

## Un Senato articolato sul territorio versus una Camera di rappresentanza regionale

di Rosanna Tosi \*  
(25 maggio 2003)

Non so chi abbia iniziato il gioco: se Roberto Bin, invitandoci a discutere e quindi a prendere sul serio un testo tanto stravagante, oppure il comitato di studio (cui un d.p.c.m. del 2002 ha assegnato il compito di configurare una nuova seconda Camera), rendendo pubblico l'appunto di un componente, che con le stravaganze tentava di scacciare la noia; vorrei fosse vera la seconda alternativa, ma rischia di essere più probabile la prima.

Chiunque sia il burlone, fingo di cadere nella trappola.

Prendo in considerazione (seriamente: è questo il gioco) le parti del documento che mi paiono centrali: composizione, procedimenti legislativi e organizzazione dell'ipotizzato nuovo Senato.

Per la nuova seconda Camera si propone la denominazione di Senato federale delle Regioni, preferendola ad altre più asciutte (Senato delle Regioni, Senato federale), perché "l'aggettivo federale evoca un processo di distribuzione del potere politico di spessore particolarmente rilevante" e "l'aggettivo regionale non è meno importante, perché indica una scelta precisa a favore di uno dei soggetti citati ora paritariamente dall'art.114". Ma il *nomen* pretende di evocare una realtà che non corrisponde alla sostanza della proposta. La composizione e le modalità di formazione indicate non sono quelle capaci di configurare un organo di rappresentanza territoriale e la scelta dell'elezione diretta già basterebbe a suggerire questa conclusione, la quale risulta immediatamente confermata dal numero (troppo alto) e dalla ripartizione (troppo divaricata) dei seggi.

Il numero dei senatori viene ridotto a 232, pari al numero dei collegi uninominali attualmente previsti, mantenendone anche la distribuzione tra Regioni: la Lombardia avrebbe quindi 35 senatori, seguirebbe la Campania con 22 senatori e, via via calando, si arriverebbe ai 5 assegnati alle Regioni più piccole (Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Abruzzi, Basilicata) fino alle piccolissime Molise e Valle d'Aosta, che rimarrebbero come sono, l'una a 2 e l'altra a 1. Ad assicurare il legame dei senatori con la Regione starebbe il momento dell'elezione, coincidente con il rinnovo del Consiglio regionale: si immagina, forse, che i temi della campagna elettorale regionale abbiano un effetto di trascinamento nei confronti dell'elezione dei senatori. E' invece più probabile accada l'inverso, almeno nelle Regioni ordinarie: se nella stessa data si rinnovano 15 consigli regionali e si devono coprire 194 seggi senatoriali (soltanto 38 meno del totale), il rilievo quantitativo delle cariche da rinnovare trasforma la tornata elettorale in evento della politica nazionale, inevitabilmente tutto assorbito dalle logiche dei rapporti tra partiti e schieramenti nazionali (come tra l'altro, in buona misura, già accade: basti ricordare le elezioni regionali del 2000). Né si può credere che il numero delle Regioni che vanno ad elezioni contemporanee sia destinato ad assottigliarsi in modo significativo: venga o meno mantenuto dagli statuti il sistema *simul stabunt simul cadent*, lo scioglimento anticipato del Consiglio è destinato ad essere un caso straordinario; e se i senatori venissero eletti insieme ai Consigli, si deve supporre che lo scioglimento troverebbe nuovi avversari, perché - anche se il testo in discussione non esamina il punto - al rinnovo anticipato del Consiglio si dovrebbe necessariamente accompagnare anche l'elezione anticipata dei senatori assegnati ai collegi di quella Regione. E questo profilo fa certamente emergere un legame tra senatori e livello regionale; dubbio, tuttavia, si tratti di un legame da coltivare, in quanto esclusivamente riferibile alle logiche autoreferenziali del ceto politico.

Alla trasformazione della seconda Camera si accompagna una differenziazione dei procedimenti legislativi. In molti casi la funzione legislativa verrebbe esercitata tramite leggi bicamerali, dove i due rami del Parlamento interverrebbero in posizione di parità: così avverrebbe per le leggi costituzionali e per una nutrita serie di altre tra cui quelle vertenti su "materie per le quali la Costituzione rinvia allo strumento legislativo, che siano di interesse regionale o locale" (alla genericità della formula dovrebbe sopperire un curioso elenco esemplificativo); in altri casi da leggi monocamerali della Camera dei deputati con eventuale richiamo del Senato e in altri ancora da leggi monocamerali del Senato con eventuale richiamo della Camera (che determinerebbe - secondo la prima delle soluzioni formulate - il passaggio al procedimento bicamerale). Senza dire delle ipotesi in cui il medesimo oggetto sembrerebbe affidato a distinti procedimenti (la legge bicamerale regola il "fondo perequativo" e contemporaneamente la legge della Camera dei deputati è competente in tema di "perequazione delle risorse finanziarie"), non sempre è intuitivo il motivo per cui viene richiesto l'uno piuttosto che l'altro procedimento. In particolare, se è facile comprendere perché sia legge monocamerale del Senato quella che pone i principi nelle materie di competenza concorrente, non si capisce per quale

ragione sia legge monocamerale della Camera dei deputati quella volta alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", essendo anch'essa appositamente destinata a condizionare le scelte del legislatore regionale. Ed è davvero stravagante vedere contemplato per la determinazione dei livelli essenziali il medesimo procedimento richiesto per disciplinare la cittadinanza. Ma una spiegazione c'è. Per le materie di legislazione esclusiva dello Stato la competenza è della legge monocamerale della Camera con eventuale richiamo del Senato e le modalità del richiamo sono attenuate (a maggioranza semplice entro 30 giorni, anziché a maggioranza assoluta entro 15 giorni), quando si tratti di materie di tipo trasversale: il trucco sta nell'aver collocato tra le materie di tipo trasversale, accanto a quelle pacificamente indicate come tali dalla dottrina e dalla Corte costituzionale, la cittadinanza, l'immigrazione ed altre ancora. Vorrei aggiungere che contemplare per la determinazione dei livelli essenziali un procedimento diverso da quello previsto per le materie di potestà concorrente può portare ad inconvenienti pratici gravissimi e lo si intende molto facilmente, se solo si pensa ad interventi legislativi in tema di sanità, ove una disciplina dotata di organicità non potrebbe essere adottata con unico atto, qualora contenesse principi fondamentali riguardanti il servizio da predisporre ed indicazioni concernenti i livelli essenziali della prestazione sanitaria interessata.

Ma ha portata più generale la disattenzione nei confronti dei problemi concreti che le soluzioni escogitate potrebbero sollevare. E' vero che si tratta di una prima bozza, tuttavia il documento non manca di considerare profili abbastanza marginali (come quando ipotizza un aumento del numero dei delegati regionali per l'elezione del capo dello Stato, così dimostrando di credere poco alla trasformazione del Senato in Camera delle Regioni), mentre ignora le conseguenze implicate da aspetti centrali del sistema delineato. La differenziazione tra le due Camere porta inevitabilmente con sé la possibilità di una loro diversa colorazione politica e questo dato, tutt'altro che infrequente, assume una valenza particolare quando entrambi i rami del Parlamento siano di elezione popolare; il problema si accentua ulteriormente quando una larghissima parte dei senatori - come si è visto prima - viene eletta nella stessa data: se un ampio rinnovo del Senato evidenziasse nel paese la presenza di un orientamento diverso rispetto a quello prevalente nell'altro ramo, la Camera dei deputati risulterebbe indebolita, con un inevitabile seguito di turbolenze politiche. E, in ogni caso, qualsiasi sia la circostanza che determinasse la presenza di maggioranze diverse nei due rami del Parlamento (potrebbe bastare il rinnovo di pochi seggi senatoriali), i procedimenti legislativi contemplati ignorano il problema di un blocco della funzione legislativa determinato da un contrasto tra le due Camere, problema che riguarderebbe un numero altissimo di leggi: certamente tutte le leggi bicamerali (tra cui la legge finanziaria e la legge di bilancio) e le leggi monocamerali del Senato che, su richiamo della Camera, dovrebbero seguire il procedimento bicamerale. Non so se il problema potrebbe trovare una soluzione adeguata, utilizzando sedi di mediazione ispirate al *Vermittlungsausschuss* tedesco, che opera in un sistema del tutto diverso, dove la rappresentanza territoriale è seriamente concepita (ma si sa: i tedeschi non sanno scherzare).

Il massimo della stravaganza viene raggiunto da quella parte del documento destinata al "Senato delle Regioni come assemblea articolata sul territorio". Questa articolazione territoriale viene configurata in due modi non necessariamente alternativi, ma - parrebbe - anche destinati a sommarsi: commissioni a competenza territoriale e sessioni dedicate a parti del territorio nazionale. In entrambi i casi - va notato - l'ambito territoriale interessato dalla commissione o dalla sessione comprenderebbe più Regioni (nord, centro, sud, isole o altro) e le aggregazioni risulterebbero demandate al regolamento del Senato, lasciando però alle Regioni l'opzione finale in merito (si vuole intendere che, se - ad esempio - la Sardegna non gradisse aggregarsi alla Sicilia, potrebbe far valere gli antichi legami con il Piemonte e transitare in altro gruppo?). Le commissioni avrebbero vari compiti, sommariamente abbozzati: contatti e raccordi di vario tipo con i territori di riferimento, intese con gli organi legislativi regionali (non viene detto in che settori e con quali effetti) e - soprattutto - la possibilità di incidere sulle delibere dell'assemblea con il proprio veto oppure imponendo maggioranze qualificate. Una tale modalità di organizzazione e di funzionamento è antitetica all'idea stessa di Camera delle Regioni: perché una Camera di rappresentanza territoriale è la sede per la ricerca di accordi, piuttosto che il luogo ove armare le reciproche ostilità, come accade quando dentro la stessa assemblea si possano far valere i veti e gli aggravati procedimentali; perché viene riconosciuto rilievo ad ambiti territoriali che non corrispondono a nessun livello di autonomia costituzionalmente garantita, pretendendo di frapporre un interesse intermedio tra interessi regionali e interesse nazionale. Tanto basta per dire che l'articolazione territoriale delle commissioni senatoriali non si muove affatto nella prospettiva indicata dall'art.5 Cost., ("La Repubblica...adeguata i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"), come afferma il comitato, ma - al contrario - vistosamente contraddice questa indicazione.

Ci sarebbero altri aspetti da considerare (l'ipotesi di cancellare il riferimento alla rappresentanza nazionale per i senatori, l'ipotesi di introdurre forme di rendiconto o di *recall*...), ma voglio fermarmi, perché non ho dimenticato che è soltanto un gioco e - come si diceva una volta (cfr. M. Moroni, *Giochi d'infanzia*, Stezzano, 1901) - "ogni bel gioco dura

poco; se è lungo, è sciocco". Vorrei lo ricordassero anche i componenti del comitato di studio.

\* p.s. Diritto costituzionale, Università di Padova - <mailto:rosanna.tosi@unipd.it>

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali