

Le elezioni e il nodo del Senato

Roberto Bin
(18 giugno 2013)

(editoriale del fascicolo 1/2013 de *Le Regioni*)

Il cuore di questo fascicolo è dedicato alle recenti elezioni politiche e ai riflessi che esse proiettano sulle Regioni. Il tema è trattato da angolazioni diverse, come diverse sono i profili culturali dei singoli contributi. In larga parte l'attenzione è attratta dal modo in cui ha funzionato l'attuale legge elettorale, con il singolare meccanismo del premio di maggioranza per il Senato calcolato regione per regione: un sistema che, com'è risultato ancora una volta evidente, è fatto apposta per ostacolare la formazione di una chiara e univoca maggioranza *politica* nei due rami del Parlamento.

Che la differenziazione delle maggioranze potesse essere un'eventualità accettabile per come è congegnato il nostro bicameralismo era un'ipotesi che i nostri costituenti non avevano scartato. La stessa differenza di elettorato attivo e, soprattutto, di durata tra le due Camere, prevista nel testo originale degli artt. 58 e 60 Cost., costituiva una causa potenziale di differenziazione delle maggioranze nelle due camere. Si ritenne però che il rischio sarebbe stato ancora maggiore rendendo contestuali le elezioni delle due Camere, dato che si era deciso che l'una si sarebbe eletta con il sistema proporzionale, l'altra con il sistema maggioritario uninominale. "Dovremmo impedire la simultaneità delle elezioni – osservò l'autorevole on. Lucifero (AC, 9 ottobre 1947) - cioè la confusione infinita che si creerebbe nel Paese per una contemporanea consultazione elettorale, col sistema proporzionale e col collegio uninominale, con l'incrociarsi e il confondersi delle due lotte politiche, per cui la gente, che non passa la vita su questi problemi, sarebbe nell'assoluta impossibilità di esprimere una opinione che significhi qualche cosa". Fu questo il motivo che portò a differenziare la durata delle Camere, mentre il rischio dell'incoerenza delle maggioranze politiche passò in secondo ordine.

V'è da osservare, però, che se si fosse mantenuta in vigore la previsione originale, il sistema bicamerale per necessità avrebbe dovuto evolversi in modo meno nettamente "perfetto", trovando nelle prassi e nei regolamenti parlamentari gli strumenti di differenziazione del ruolo delle due Camere, com'è avvenuto nella storia costituzionale di altri paesi. Invece non fu così. La legge elettorale che si varò per il Senato, optando per un sistema solo falsamente maggioritario, sterilizzò il rischio che si formassero maggioranze diverse rispetto a quella vincitrice nell'altro ramo del Parlamento, e così favorì la parificazione di durata delle legislature, prima ottenuta di fatto (sciogliendo anticipatamente il Senato) e poi di diritto, con la revisione costituzionale del 1963. In questo modo la diversità delle maggioranze finì con essere un'ipotesi remota. A riportarla di attualità è stata proprio la legge elettorale approvata nel 2005.

Il "bicameralismo perfetto" rimase un punto fermo nella discussione tra i costituenti, convinti sin dall'inizio che le due Camere dovessero avere le stesse funzioni nella legislazione e nel controllo politico. Proprio questa premessa indebolì un po' alla volta l'ipotesi iniziale di un Senato almeno parzialmente eletto dai Consigli regionali e spinse passo dopo passo verso la sua elezione diretta (l'estremo tentativo di Perassi di riservare l'elezione di una minima quota di senatori alle assemblee regionali fu respinto, per una ventina di voti, nella seduta del 25 settembre 1947). Lungo questo percorso il collegamento con le regioni venne sbiadendo, fino a perdersi persino la previsione dell'obbligo che i senatori fossero nati o domiciliati nella Regione che rappresentavano.

Che cosa resta oggi della previsione dell'art. 57 che il senato sia "eletto a base regionale"? Come disse Tosato nella discussione finale (AC, 6 dicembre 1947) essa "ha un contenuto negativo ed esclusivo piuttosto che positivo: che le elezioni del Senato devono avere una base regionale significa che non vi devono essere per queste elezioni elementi di una Regione che concorrano ad eleggere i senatori di altre Regioni". Allora, almeno formalmente, il *porcellum* risponde all'art. 57, perché il premio di maggioranza non infrange questo principio - anche se costituisce un non-senso, perché moltiplica l'effetto pro-maggioritario del voto in ogni singola regione senza assicurare in alcun modo una maggioranza sicura al Senato.

Il risultato imprevedibile che la legge elettorale attuale ha prodotto è di rilanciare la discussione sul Senato invertendo il percorso logico compiuto dall'Assemblea costituente. Di fronte al risultato delle ultime elezioni (che aggrava quello già verificatosi nella prima applicazione della legge, nelle elezioni del 2006), la differenza di maggioranze che si verifica nelle due Camere costringe a porre in discussione il punto fermo da cui movevano i nostri costituenti, l'eguaglianza delle funzioni dei due rami del Parlamento, riservando alla sola Camera dei deputati il controllo politico sul Governo. Il passo successivo, quasi inevitabile, è ripensare la composizione del Senato, ridando voce all'indicazione dell'art. 57, per cui la seconda Camera deve essere "eletta a base regionale". Qui s'incrocia, per altro, un *leit motiv* di tutte le riflessioni degli ultimi decenni sull'inefficienza del sistema regionale, che indica nella mancata partecipazione delle Regioni alla produzione legislativa dello Stato il principale difetto dell'assetto disegnato dal Titolo V, prima e dopo la riforma del 2001. Come si evoca il tema del "Senato delle Regioni", però, la discussione si complica immediatamente, intrecciandosi le soluzioni più diverse circa il chi debba essere rappresentato e il modo di selezionare i rappresentanti.

Anche in questo caso non c'è molto di nuovo rispetto al dibattito che si svolse in Assemblea costituente, in cui si contrapposero le soluzioni più diverse. Devono essere rappresentate le sole Regioni o anche i Comuni (com'è noto, per quasi tutto il dibattito le Province erano rimaste sullo sfondo, essendo prevalente l'opinione favorevole alla loro soppressione o, comunque, alla riduzione a semplici circoscrizioni di decentramento dell'amministrazione regionale)? E in questo secondo caso, come si possono svolgere le elezioni dei rappresentanti di oltre 8.000 Comuni? Tutto il Senato dev'essere rappresentativo delle autonomie locali o almeno una parte di esso dev'essere eletto direttamente dai cittadini? E i candidati devono avere un vincolo specifico e esclusivo con il territorio che rappresentano (perché, come disse Lussu nella seduta del 9 ottobre 47, "può rappresentare perfettamente la Nazione, conciliando gli interessi della Regione con quelli dello Stato e della Nazione, chi sia senatore con il requisito voluto di essere nato e domiciliato nella determinata Regione dove ha presentato la propria candidatura")?

Ogni discussione attorno alla Camera delle Regioni si è arenata su questi scogli che, a ben vedere, non sono insuperabili. La concorrenza tra gli esecutivi e le assemblee regionali, ciascuno pretendendo a buon diritto di essere rappresentati in Parlamento; la concorrenza tra Regioni ed enti locali, anch'essi legittimamente rivendicando la "pari dignità costituzionale" che l'art. 114 Cost. sembra loro riconoscere; e soprattutto la ritrosia dei parlamentari a vedersi affiancare soggetti che non hanno la "dignità" di chi può invocare la diretta investitura popolare: tutte queste pretese fanno sì che l'*impasse* che aveva caratterizzato i lavori dei costituenti si riproponga tale e quale anche oggi. Dall'*impasse* si cerca spesso di uscire con invenzioni fantasiose, chimere istituzionali fatte di parti anatomiche incoerenti che sarebbero sicuramente vocate all'inefficienza. Eppure la seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione (24 gennaio 1947) aveva optato per un'ipotesi che potrebbe oggi essere utilmente ripresa: «*La seconda Camera è eletta da collegi regionali a suffragio universale indiretto, secondo le modalità stabilite dalla legge*». Sarebbe certo una soluzione che rinvia alla legge i dosaggi tra le

diverse componenti istituzionali, ma proprio per questo faciliterebbe la formazione di un consenso in Parlamento nel varare la riforma costituzionale.

A ben vedere, quello che conta davvero non è tanto chi debba venir chiamato a rappresentare il territorio regionale, ma come concretamente funzionerebbe questa rappresentanza. A cosa serva un organo rappresentativo non lo si può percepire guardando esclusivamente alla sua composizione, perché è soprattutto il suo funzionamento a fare la differenza. Quello che segna la specificità del *Bundesrat* tedesco, per esempio, non è tanto la qualità "ministeriale" dei rappresentanti che vi siedono, ma la previsione del comma III dell'art. 51 GG: "i voti di un *Land* possono essere dati soltanto unitariamente". Insomma, che il Senato sia "delle Regioni" non significa né che vi siano rappresentati solo gli "enti" regionali (necessariamente attraverso il loro legale rappresentante, il Presidente), né che vi debbano stare i "rappresentanti" eletti nei Consigli regionali: significa essenzialmente che ad essere rappresentati sono i territori regionali e i loro interessi. Per questa ragione il vincolo del voto unitario risulterebbe determinante, impedendo che la dialettica "bipolare" (che nella vita italiana talvolta sembra indicare un disturbo psichiatrico, più che una formula politica) impronti di sé l'organizzazione del Senato (la formazione dei gruppi, per esempio) e il suo modo di operare, sovrapponendosi alle divisioni territoriali.

Dando per scontata la eguaglianza dei ruoli delle due Camere nella funzione legislativa, l'Assemblea costituente ha ovviamente ignorato l'altro grande tema: di quali leggi si deve occupare il Senato regionale? A me sembra che su questo punto la confusione sia sempre stata massima: eppure si tratta di un aspetto determinante, che non coinvolge soltanto il problema del ruolo della Camera di rappresentanza territoriale, ma condiziona la stessa funzionalità del procedimento parlamentare di formazione delle leggi.

Vi è un errore che si ripete costante in tutta la "progettazione" della seconda Camera, già a partire dall'idea della "bicameralina" prevista nella legge cost. 3/2001, per proseguire con le regole sulle competenze del "Senato federale" nella riforma varata nel 2005 e bocciata l'anno dopo dal *referendum* popolare (art. 14) e per perpetuarsi nelle altre proposte di riforma - come quella approvata in prima lettura dal Senato nel luglio 2012 e arenatasi alla Camera (pdl. 5386, art. 8) o quelle presentate da Violante (Camera, pdl. 553, art. 7), Pastore (Senato, ddl. 1114, art. 10) o altre ancora. La differenziazione del ruolo delle due Camere nel procedimento di formazione delle leggi viene sempre basata sulla distinzione delle materie che la Costituzione assegna, rispettivamente, alla competenza dello Stato o alle Regioni: la Camera dei deputati rivestirebbe un ruolo fondamentale o esclusivo nel procedimento legislativo relativo alle materie di competenze esclusiva dello Stato, il Senato "federale", invece, in quelle di competenza concorrente (o che riguardano l'autonomia finanziaria).

Si tratta visibilmente di un abbaglio. Se una certezza emerge dall'esperienza di applicazione del "vecchio" come del "nuovo" Titolo V, è che gli elenchi delle materie sono "pagine bianche" (per dirla con Livio Paladin) in cui ben poche leggi possono trovare una collocazione precisa: le leggi si occupano di problemi complessi, curano politiche pubbliche, inseguono obiettivi tattici o strategici, difficilmente "disciplinano una materia"; dagli anni '80 la Corte costituzionale non fa che ripetere ad ogni occasione che la legge di cui tratta non si colloca con sicurezza in una determinata materia, ma presenta un "intreccio" di interessi, materie e competenze: perciò ha elaborato complesse e variabili strategie interpretative per venire a capo del groviglio e decidere di chi sia la competenza. Ricollegare le competenze delle Camere alle "materie" creerebbe un cortocircuito che renderebbe drammatica la contrapposizione tra la difficile interpretazione di esse da parte del giudice di legittimità delle leggi e l'interpretazione "politica" da parte degli organi

parlamentari. Ne abbiamo bisogno? Se ne gioverebbe la necessaria speditezza delle procedure parlamentari?

In fondo basterebbe tradurre gli artt. 76-78 della Costituzione tedesca vigente, senza la pretesa di condarli in salsa italiana. Quello è un sistema che funziona, per il semplice motivo che pone il *Bundesrat* sullo stesso piano del *Bundestag*, pur non erigendolo affatto a secondo ramo del Parlamento. Questo però è il punto difficile da far accettare ai nostri parlamentari: si è disposti a inserire un Senato "federale" di nome (all'art. 70 della Costituzione, perché nell'art. 1 la Repubblica resta semplicemente "democratica"), ma non di fatto, dovendo comunque restare un organo "minore", con competenze severamente circoscritte. E questo perché non lo si ritiene un organo comparabile con la Camera quanto a legittimazione democratica. Più forte è il legame tra il territorio e i senatori, più sembra coerente svalutarne lo *status* di rappresentanti pienamente democratici. E allora si possono proporre infinite varianti per la composizione della seconda camera e la selezione dei suoi membri: forse riaffioreranno le vecchie suggestioni corporativiste, quelle che hanno cercato di riproporsi sino agli ultimi giorni dell'Assemblea costituente: perché non inserire nel Senato anche rappresentanze degli interessi e delle categorie? In fondo che differenza di legittimazione avrebbe un Senato ad elezione indiretta rispetto al CNEL?

Come si vede la questione delle competenze del Senato "federale" è condizionata dalla questione della sua composizione "democratica". E così un malinteso traina l'altro.