



Un ruolo di prestigio per il senato federale

di Nicola Mancino

di prossima pubblicazione in: **ASTRID** – *“Costituzione. Una riforma sbagliata. 63 costituzionalisti discutono il progetto approvato dal Senato”*. Passigli editori

L'istituzione Senato può essere guardata in tantissimi modi; uno appare il più semplice: sulla base dell'esperienza di alcuni Paesi aventi un ordinamento federale, siamo spinti a scegliere quello che può corrispondere meglio all'esperienza e alla storia del nostro Paese: intendiamo tenere presente l'esperienza del bicameralismo paritario, l'attuazione delle Regioni nel 1970, l'attribuzione di funzioni amministrative alle Regioni nel 1972 e nel 1977 e la modifica del Titolo V della seconda parte della Costituzione.

Il Titolo V della Costituzione pone problemi non irrilevanti - non vorrei ripetere l'aggettivo "non banali" spesso impiegato dal senatore D'Onofrio - e introduce, a ragione o a torto, dal punto di vista del costituzionalismo moderno, una sorta di Stato federale da costruire. Quello del Titolo V fu il primo passo; ne stiamo compiendo un altro con l'esame del disegno di legge del Governo. Può apparire congrua o esagerata l'attribuzione al Senato dell'aggettivo "federale", ma di un modello diverso da quello vigente dobbiamo discutere.

Nel corso del dibattito è emersa l'esigenza di dare vita ad un Senato federale che, proprio in quanto tale, si differenzi sostanzialmente e formalmente dalla Camera dei deputati. Abbiamo discusso; la maggioranza ha votato a favore, l'opposizione, non tutta, ha votato contro; si è votato per un assetto di Senato che tenesse conto non soltanto dell'articolazione delle diverse istituzioni sul territorio ma anche dell'esigenza di venire a capo di una questione che fu molto dibattuta nella fase dell'Assemblea costituente.

In quella sede - cioè durante l'assemblea costituente - vi fu chi non voleva il bicameralismo, chi voleva il bicameralismo a funzioni differenziate, chi voleva un Senato rappresentativo di arti, mestieri e professioni, chi voleva la composizione mista; alla fine, nella difficoltà di arrivare ad una conclusione concorde, emerse il Senato copia conforme dell'altro ramo del Parlamento, salvo i

senatori a vita, nominati dal Presidente della Repubblica, e i senatori a vita che avevano avuto responsabilità di suprema magistratura dello Stato.

Anche dopo la modifica del Titolo V conserviamo un assetto di bicameralismo paritario, che storicamente ha svolto un ruolo importante dal punto di vista del raffreddamento delle proposte di legge; dal punto di vista della coerenza sistemica, dopo l'attuazione delle Regioni, è mancato qualcosa alle nostre istituzioni.

Come differenziare il ruolo del Senato e in che modo possiamo disciplinarne ruolo e funzioni, è oggetto di questa discussione. Le ipotesi che sono state poste dinanzi a noi sono varie. Una è di tenere conto del fatto che il Senato, per essere federale, non può non rappresentare anche le istituzioni territoriali, in questo modo privilegiando una sua composizione mista. Ancora. Un Senato sulla base dell'esperienza tedesca è possibile dal punto di vista teorico, ma è impossibile dal punto di vista della fattibilità; penso onestamente che questa è una ipotesi lontana, di difficile introduzione.

Siamo negli anni Duemila, abbiamo vissuto l'esperienza del regionalismo e mi chiedo se sia ipotizzabile che 315 senatori possano diventare così imparziali da configurare un Senato espressione delle sole Regioni. Non avrei alcuna difficoltà, sulla base della mia anzianità di presenza in Parlamento, a sostenere da noi l'assetto del *Bundesrat*. Personalmente voterei a favore della soluzione *Bundesrat*. Ma è ancora attuale, il *Bundesrat*, nel Paese che l'ha introdotto?

Se vogliamo essere corretti, dobbiamo convenire sul fatto che non basta la posizione personale di ciascun senatore: bisogna guardare alle esperienze che ciascuno ha vissuto nel rapporto con il territorio e sul piano parlamentare. Credo che faremmo torto all'intelligenza di ciascuno di noi se sostenessimo un'ipotesi di Senato tedesco. Chi lo voterebbe?

Esclusa questa ipotesi (che è di terzo tipo, come la qualificherei), bisogna chiedersi come si possa collegare il Senato alle istituzioni territoriali. È sufficiente il collegamento con le elezioni regionali, prevedendo l'elezione dei senatori *contestualmente* ai Consigli regionali? Basta questo collegamento per sentirci convinti d'aver imboccato la strada giusta? E l'istituto regionale è il solo livello istituzionale di riferimento per dare vita al Senato federale o abbiamo, invece, bisogno anche di altro: dei sindaci, dei presidenti delle amministrazioni provinciali?

Si tratta di questioni aperte dinanzi a noi: dire che il Senato è composto di 200 senatori, anziché di 315, non ci porterebbe egualmente a ripetere l'esperienza vissuta dai Costituenti negli anni 1946-1947, fino all'approvazione della Carta costituzionale?

Il termine *contestualmente* dà l'impressione di collocare in una posizione non appropriata il Senato federale: dovremmo accettare di seguire territorio per territorio le sorti dei consigli regionali.

Non mi pare coerente. *Contestualmente* non dovrebbe implicare un rapporto organico, ma solo cronologico.

Dobbiamo approvare una norma costituzionale, non stiamo approvando una legge elettorale modificabile in qualunque momento, appena siamo dell'avviso del suo superamento. Stiamo disciplinando in Costituzione ruolo, natura, funzione del Senato. Il *contestualmente* con il consiglio regionale della parte di territorio competente, se riferito a collegamenti con le liste regionali, darebbe a mio avviso al Senato un ruolo di ripiego: il Senato è Assemblea nazionale, capace di garantire equilibri interistituzionali; disarticolando sul territorio la composizione del Senato, il risultato sarà che ciascuno rappresenta quel territorio al di là della norma costituzionale relativa al divieto del vincolo di mandato.

Infatti, il mandato territoriale è il più forte vincolo che si possa imporre a un senatore espressione insieme delle elezioni regionali e dell'elezione del Senato della Repubblica.

A parte la precarietà, a parte anche la eventuale temporaneità, a parte le condizioni politiche da Regione a Regione, ciascun senatore, entrando in quest'Aula, potrebbe non rappresentare per intero il Paese in relazione alle funzioni che al Senato verranno attribuite: leggi necessariamente bicamerali, leggi per le quali c'è il concorso del Senato, anche se l'ultima parola dovrà spettare alla Camera.

Non possiamo sottovalutare, dopo la riforma del Titolo V, parte II della Costituzione, l'importanza accresciuta del ruolo delle Regioni, delle loro funzioni, delle loro potestà legislative. Dobbiamo avere maggiore cura e rispetto di quella istituzione ed evitare che il collegamento con l'elezione del Senato comporti lo scioglimento anticipato dei Consigli regionali e quindi la indizione di elezioni, per adeguamento, della consiliatura regionale.

Se partiamo da questa premessa e siamo d'accordo sull'esigenza di costituzionalizzare la *durata dei Consigli regionali*, francamente non vedo la ragione di questa contestualità. Che cos'è la contestualità? È quella che, come si sostiene da alcuni, consente un diminuito ruolo dei partiti rispetto a scelte di carattere elettivo? O invece è inavvertitamente un rafforzamento del ruolo dei partiti a livello territoriale?

Le candidature al Senato della Repubblica o ai Consigli regionali non avvengono per caso o per proclami o per autoinvestiture: resta pur sempre il ruolo delle forze politiche che concorrono non soltanto a determinare alleanze e quindi schieramenti, ma anche a individuare le persone meglio idonee per candidarsi alla guida della Regione o per concorrere alla formazione dell'Assemblea regionale, come anche di quella del Senato.

La tesi secondo la quale vorremmo continuare a far prevalere i partiti rispetto alle istituzioni non regge: non regge neppure nel clima che privilegia la personalizzazione della politica. Resto,

perciò, contrario alla contestualità anche nella versione che viene definita "affievolita": un modo garbato di superare una difficoltà che, invece, era e resta alla radice del problema. Che significato ha il passaggio dalla contestualità rigida alla contestualità affievolita? Abbiamo garantito ai senatori eletti di rimanere in carica cinque anni, salvo discutere allo stato di un errore di sottovalutazione. La tesi che prevalse in Commissione è che anche il Senato possa essere sciolto. Se, invece, il Senato non può essere sciolto, dobbiamo chiederci quali sono i rimedi istituzionali. L'incapacità persistente di funzionamento di un'istituzione parlamentare, a mio avviso, ha bisogno di un correttivo e di una sanzione, altrimenti lasciamo un'istituzione della importanza del Senato cosiddetto federale agli incerti di tempi che possono essere di paralisi.

Ritengo che i Consigli regionali non possano essere entusiasti della soluzione proposta. Per amore della tesi della contestualità, non mi spiego perché, quando si rinnova il Senato, si debbano sciogliere anche i Consigli regionali, ad esempio nel 2011 rispetto a quelli eletti nel 2010. Questa elasticità di durata dei Consigli regionali è a mio avviso una mortificazione delle Regioni. La contestualità non crea nessun collegamento con l'istituto regionale ma lo rende soltanto subalterno. Noi volevamo e vogliamo un altro Senato ed è questa la ragione della nostra proposta di una sua composizione mista. Il coinvolgimento delle Regioni con la presenza dei loro presidenti all'interno del Senato avrebbe potuto sortire l'effetto di una solidarietà delle istituzioni territoriali con il ruolo nazionale proprio del Senato federale.

Invece questo collegamento non c'è, mentre si ritiene che si faccia federalismo se contestualmente avvengono l'elezione del Consiglio regionale e quella del Senato. Ho l'impressione che quel *foedus aequum* di cui Roma fu maestra, che comportava reciproche e mutue collaborazioni fra la Repubblica e i territori conquistati sia diventato per le nostre Regioni un *foedus iniquum*, con condizioni di trattamento diseguale e con una rinuncia da parte delle Regioni alla propria sovranità: le Regioni infatti non sono sovrane se devono collegare la loro durata al rinnovamento del Senato della Repubblica.

La soluzione proposta non è equilibrata: è palesemente diseguale nella fase discendente, a danno delle Regioni, mentre prima sembrava squilibrata nella fase ascendente, a danno del Senato della Repubblica. Stiamo discutendo dell'istituzione Senato, non delle esigenze di una maggioranza politica che vuole salvare il Governo dalle minacce della Lega. Questo trionfalismo nell'affermazione "abbiamo raggiunto un'intesa", senza neppure chiedersi cosa ne pensa una parte consistente di questo Parlamento, fa parte di quella tendenza - che intendo combattere - secondo cui la maggioranza deve essere prigioniera dell'Esecutivo. Per mantenere in vita l'Esecutivo, la maggioranza non parla all'opposizione, non discute con l'opposizione. Si limita a votare, non sappiamo quanto convinta.

Non c'è da rallegrarsi se, partiti per penalizzare il Senato, adesso penalizziamo l'autonomia dell'istituto regionale. Il Consiglio regionale può sempre essere sciolto, ma ciò fa parte della patologia di funzionamento di quella istituzione. Ritenere, per amore di tesi, di collegare la durata dei Consigli regionali alle scadenze costituzionalmente previste per il Senato della Repubblica a mio avviso è un errore.

Se poi parliamo delle garanzie, essendo il Senato privo di rapporto fiduciario con il Governo, è giusto che debba essere garante di equilibri, che prescindono dalle maggioranze politiche. Dovremmo escludere di eleggere organi costituzionali o parte di detti organi (Corte Costituzionale o Csm) con la maggioranza assoluta dei voti, che di norma rappresenta la maggioranza politica propria dell'altro ramo del Parlamento - Capo dello Stato, Presidenti di assemblee, Corte costituzionale o Regolamenti parlamentari.

Ho formulato, con alcuni emendamenti, una ipotesi di composizione mista del Senato: un Senato di 200 componenti, con i Presidenti delle Giunte regionali, più i sindaci dei capoluoghi di Regione, più altri - pochi, non molti - espressione dei Comuni e delle Province, eletti dai Consigli regionali delle autonomie presenti in ciascuna Regione. Questa composizione mista è il punto di arrivo di una riflessione di carattere più generale. Noi potremmo avere senatori *ratione muneris*, come alcuni sindaci, i Presidenti delle Giunte regionali.

Ad una più attenta riflessione, perché non immaginare una circoscrizione elettorale di area vasta, ad esempio l'intero territorio regionale, dove, superate anche le previste incompatibilità, si possano contemporaneamente eleggere i senatori federali? Anche questo è un modo di avere un Senato espressione elettiva diretta e universale da parte dell'intero corpo elettorale.

Un aspetto mi preoccupa in maniera rilevante: se dovessimo avere un Senato formalmente collegato alle sorti della Regione, avremmo un Senato di rango inferiore. Vorrei non difendere i senatori, ma l'istituzione in sé: il Senato della Repubblica deve concorrere a formare le leggi dello Stato ed esprimersi anche relativamente all'interesse nazionale (come la maggioranza ha scritto nel testo e ha proposto all'Aula per l'approvazione). Infatti la maggioranza ha scritto che l'interesse nazionale verrebbe giudicato dal Senato affidandone l'eventuale annullamento al Capo dello Stato.

A parte la mia contrarietà in ordine al proposto coinvolgimento del Capo dello Stato rispetto alle ipotesi di violazione dell'interesse nazionale, resto convinto che il Senato debba conservare un ruolo di prestigio nazionale; nel momento in cui fosse espressione solo del territorio, questo ruolo risulterebbe diminuito.

Se colleghiamo il senatore alle elezioni regionali e sottovalutiamo la proposta di composizione mista, credo che non avremmo svolto una completa riflessione, che pure il relatore ci

ha stimolato a svolgere. In conclusione, dovremmo uscire dall'ambiguità della configurazione della istituzione Senato che ci sta a cuore.

Anche sulla parola "federale" farei attenzione; finora abbiamo dato la definizione, ma non siamo ancora in grado di conoscere in via preventiva cosa sarà del Senato, il suo ruolo, la sua funzione nonché il rapporto dello stesso con l'altro ramo del Parlamento e con il Governo, tanto più perché sembra farsi strada, in alcuni significativi interventi di forze politiche della maggioranza, l'ipotesi di un Senato che non perda il collegamento con il Governo.