

## Un senato poco "federale"

*di Walter Vitali*

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

Il nuovo articolo 55 della Costituzione, nel testo approvato in prima lettura dal Senato, introduce la definizione di "Senato federale della Repubblica", ma in cosa consiste il carattere "federale" del nuovo Senato italiano a confronto con gli ordinamenti degli altri Paesi?

Vi sono tre angolazioni da cui esaminare il nuovo Senato: funzioni; composizione; modalità di elezione. Ed è in rapporto a questi connotati che può essere espresso un giudizio sul carattere davvero "federale" del nuovo Senato, il quale costituisce indubbiamente uno dei capitoli più discussi e controversi della modifica costituzionale in atto.

Innanzitutto occorre ricordare che il dibattito sul superamento del bicameralismo perfetto e sulla differenziazione delle funzioni legislative tra Camera e Senato ha radici antiche nel nostro Paese. Più recentemente, e in particolare nel corso della scorsa legislatura, lo si è collegato strettamente con la riforma federalista e il nuovo Titolo V.

Sono emerse allora tre distinte proposte: dalla Commissione Bicamerale è scaturita l'ipotesi di istituire presso il Senato una speciale Commissione per le autonomie territoriali; poi si è fatta strada l'idea di un Senato integrato con rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali. Infine, in sede di emendamenti alla proposta della Commissione durante il dibattito iniziato alla Camera, venne configurato un Senato eletto a suffragio universale e diretto contestualmente alle elezioni delle Assemblee regionali. L'elemento comune a tutte e tre queste proposte era la differenziazione delle funzioni legislative tra Camera e Senato, con il conseguente superamento del bicameralismo perfetto ora vigente, e la riduzione del numero dei componenti le due Camere.

Le proposte avanzate in questa legislatura, fino al testo dei "saggi" di Lorenzago dell'agosto 2003 da cui è poi derivato il ddl del Governo, riprendevano sostanzialmente le diverse ipotesi avanzate nel corso della legislatura precedente: le Regioni erano attestate su una proposta principale, il Bundesrat tedesco, ed una subordinata, il Senato a elezione diretta ma contestuale alla elezione delle rispettive Assemblee regionali; le associazioni di Comuni e Province (ANCI, UPI e

UNCEM) avanzavano la proposta di un Senato delle autonomie locali con la presenza di rappresentanti dei governi locali e non solo delle Regioni. In subordine erano disponibili ad accogliere l'idea di un Senato a composizione mista.

In Senato erano state depositate solo due proposte di legge che affrontavano organicamente il problema. Il ddl Mancino dell'11 giugno 2003, sottoscritto da settantasei senatori delle opposizioni di centrosinistra, proponeva un Senato eletto direttamente e contestualmente alle elezioni delle rispettive Assemblee regionali. Il ddl Villone del 26 settembre 2003 proponeva invece un Senato a composizione mista con funzioni sia di rappresentanza territoriale che di garanzia rispetto alla Camera caratterizzata dal rapporto di fiducia con il Governo. A questa proposta si è poi ispirato il documento Amato elaborato unitariamente dalle opposizioni.

Il Governo e la maggioranza, nell'avanzare la loro proposta, non hanno scelto nessuno di questi modelli, ognuno dei quali ha proprie specifiche caratteristiche ma tutti sono dotati di coerenza interna e hanno solidi riferimenti in altri ordinamenti; essi hanno piuttosto seguito la tecnica del "bricolage", dando vita ad un ibrido che via via ha preso le sembianze di una mostruosità inedita e pericolosa per il buon funzionamento delle istituzioni del nostro Paese.

Partiamo dalle funzioni legislative. Il sistema di formazione delle leggi che risulta dal testo approvato in via definitiva in Senato si basa su una tripartizione di fonti: leggi a prevalenza della Camera; leggi a prevalenza del Senato; leggi bicamerali. Esse sono collegate a loro volta ad una tripartizione di competenze: esclusive dello Stato; concorrenti; aspetti fondamentali di attuazione della Costituzione. Come afferma il documento unitario dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome dell'11 marzo, completamente disatteso e neanche preso in esame nel dibattito in Senato, ".....si tratta di un sistema macchinoso e intricato, destinato inevitabilmente a sommare alla conflittualità esistente tra Stato e Regioni, una inedita conflittualità tra gli stessi rami del Parlamento". La proposta avanzata in quel documento è di passare ad un sistema di bipartizione delle fonti, leggi a prevalenza della Camera e leggi bicamerali, affidando a quest'ultime i principi fondamentali della legislazione concorrente.

Quel documento mette poi in guardia dalla complicazione ulteriore che si ottiene per effetto dell'inserimento della devolution.

Nel nuovo articolo 117 della Costituzione la sanità, ad esempio, risulta citata due volte, prima come materia di legislazione concorrente e poi come materia di competenza legislativa esclusiva delle Regioni. Può benissimo accadere che il Senato e ciascuna Regione legiferino in piena sovrapposizione e contraddizione tra di loro. Se si considera poi che alla Camera spetta l'ultima parola sulla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", anche la Camera può benissimo

legiferare in materia di sanità, come il Senato e ciascuna delle venti Regioni italiane. La confusione è assicurata, oltre alla disgregazione dell'unitarietà nazionale delle garanzie sociali prodotta dalla devolution, con grave danno per i cittadini e le istituzioni.

Altro aspetto che caratterizza il nuovo Senato e che non ha alcun riscontro in altri ordinamenti è il tema dell'interesse nazionale: su questo argomento Alleanza Nazionale è intervenuta in modo ossessivo durante tutto il dibattito in Senato, sostenendo che il centrosinistra, con la riforma del Titolo V, aveva cancellato il concetto di interesse nazionale dalla Costituzione del 1948 e il merito della maggioranza attuale era di ripristinarlo.

In realtà il concetto di interesse nazionale è ben presente nel testo della Costituzione attuale anche se in forme diverse rispetto alla Costituzione del 1948 poiché, come è noto, esso era diventato uno strumento per interferire nell'autonomia legislativa regionale. Lo stabilisce l'articolo 120 della Costituzione, che prevede l'esercizio di un potere sostitutivo quando lo richieda la "tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica" del Paese. Lo stabilisce anche l'articolo 117 che prescrive che siano fissati i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che vanno garantiti su tutto il territorio nazionale. Nel testo approvato il nuovo Senato può rinviare, su proposta del Governo, una legge alla Regione in quanto "pregiudichi l'interesse nazionale della Repubblica", e può proporre al Presidente della Repubblica di annullarla se la Regione interessata non provvede: si tratta di un'enormità per un Senato che si vuole "federale", poiché esso si trasforma così nel suo contrario, un controllore sul merito della legislazione delle Regioni che ad esse è evidentemente contrapposto. Anche in questo caso il documento dei Presidenti delle Regioni dell'11 febbraio propone una soluzione ragionevole prevedendo leggi approvate dalle due Camere che garantiscano "il coordinamento e l'armonizzazione tra la legislazione regionale e quella statale".

Devolution e interesse nazionale sono l'esempio più chiaro della logica di tutta la modifica costituzionale approvata: una sovrapposizione di istanze contrapposte, di disgregazione e di centralizzazione, messe l'una di fianco all'altra e sostenute da parti diverse della maggioranza di Governo, Lega Nord e Alleanza Nazionale.

Veniamo ora alla composizione del nuovo Senato: qui si può rilevare l'unico punto condivisibile di tutto il testo, la riduzione del numero dei componenti sia la Camera che il Senato. La scelta definitiva per una composizione interamente elettiva del nuovo Senato è giunta dopo una lunga oscillazione che ha visto i Presidenti di Regione e i Presidenti dei Consigli Regionali "entrare" e "uscire" molte volte dal Senato.

Tutta la fase finale della discussione, da quando il testo è approvato dalla Commissione all'Aula, è stata infatti caratterizzata dalla ricerca affannosa, da parte della maggioranza, di un qualcosa che giustificasse il carattere "federale" del nuovo Senato. Da quando è abortito il tentativo

della Lega di introdurre il Parlamento Padano sotto forma di "assemblea di coordinamento delle autonomie", tentativo franato sotto le reazioni indignate di gran parte dell'opinione pubblica e persino della CEI.

E' chiaro che anche questa ricerca affannosa è stata il frutto della logica di "scambio" interno alla maggioranza che ha ispirato tutta la discussione sulla modifica costituzionale, e del rifiuto di prendere in esame seriamente i diversi modelli di Senato federale presenti in altri ordinamenti.

Si è voluto scartare in partenza il modello Bundesrat austriaco, cioè composto non dai rappresentanti dei Governi regionali, come in Germania, ma dai rappresentanti delle Assemblee regionali, e il modello del Senato francese, composto da rappresentanti delle autonomie locali e regionali nominati in secondo grado. Essi sarebbero stati entrambi di gran lunga preferibili al pasticcio che ne è uscito. La maggioranza ha voluto evitare anche la via proposta unitariamente dalle opposizioni con il documento Amato che riprende il ddl Villone del 26 settembre 2003, e cioè un Senato a composizione mista come in Belgio e in Spagna ma con funzioni di garanzia del tipo di quelle che possiede il Senato degli Stati Uniti. A mio avviso la composizione mista è meno convincente sia del modello Bundesrat che del Senato eletto direttamente come negli Stati Uniti, ma sarebbe stata anch'essa di gran lunga preferibile.

Governo e maggioranza si sono dunque avviati, dopo gli sbandamenti iniziali, verso la via del Senato eletto direttamente, ma l'hanno fatto per ragioni di convenienza tattica, per non irritare i senatori in carica che lo dovevano votare, e non per autentica convinzione. Per questo hanno inizialmente rifiutato il suggerimento sia delle Regioni che del ddl Mancino dell'11 giugno 2003, e cioè l'elezione contestuale del Senato con le rispettive assemblee regionali. L'elezione contestuale è uno strumento per radicare sul territorio la rappresentanza eletta in Senato, al fine di raggiungere nel contesto del nostro ordinamento risultati simili a quelli del Senato degli Stati Uniti o del Bundesrat tedesco: questa, a mio parere, sarebbe stata la via migliore. Ma non è stata intrapresa, e si è giunti così a quell'autentica assurdità costituita dalla contestualità "rovesciata" e per di più "affievolita".

Per capire cosa questo significa dobbiamo da ultimo esaminare le modalità di elezione del nuovo Senato. Da quando il termine "contestualità" tra elezioni per il Senato e per le Assemblee regionali è stato introdotto nel dibattito della maggioranza, mutuandolo dalla proposta delle Regioni, esso è subito piaciuto molto al Presidente del Consiglio che l'ha utilizzato per rovesciarne esattamente il significato.

Anziché pensare che i senatori si eleggono insieme al rispettivo Consiglio regionale, e se questo viene sciolto anche i senatori della Regioni decadono e si provvede ad indire nuove elezioni, su impulso diretto del Presidente del Consiglio il Governo e la maggioranza hanno proposto tutta un'altra cosa. Hanno proposto di accorpare le elezioni politiche, per la Camera e per il Senato, con

le elezioni regionali possibilmente nel 2006, rinviando quindi di un anno le elezioni regionali attualmente previste per il 2005. Si è quindi previsto l'accorpamento in Costituzione a partire dal 2011 e si è lasciata la possibilità di anticiparlo con legge ordinaria fin dal 2006.

Si tratta di uno stravolgimento gravissimo del fondamentale principio democratico secondo il quale in ogni elezione deve essere consentita la valutazione del carattere specifico dell'istituzione per cui si è chiamati ad eleggere i propri rappresentanti. Altrimenti è un plebiscito autoritario, ed è esattamente quello che vogliono il Governo e la maggioranza, a dispetto di ogni principio federalista.

Ma, come si è detto, la contestualità non solo è "rovesciata", è anche "affievolita". Questo significa che in caso di scioglimento di un Consiglio regionale, poiché si mantiene irremovibile la durata di cinque anni del mandato dei senatori, si procede ad un adeguamento della durata della successiva legislatura regionale ai tempi di scadenza del Senato, configurando così la possibilità di legislature brevi o brevissime, incidendo negativamente sulla stabilità e sulla governabilità delle Regioni, e violando ancora una volta il principio di autonomia regionale.

Come si è visto di "federale" in nuovo Senato ha veramente ben poco: si tratta di una creatura davvero inquietante, per la quale un lifting non basta, occorre ripensarla da capo. Speriamo che ci pensi la Camera, altrimenti il referendum - pur con tutti i suoi rischi, che possono essere superati solo con una forte e tempestiva mobilitazione civile - si presenta davvero come l'unica strada possibile.