

Alcune riflessioni sul c.d. Senato federale

di Michela Manetti

1. La proposta di riforma del Senato ha già sollevato molte obiezioni. Vale forse la pena di riconsiderare il problema nell'ambito del complessivo disegno di modifica della forma di governo, consegnato al disegno di legge costituzionale n. 2544.

Anticipando le conclusioni, si può dire che la configurazione del nuovo Senato ha poco a che vedere con la (proclamata) rappresentanza delle autonomie, e quindi con l'introduzione di un contrappeso istituzionale alla rafforzata politica del *Premier*. Essa sembra pensata per assicurare le stesse esigenze di stabilità ed efficienza governativa che ispirano la progettata riforma del circuito fiduciario, creando un Senato senz'anima e senza vocazione, a parte quella di soddisfare verbalmente le istanze del federalismo.

2. Vi sono alcuni elementi apparentemente inspiegabili nella disciplina del nuovo Senato, come organo destinato alla rappresentanza delle autonomie regionali.

In primo luogo, l'attribuzione di competenze che attengono indiscutibilmente al rispetto del principio di unità, come il potere di determinare i principi fondamentali relativi alla potestà legislativa concorrente, e il potere di proporre al Presidente della Repubblica l'annullamento delle leggi regionali che violino l'interesse nazionale.

Non a torto si è ritenuto inconcepibile che siano le stesse autonomie a dire l'ultima parola sui principi cui dovranno sottostare le leggi regionali (A. Barbera). Ma se si considera questa previsione assieme all'altra, eguale e contraria, che attribuisce l'esercizio della legislazione statale esclusiva alla Camera dei deputati, si percepisce un disegno orientato alla divisione del lavoro tra Assemblee in qualche modo omogenee, più che ad una forma di concorso diseguale, basata su legittimazioni e ruoli ben differenziati. Diversamente, non sarebbero evitabili conflitti tra fonti che non possono non avere ispirazione omogenea (e che anzi potrebbero essere adottate *uno actu*, in determinate materie), quali sono appunto le leggi statali previste dal 2° e dal 3° comma dell'art. 117 Cost. (R. Tosi).

L'attribuzione del sindacato sulla violazione dell'interesse nazionale da parte delle leggi regionali è non meno criticabile, ove si consideri il Senato espressione delle autonomie regionali (R. Bin).

E ciò non perché tale interesse debba essere abbandonato nelle mani della maggioranza : del tutto condivisibile rimane anzi l'elaborazione dottrinale che con formule diverse ha sottolineato la necessità di imputare le scelte in materia ad una sfera politica più alta, più ampia o quanto meno più stabile dell'indirizzo politico di maggioranza. Un risultato che correttamente dovrebbe scaturire dalla dialettica tra il Senato delle autonomie e la Camera politica nazionale.

Il progetto sembra invece intenzionato a trasferire le valutazioni spettanti a quest'ultima al Capo dello Stato, nella sua veste di garante dell'unità nazionale : ma sul punto è gravato da qualche ambiguità.

Si noti infatti che il Presidente della Repubblica è chiamato a pronunciarsi non su *tutte* le delibere adottate dal Senato in materia di violazione dell'interesse nazionale, ma soltanto su quelle che rintracciano effettivamente tale violazione, e che propongono pertanto l'annullamento della legge regionale. Sicché paradossalmente il ruolo di garanzia affidato al Capo dello Stato acquisterebbe autonomia nel rifiutare di dar corso ai valori unitari che le stesse autonomie, come rappresentate nel Senato, hanno ritenuto prevalenti.

Se c'è una logica nel progetto in esame, questa presuppone dunque che il Senato non agisca in veste di rappresentante delle autonomie, ma come assemblea nazionale, legittimata a considerare tutti gli aspetti

del conflitto tra i valori autonomistici e quelli unitari, e a sancire eventualmente la prevalenza di questi ultimi, esattamente come l'intero Parlamento avrebbe potuto fare a norma del vecchio art. 127 Cost.

L'unica differenza è che il Governo non avrebbe nulla da temere da un'eventuale decisione di rigetto della sua impugnazione, dal momento che al futuro Senato sarebbero interdetti i poteri di censura politica.

In quest'ultima particolarità, che è effettivamente segno distintivo degli organi chiamati a rappresentare esclusivamente le autonomie territoriali, sta forse una delle ragioni che ha consentito di resuscitare il sindacato di merito sulle leggi regionali.

3. Le ricordate competenze del Senato c.d. federale trovano in verità esaustiva giustificazione alla luce del sistema elettorale che dovrebbe presiedere alla sua formazione. Sotto l'etichetta del federalismo si cela invero una Camera politica a tutti gli effetti, che tuttavia in omaggio alla sua proclamata natura federale viene tagliata fuori dal circuito fiduciario.

Il sistema elettorale, come già l'ambito di competenze, risulta in effetti coerente con l'intenzione di creare un'assemblea nazionale, e non una rappresentanza delle Regioni.

Come è già stato notato (C. Fusaro, R. Bin. T. Frosini), l'elezione dei senatori a suffragio universale e diretto su base regionale con sistema proporzionale non garantisce un sicuro collegamento con gli interessi regionali; né supplisce a tale carenza la limitazione dell'elettorato passivo ai consiglieri regionali, provinciali e comunali (o a coloro che lo sono stati in passato) o agli ex-deputati ed ex-senatori eletti in passato nella Regione.

Anche ammettendo che una legge costituzionale possa derogare al principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche elettive sancito dall'art. 51 Cost. (ma v. L. Carlassare), sempre puntigliosamente protetto dalla Corte costituzionale, sarebbe difficile giustificare tale limitazione con il principio di rappresentanza delle autonomie, data la mancanza di una sicura relazione tra le categorie di eleggibili e gli interessi politici delle collettività regionali, che naturalmente debbono essere colti al momento del voto nella loro completezza, pluralità e attualità.

Neanche la coincidenza tra le elezioni del Senato federale e quelle dei Consigli regionali sembra idonea di per sé ad assicurare la legittimazione territoriale dei futuri Senatori, ed anzi è stata ritenuta possibile causa di subordinazione delle scelte relative alle elezioni locali a quelle compiute in ambito nazionale (R. Tosi).

Lo stesso progetto governativo riconosce d'altronde che un Senato così concepito non è idoneo a rappresentare le autonomie, laddove ritiene necessario aumentare il numero dei delegati regionali che partecipano all'elezione del Presidente della Repubblica: ammettendo, in definitiva, che quell'assemblea non incarni gli interessi delle Regioni, se non in senso meramente simbolico.

Da questo punto di vista si giustifica l'attribuzione di competenze che non potrebbero spettare ad una autentica Camera delle regioni, ma che si attagliano ad un'assemblea politica nazionale. Il Relatore D'Onofrio ha di recente avallato questa interpretazione, sostenendo che il Senato federale sarebbe idoneo a svolgere la valutazione dell'interesse nazionale, perché il sistema elettorale previsto lo rende "interprete dell'interesse generale".

Al di là delle istanze di conservazione del pluralismo partitico e della classe politica senatoriale, al di là delle reminescenze di una divisione del lavoro legislativo tra i due rami del Parlamento, concepita al tempo della Bicamerale, resta da chiarire però quale sia il ruolo sostanziale riservato ad una tale assemblea, destinata a funzionare secondo logiche di partito - come e più della Camera dei deputati, che sarebbe astretta alla disciplina del Premierato - e però privata della dialettica con il Governo.

4. Prima di procedere oltre, vale la pena di notare che l'opposizione (o almeno il d.d.l. costituzionale n. 2507, a firma dei senatori Villone e Bassanini) condivide nella sostanza la scelta di eleggere la seconda camera a suffragio universale diretto, con sistema proporzionale. In questo caso, lo scopo dichiaratamente perseguito è la creazione di un'assemblea che funga da contropotere al dominio della maggioranza : non a tutela delle autonomie territoriali, ma delle istanze politiche sconfitte nella prima Camera.

Il Senato diventa così il rifugio di tutti i poteri di controllo parlamentare inibiti alla Camera dei deputati dal dominio del maggioritario : come i pareri sulle nomine di competenza governativa e sugli atti normativi dell'Esecutivo, la nomina dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura e delle Autorità indipendenti, la istituzione di Commissioni d'inchiesta dotate ex art. 82 Cost. dei poteri spettanti all'Autorità giudiziaria.

C'è da chiedersi peraltro se questo disegno – che recupera la funzione della rappresentanza e del dibattito pubblico parlamentare – assicuri un peso politico effettivo alla seconda Camera.

E ciò non solo e non tanto perché i suddetti poteri di controllo sarebbero orfani dell'esito naturale della sfiducia al Governo, ma perché si tratterebbe di un Senato necessariamente ispirato alla logica della frammentazione partitica. E' difficile pensare che in esso non si riverserebbero tutte le conflittualità che le singole formazioni reprimono quando si trovano all'interno della prima Camera; o che – nei momenti di più acuto scontro politico - non si riprodurrebbero gli schieramenti colà istituzionalizzati.

Di talché il Senato sarebbe condannato o all'impotenza, o al pedissequo rispecchiamento degli equilibri politici formati nella Camera.

Un Senato del genere sembra invero troppo debole per rappresentare un efficace contrappeso alla rafforzata posizione del Premier (sia pure nella versione più modesta che l'opposizione sembra disposta ad accettare), e in ultima analisi non compensa di molto le limitazioni che essa impone alla dialettica parlamentare nella prima Camera.

5. Più funzionale appare invece il nuovo Senato al disegno di Premierato proposto dalla maggioranza, che coglie con esso almeno tre importanti obiettivi.

In primo luogo, l'esclusione della seconda Camera dal circuito fiduciario elimina il rischio che risultati elettorali contrastanti minino l'efficienza dell'Esecutivo ; in secondo luogo, l'assenza di una chiara legittimazione alternativa – in particolare di una legittimazione autonomistica – e la frammentazione partitica impediscono alla seconda Camera di bilanciare sia pure informalmente l'indirizzo politico di maggioranza e le sue pulsioni centralistiche ; in terzo luogo, l'elezione da parte del Senato di sei membri della Corte costituzionale ne rafforza la componente politico-partitica (A. Ruggieri), predisponendola ad una più attenta considerazione delle esigenze che questa esprime (risultato ben più contestabile di quello, pur aspramente criticato, che consisterebbe nell'attribuzione alla Corte di un ruolo arbitrare tra Stato e Regioni, grazie all'elezione di giudici *veramente* rappresentativi di queste ultime).

In definitiva, il progetto governativo sembra cogliere con il Senato c.d. federale un importante risultato simbolico, e un altrettanto importante risultato politico (opposto al primo): la creazione di una seconda camera formalmente destinata a realizzare il principio federale, ma sostanzialmente espressiva della politica partitica : una politica inoffensiva per il Governo, ma sufficientemente insidiosa per le garanzie costituzionali, non solo delle autonomie, ma dei diritti di tutti i cittadini.

6. Inutile aggiungere che le prospettive di affidare al Parlamento una funzione di dialogo e di concertazione con le autonomie territoriali - in vista del più generale recupero della funzione legislativa

come luogo delle mediazioni politiche fondamentali, secondo l'intento della Costituzione – sembrano allontanarsi, scacciate dalla debordante richiesta di efficienza che proviene dal sistema politico.

(12/12/2003)