di per sé difficilmente compatibili) sopra descritte.

4. Ciò non rende, però, l’accordo meno criticabile. In verità dette logiche (conservazione di un ruolo politico nella legislazione di attuazione dell’indirizzo di governo e caratterizzazione territoriale) non sembrano componibili considerando lo schema finora perseguito.

Le competenze della seconda Camera, che pur finiscono per incidere, così come avviene in ogni ordinamento federale, sull’indirizzo politico, non possono, cioè, trovare la propria giustificazione in funzione “compensativa” delle concessioni all’esigenza di rappresentanza territoriale, ma dovrebbero, al contrario essere conseguenze di quella. In tanto si dovrebbero giustificare, in quanto ritenute utili a bilanciare l’indirizzo della maggioranza “nazionale” con quello degli orientamenti maggioritari sul piano territoriale. La (prevista) composizione del Senato, invece, non assicurando affatto l’emergere di maggioranze “regionali” ed essendo invece più che probabile una strutturazione nazionalizzata della competizione politica, favorirà più probabilmente l’esito bicefalo con conseguente necessità di mediazioni di tipo consensuale.

La necessità di tener conto del problema del “paradosso delle riforme” potrebbe invece essere compatibile anche con altre soluzioni. C’è, in particolare, da chiedersi se non si possa lavorare effettivamente ad un’ipotesi di Camera mista con competenze delimitate di carattere effettivamente regionale.

Il Senato potrebbe cioè essere (non camera *integralmente* regionale ma) una sorta di *Camera di conciliazione*, ispirata alla struttura delle *Vermittlungsausschüsse* presenti in molti ordinamenti composti. Una Camera, cioè, destinata ad esprimere il *luogo* in cui Stato e Regioni si confrontano su determinati oggetti per favorire una soluzione consensuale delle questioni politiche che investono i rapporti tra i vari livelli di Governo. Il Senato (non più di 200-250 membri) potrebbe essere composto così in egual numero di Senatori e rappresentanti effettivamente regionali. I primi eserciterebbero le proprie funzioni senza vincoli di mandato, secondo la logica della rappresentanza politica. I secondi, diretta emanazione degli organi regionali, dovrebbero rappresentare i propri enti di riferimento (nomina indiretta, voto unitario per delegazione, bassa escursione dei seggi tra Regioni più grandi e più piccole). Le competenze potrebbero essere in parte quelle di una camera di raffreddamento, con la possibilità di veto superabile dall’altra nell’esercizio della funzione legislativa. Essa potrebbe svolgere altresì un sindacato del rispetto della sussidiarietà sul modello dell’ “early warning” proposto in Europa. Altre competenze,

invece, sarebbero decisionali, più o meno esclusive (in tema di poteri sostitutivi, di perequazione finanziaria, di revisione costituzionale, di nomina di organi costituzionali, di disciplina legislativa di alcuni limitati settori, ecc.). Infine, per valorizzare la connotazione politica dei Senatori direttamente elettivi e risolvere il problema del coordinamento tra questa rappresentanza nel Senato e l'indirizzo politico del Governo, si potrebbe prevedere – con ciò valorizzando massimamente anche il ruolo tradizionale dei componenti del Senato – che questi ultimi (e non i rappresentanti delle Regioni) siano anche *membri di diritto* della Camera dei Deputati (i cui seggi dovrebbero diminuire rispetto a oggi). Si tratterebbe di una soluzione che, per quanto ardita, non costituisce altro che un'ipotesi intermedia tra il modello del Parlamento in seduta comune (che, nella forma di Assemblea Nazionale, secondo alcuni Costituenti del 1948 avrebbe addirittura dovuto dare la fiducia al Governo) e quello del bicameralismo paritario.

Il Senato diverrebbe così un organo di raccordo, funzionalmente qualificato e concentrato su singole e specifiche questioni. I Senatori di estrazione politica sarebbero parlamentari a pieno titolo e, in più, rappresenterebbero il ponte tra le ragioni dell'unità e quelle del decentramento. I problemi organizzativi potrebbero essere facilmente risolti sul piano pratico: consentendo l'esonero dei Senatori eletti dall'esercizio di alcune funzioni (ad es. partecipazione alle Commissioni), prevedendo per loro - eventualmente - forme di delega del voto ed evitando sovrapposizioni tra le sedute di Camera e Senato.

5. La soluzione prescelta potrebbe consentire di far fronte ad una serie di ostacoli che si sono sinora assestati sulla via delle riforme. Il primo è quello della difficoltà dell'autoriforma. Una proposta del genere, infatti, consentirebbe di allontanare la percezione che la regionalizzazione dello Stato debba passare per un "suicidio politico" dei Senatori, risolvendosi, invece, in una "cura dimagrante" bilanciata tra Camera e Senato. In secondo luogo, si assicurerebbe che il patrimonio politico presente nel Senato possa essere recuperato nella sede che più correttamente deve farsi carico dell'indirizzo politico e, anche per questo, deve dare la fiducia al Governo. Inoltre, il sistema così realizzato non sarebbe più "monocamerale" di quanto non sia in ogni ordinamento federale.

Infine, se proprio si ritenga che i senatori debbano essere eletti con il sistema proporzionale, questa soluzione potrebbe realizzarsi prevedendo che i seggi senatoriali costituiscano la "quota" proporzionale dell'attuale sistema elettorale misto, lasciando che, viceversa, i Deputati vengano eletti con un sistema quasi interamente uninominale-maggioritario.

Si tratta di una proposta certamente ardita, ma essa non appare più stravagante di un pasticciato sincretismo tra istituti del federalismo americano e del costituzionalismo europeo. Invece,

ripensando al significato storico-costituzionale del *Great Compromise*, del federalismo americano si dovrebbe forse recuperare la straordinaria creatività istituzionale.

* Str. di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Trento