

## Senato federale? "... ma mi facci il piacere!"

Roberto Bin\*

(11 maggio 2004)

Il progetto di legge costituzionale proposto dal Governo prosegue il suo cammino parlamentare, discostandosi in molti punti dal progetto sfornato dai "saggi di Lorenzago", su cui ho già avuto modo di intrattenermi in questo **Forum**. Dei tanti temi che vengono affrontati dalla riforma proposta, vorrei occuparmi in questa sede di uno dei nodi principali, quello del "Senato federale".

1. La riforma in senso federale del Parlamento è da tempo richiesta con una sola voce da tutti coloro che si occupano di questioni regionali. Purtroppo nella legislatura precedente la maggioranza non ha avuto la capacità di escogitare una soluzione decente, e ciò è stato unanimemente indicato come il principale difetto della riforma costituzionale del 2001. Oggi invece il disegno di legge costituzionale proposto dal Governo annuncia di voler finalmente riformare il Senato in senso "federale", ma si tratta in verità di un *maquillage* imbarazzante.

Rispetto al senato attuale (che - serve ricordarlo? - dovrebbe già essere eletto "a base regionale", per esplicita prescrizione del vigente art. 57 Cost.), l'unico aspetto che dovrebbe segnare un mutamento che ne sottolinei il legame con le Regioni è la "contestualità" dell'elezione dei senatori e degli organi regionali. Spaventati da tanto ardire, i coraggiosi riformatori hanno però subito posticipato questo evento di almeno 5 anni, prevedendo, nelle disposizioni transitorie, che quando, dopo l'entrata in vigore della riforma, il Senato venga rieletto contestualmente alla Camera: solo terminata quella legislatura, il Senato verrà eletto contestualmente agli organi regionali, i quali, per garantire appunto la "contestualità", verranno "conseguentemente sciolti". Questa poi resterà la regola: l'art. 60, commi 3 e 4, infatti, precisa che il Senato è eletto sempre per cinque anni e che la legge regolerà la durata in carica dei consigli regionali in modo che, anche se sciolti anticipatamente, *la loro elezione* sia sempre contestuale a quella del Senato. Il fatto è molto significativo, perché la "dignità" del Senato è preservata - si ritiene - solo mantenendo la sua elezione fissa (e possibilmente legata a quella della Camera, se questa non subirà scioglimenti anticipati) e, di conseguenza, adattando ai ritmi della politica nazionale i ritmi degli organi regionali, che non possono eguagliare la "dignità" del parlamento: davvero un'ottima dimostrazione di spirito federalistico!

Così tanto è sentita la vocazione federale del Senato che - fedeli alle intuizioni dei "saggi di Lorenzago" - si mantengono fermi sia il divieto del mandato imperativo (per cui anche i senatori "contestuali" in realtà non rappresentano la Regione, ma "la Nazione e la Repubblica": art. 67), sia le componenti del Senato che non c'entrano nulla con la rappresentanza territoriale, cioè i senatori a vita (art. 59) e, soprattutto, i senatori eletti nelle circoscrizioni estere (art. 57.2). Così avremo che, accanto al senatore della Valle d'Aosta, ai due del Molise e a quelli via via più numerosi delle altre Regioni, siederanno, per esempio, un paio di senatori in rappresentanza del centro e nord America ed un altro in rappresentanza di Africa, Asia, Oceania e Antartide. Come si concilia l'intrinseca comicità di tutto ciò con l'austera dignità che si addice al Senato? Erede dell'impero universale dei nostri antenati romani, ben oltre le modeste ambizioni imperiali del fascismo e di Casa Savoia, l'Italia repubblicana si avvia forse a diventare un "federazione mondiale"?

2. Una seconda innovazione che dovrebbe marcare il legame dei senatori con il "territorio" è la sorprendente norma del nuovo art. 58 che limita la possibilità di essere eletti al Senato ai notabili che "hanno ricoperto o ricoprono cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali, all'interno della Regione, o sono stati eletti senatori o deputati nella Regione o risiedono nella Regione alla data di indizione delle elezioni". Più che dei problemi della rappresentanza territoriale, questa norma si fa carico del grave problema sociale di come assicurare un'occupazione adeguata al ceto politico, comprensivo di quegli amministratori locali che sono colpiti dal rigido (e un po' irragionevole) divieto di superare i due mandati. Anche questa norma non è priva di un aspetto umoristico, perché cerca di affrontare il problema ben noto dei senatori eletti in collegi con i quali non avevano avuto in precedenza alcun particolare rapporto (si ricordi il caso del sen. Di Pietro eletto nel Mugello): ma il fatto stesso di esservi stati eletti può - si è saggiamente deciso - giustificare che essi siano chiamati ad assicurare la "rappresentanza territoriale" della regione.

Agli autori della riforma non deve essere sfuggito che, in fondo, essa non avvicina di un millimetro le Regioni al Parlamento: infatti, perché altrimenti si sarebbe dovuta sentire la necessità di introdurre una norma che prevede che il

regolamento del Senato federale disciplini una procedura - chissà quanto dispendiosa, in termini di tempo - di acquisizione del parere, sui disegni di legge, di *ogni* "Consiglio o Assemblea regionale...", sentito il Consiglio delle autonomie locali"? e perché si sarebbe dovuto prevedere che "i Presidenti delle Giunte regionali ed i Presidenti dei Consigli regionali devono essere sentiti, ogni volta che lo richiedono" dal Senato, e i senatori "devono essere sentiti, ogni volta che lo richiedono, dai Consigli regionali della Regione in cui sono stati eletti" (così l'ultimo comma del "nuovo" art. 57)?

3. Ma se questo nuovo Senato così poco sembra mutato da quello attuale, appare davvero singolare attribuirgli ruoli quasi arbitrali, come quello, assegnatogli dal "nuovo" art. 127, che ne fa il giudice delle questioni attinenti al conflitto di interessi tra Stato e Regione e di "tutore" dell'interesse nazionale. Se il Senato rappresentasse realmente gli interessi delle Regioni, non sarebbe affatto un giudice "terzo": ma, siccome rappresenta soltanto se stesso, per quale ragione deve essere chiamato a giudicare di questi conflitti? Quali maggiori garanzie avrebbero le Regioni rispetto, per esempio, ad un analogo giudizio affidato alla Camera? Tutto il disegno di legge si basa su questo equivoco, cioè che il Senato sia "federale" non solo di nome, ma anche per il suo specifico ruolo istituzionale e per la sua composizione. Ma così non è, perché di "federale" il Senato non ha proprio nulla, oltre al nome.

Meglio sarebbe stato se la riforma, invece di escogitare soluzioni inqualificabili di riforma del Senato, avesse preso atto che essa è impossibile o inopportuna e si fosse preoccupata di rafforzare, tuttavia, le altre possibili sedi istituzionali di cooperazione tra Stato e Regioni. Oltretutto il problema del coordinamento e della cooperazione non si risolve affatto nel momento legislativo. Sicuramente è indispensabile che le leggi dello Stato che interferiscono nelle attribuzioni legislative, amministrative e finanziarie delle Regioni ottengano il consenso di chi rappresenta le regioni: ciò vale per tutte le leggi che incidono sulle materie "trasversali" riservate alla legislazione esclusiva dello Stato ("livelli essenziali", "funzioni fondamentali", "ambiente" ecc.), e per tutte le leggi di "principio" nelle materie concorrenti; ma ciò vale anche per la legge finanziaria e i suoi collegati, nonché per la legge "comunitaria".

Ma accanto alla cooperazione sul piano della legislazione, la maggior parte del coordinamento ha contenuto necessariamente amministrativo. Non è pensabile infatti che il problema della fissazione dei livelli essenziali delle cure termali, la "determinazione delle modalità di assegnazione delle risorse derivanti dal pagamento degli oneri supplementari a carico dei mezzi d'opera agli enti proprietari di strade" o il "riparto tra le Regioni e le Province autonome delle risorse previste per gli interventi di prevenzione e difesa dagli incendi del patrimonio boschivo nazionale" (cito a caso dall'o.d.g. della *Conferenza Stato-Regioni*) sia affrontato da una Camera legislativa e risolto in forma di legge. Qui sono anzitutto le burocrazie a dover istruire le decisioni e gli esecutivi a trattare ciò che ha rilevanza. In ciò si esaurisce buona parte delle attività, per esempio, del *Bundesrat* in Germania: ed è questo il compito che viene attualmente espletato dal sistema delle Conferenze in Italia.

Forse, se davvero volessimo risolvere quella che, a detta dei più, è la madre di tutti i problemi del regionalismo in Italia - l'assenza di efficienti sedi istituzionali della "leale cooperazione" - non sarebbe indispensabile intraprendere la difficile e sproporzionata strada della riforma del Parlamento. Basterebbe introdurre in costituzione la previsione che sia istituita la Conferenza dei Presidenti delle regioni e che una serie di atti (tra cui anche i disegni di legge governativi che incidono sugli interessi regionali) devono essere sottoposti al suo parere. Poche regole procedurali sulla formazione delle leggi, insomma, e avremmo risolto il problema con una soluzione semplice, a basso costo ed alta efficacia, senza dover incidere sulla complicata mitologia delle istituzioni rappresentative.

4. È davvero paradossale che il legislatore, che non riesce a risolvere il problema più importante dell'assetto regionale, quello di riformare se stesso in senso federale, e non è capace di escogitare nulla di più serio di quella deforme creatura che il proposto "Senato federale", si preoccupi invece di riformare in modo rigorosamente "federale" il Consiglio superiore della magistratura e la Corte costituzionale.

Quanto al primo, dato che l'art. 117.2 continuerebbe ad escludere con nettezza le regioni da ogni interferenza con la giurisdizione, non si capisce per quale arcana ragione invece si vorrebbe, nell'art. 104, che fosse il Senato federale, per di più integrato dai presidenti delle regioni, ad eleggerne i componenti laici. Che interesse possono manifestare le regioni al funzionamento dell'organo che governa la magistratura, visto che con essa non hanno né possono avere rapporti istituzionali?

Anche la Corte dovrebbe vedere modificata la sua composizione, poiché ben sette membri su quindici verrebbero eletti dal Senato federale "integrato". Qui le ragioni si capiscono bene: in un sistema federale è piuttosto normale che l'organo preposto a dirimere i conflitti tra centro e periferia abbia una composizione simile a quella di un collegio arbitrale. Il

problema è però che il Senato, come si è già detto, non rappresenta proprio nulla dell'elemento "federale", e certo la sua integrazione con un'esigua minoranza di presidenti regionali non cambierebbe affatto la sua condizione. Oltretutto, in un sistema che di federale non ha alcun segno distintivo, né alcuna traccia storica, e in cui la Corte costituzionale continua per lo più ad occuparsi dei diritti dei cittadini, forse sarebbe stato più sensato praticare una via più prudente, capace di conciliare ad un tempo il problema di preservare la "neutralità" della Corte con la sua efficienza. La soluzione possibile potrebbe essere quella di istituire, in seno alla Corte, una sezione, o un tribunale di primo grado per le controversie "federali", formato in modo paritetico da giudici "statali" e giudici "regionali", salvo la possibilità di appello alla Corte quando siano in questione diritti fondamentali.

Ma quello che si legge con chiarezza in filigrana è che al nostro "riformatore" non interessa granché di assicurare alle regioni un organo più "imparziale" rispetto ai conflitti che sorgono tra esse e lo Stato. La riprova la troviamo ancora nelle norme transitorie: mentre tutte le innovazioni più importanti, a partire da quella della nuova composizione "federale" del Senato, sono rinviate di una o più legislature, la modifica della composizione della Corte costituzionale (e del Consiglio superiore della magistratura) decorrono invece da subito: "in sede di prima applicazione della presente legge costituzionale - dispone l'art. 38.3 del progetto di riforma - il Senato federale della Repubblica nomina i giudici della Corte costituzionale di propria competenza alla scadenza di giudici già eletti dal Parlamento in seduta comune, ai sensi dell'articolo 135, primo comma, della Costituzione, vigente alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, ed alle prime scadenze di un giudice già eletto dalla suprema magistratura ordinaria e di un giudice già nominato dal Presidente della Repubblica". Ecco svelato il nobile obiettivo, che non è quello di "portare le Regioni alla Corte", ma di aumentare da subito la percentuale dei giudici di nomina politica (anche in questo si resta fedeli alle felici intuizioni di Lorenzago). Al Senato si appiccica da subito il titolo di "federale" senza neppure rivestirlo dell'indecente foglia di fico della nuova composizione: e da subito esso inizia a infornare giudici scelti dalle forze politiche al posto di quelli che attualmente verrebbero nominati dal Presidente della Repubblica o eletti dalle magistrature. Già, come dimenticare che la Corte costituzionale è rimasta un nido di comunisti?

\* p.o. di Diritto costituzionale - Università di Ferrara - [binrob@tin.it](mailto:binrob@tin.it)