

MA CHE SENATO SARÀ MAI? (parte prima)

Per valutare la qualità della riforma del Senato occorre leggere con attenzione soprattutto i nuovi articoli 55, 57 e 70. E bisogna farlo sapendo che non si tratta di una questione di astratta ingegneria costituzionale. Esistono, infatti, molti Paesi democratici con modelli diversi, monocamerali e bicamerali, e, a loro volta, sia le forme del monocameralismo che quelle del bicameralismo sono le più diverse. Bisogna, perciò, entrare nel merito, non aderire pregiudizialmente a questo o a quel modello.

Consideriamo il nuovo Senato nella sua natura, nella sua composizione e nelle sue funzioni. Data la complessità dell'argomento, vi dedicherò questo ma anche un articolo successivo.

Il nuovo Senato cambia natura: non rappresenta più la Nazione (funzione che spetterà soltanto alla Camera dei deputati), ma le “istituzioni territoriali”. Quanto alla composizione, è costituito di 100 membri eletti con metodo proporzionale dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano tra i propri componenti e da 5 senatori nominati dal Presidente della Repubblica. Infine, le sue funzioni: concorre all'esercizio della funzione legislativa secondo le modalità previste dal nuovo articolo 70, fa da raccordo tra lo Stato, gli enti locali e l'Unione Europea, valuta le politiche pubbliche nazionali ed europee.

Che la seconda Camera rappresenti le istituzioni territoriali – come è tipico negli Stati federali, per esempio in Germania, per bilanciare il potere dello Stato centrale sugli Stati federati - sarebbe un fatto di per sé positivo, se non fosse che la promessa dell'articolo 55 non è mantenuta a causa di altre previsioni della riforma.

In primo luogo, le modalità di elezione del nuovo Senato vanno in direzione opposta. Il nuovo articolo 57, infatti, stabilisce che i nuovi senatori saranno eletti dai Consigli regionali con metodo proporzionale e, quindi, su base politico-partitica: alcuni saranno del PD, altri di Forza Italia, altri dei Cinque Stelle, e così via. I nuovi senatori, fatalmente, voteranno più per appartenenza politica che per rappresentanza territoriale, più per far valere le ragioni del loro partito che del loro territorio. Non a caso, il nuovo articolo 67 conferma anche per loro, come per i deputati, la mancanza del vincolo di mandato. La questione del vincolo di mandato è di cruciale importanza. I membri della seconda camera tedesca, il Bundesrat, rappresentano i governi dei singoli Stati federati, i Lander, e perciò hanno vincolo di mandato e non votano per testa, ma per delegazione. Se Tizio, Caio e Sempronio rappresentano il governo della Baviera, votano tutti insieme, per delegazione, secondo le indicazioni del governo bavarese che sono chiamati a rappresentare. Se, invece, non c'è vincolo di mandato, i senatori di fatto esprimono una rappresentanza politica, come i deputati, e diventa perciò inaccettabile che non siano eletti direttamente dai cittadini.

In secondo luogo, a vanificare la promessa della rappresentanza territoriale contribuisce anche un'altra modifica introdotta dalla riforma. Mi riferisco al nuovo titolo V, in particolare al nuovo articolo 117 (su cui mi soffermerò con maggior dettaglio in un intervento successivo), che notoriamente sottrae molte materie alla competenza legislativa delle Regioni per trasferirle a quella dello Stato, che, tra l'altro, mediante la cosiddetta clausola di supremazia, può legiferare anche nelle poche materie rimaste di competenza regionale. Ora, questo svuotamento del ruolo legislativo e, dunque, politico, delle Regioni non è affatto compensato dall'esistenza di un Senato rappresentativo dei territori. Infatti, come prevede il nuovo procedimento legislativo all'articolo 70, il Senato avrà un semplice “potere di richiamo”: potrà chiedere alla Camera dei deputati di modificare una legge, ma poi la Camera si pronuncerà in via definitiva. In pratica: le Regioni hanno competenze legislative sempre più ridotte e il Senato “dei territori” potrà al massimo esprimere un parere che la Camera potrebbe benissimo non tenere in nessun conto. E questa sarebbe la rappresentanza dei territori?

Infine, di fronte a una riforma che nel complesso rafforza il ruolo del Governo, a cui garantisce una

maggioranza solida e certa alla Camera dei deputati attraverso l'Italicum, più che un Senato dei territori sarebbe stato opportuno un Senato delle garanzie. In altri termini, data una Camera dei deputati come sola camera politica, la sola che accorda la fiducia al Governo e che con la sua solida e gonfiata maggioranza ne sostiene i provvedimenti, sarebbe stato necessario affidare a un Senato eletto direttamente con metodo proporzionale un ruolo non esclusivo ma comunque determinante in tutti i compiti di garanzia democratica: l'elezione del Presidente della Repubblica, dei membri della Corte costituzionale, dei membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura, l'approvazione delle revisioni costituzionali, delle leggi elettorali, ecc.

Tornerò in un prossimo intervento su altre anomalie relative alla composizione del Senato, alle sue funzioni e al nuovo procedimento di approvazione delle leggi.

Giovanni Missaglia