

Dalle Regioni senza Camera alla Camera senza Regioni?

Francesco Palermo

La riforma del Senato è stata identificata come la chiave di volta della riforma costituzionale, e in molti casi “venduta” mediaticamente come riduzione dei costi della politica¹.

Nell'ampio dibattito parlamentare sul punto, tuttavia, è mancata la risposta alla domanda più elementare e fondamentale: a cosa dovrà servire il nuovo Senato? Tutto è stato subordinato alla questione dell'elettività diretta o indiretta dei senatori (poi risolta dal c.d. “lodo Finocchiaro”, che rinvia all'elezione da parte delle istituzioni territoriali ma «in conformità alle scelte espresse dagli elettori...»: art. 57 c. 5), spostando l'attenzione dalla vera domanda rispetto alle funzioni dell'istituzione. In altre parole, si è partiti dalla fine (i senatori devono essere elettivi o meno?) e non dall'inizio (cosa devono fare e che tipo di rappresentanza incarnano?). Non si è dunque affrontata la domanda fondamentale: si vuole un Senato politico o territoriale? Deve svolgere funzioni di rappresentanza politica o di rappresentanza territoriale? Deve essere una Camera o un organo di incardinamento dei territori nel processo legislativo statale?

La mancata risposta a queste domande fondamentali ha fatto del Senato delineato dalla riforma un organo ibrido e destinato a diventare, secondo una fortunata espressione, più una Camera secondaria che una seconda Camera. Con la riforma il Parlamento resta infatti bicamerale (art. 55) e il Senato partecipa o può partecipare a tutta l'attività legislativa, ma con quattro diversi gradi di intensità corrispondenti a quattro diversi procedimenti (art. 70), privilegiando funzioni di carattere politico gene-

(1) Anche se, nel bilancio del Senato (2015), la spesa per indennità dei senatori ammonta a 41.205.255,13 euro, l'8,04% della spesa complessiva del Senato (512.786.632,03), la metà circa dei costi sostenuti per gli emolumenti ai senatori cessati dal mandato (78.686.611,63).

rale rispetto a quelle strettamente legate alla rappresentanza territoriale e al suo funzionamento, se si considera, ad esempio, il ruolo sostanzialmente irrilevante che il Senato avrà in materia di bilancio e di coordinamento della finanza pubblica. Per contro, resta impregiudicato lo *status* di parlamentare per i senatori, in particolare per ciò che riguarda la libertà di mandato, l'insindacabilità delle opinioni espresse e l'immunità, e il Senato mantiene molte funzioni precipuamente politiche (attività conoscitive e osservazioni, poteri di inchiesta su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie locali) e un'organizzazione basata su gruppi politici e senza mandato unitario per i senatori di una Regione. In definitiva, le funzioni del Senato risultano tutt'altro che irrilevanti in termini di peso politico (specie, evidentemente, se la sua maggioranza dovesse essere diversa da quella che alla Camera sostiene il Governo), ma poco significative proprio in relazione alla rappresentanza territoriale. In particolare, istituti quali la composizione volta a tenere conto della composizione politica delle Assemblee regionali (e dunque la rappresentanza non tanto delle istituzioni territoriali quanto dei loro sistemi politici), la possibilità per una minoranza qualificata (1/3) dei senatori di "richiamare" una legge e il potere di iniziativa legislativa che continua a rimanere in capo ad ogni singolo senatore in quanto membro del Parlamento rendono il Senato un organo in cui la rappresentanza politica continua a prevalere su quella territoriale.

Eppure la dottrina da tempo ha evidenziato il bivio inevitabile che si pone rispetto alle seconde Camere e alla tipologia di rappresentanza che queste incarnano, un bivio efficacemente definito il "paradosso di Madison" (Dehousse): o prevalgono il criterio di rappresentanza democratica e la natura politica dell'organo, che funziona secondo logiche politiche ed è una Camera in senso proprio (come nella maggior parte degli ordinamenti federali), oppure prevale la rappresentanza territoriale, i componenti sono non parlamentari ma "ambasciatori" dei rispettivi territori e votano normalmente con voto unitario e vincolo di mandato (l'unico modello "puro" di questo tipo è il *Bundesrat* tedesco). La scelta di fronte a questo bivio non è stata compiuta e ne è risultato così un organo ibrido. Un organo un po' territoriale e un po' politico, con funzioni significative in ambiti relativi al secondo aspetto e assai più ridotte in quelli attinenti al primo, i cui componenti sono un po' rappresen-

tanti delle istituzioni territoriali (per modalità di elezione e condizioni dell'elettorato passivo, art. 55) e un po' della vecchia "nazione" senza vincolo di mandato (in base all'art. 67 Cost., la cui nuova formulazione peraltro risulta decisamente migliorata). Come se non bastasse a questa incertezza sull'identità e sulla funzione del Senato, si aggiungono altre due componenti minori, quella "onoraria" (gli ex Presidenti della Repubblica) e quella "delle competenze" (i senatori a vita del vecchio sistema e quelli "a vita (parlamentare) breve", nominati per 7 anni dal Capo dello Stato), altre due tipologie di legittimazione che nulla hanno a che vedere con la rappresentanza dei territori. La riforma insomma replica il compromesso tra elementi democratici (e in parte "aristocratici") e territoriali delle seconde Camere tipico di molti ordinamenti federali, il che comporterà presumibilmente lo stesso scarso funzionamento dei "modelli" di riferimento (dall'Austria al Belgio, alla Spagna, per restare in Europa occidentale).

Se il *drafting* a volte contorto e zoppicante della riforma è dovuto alla precisa scelta di limitare l'intervento di revisione costituzionale a due soli ambiti principali (la riforma del sistema regionale e quella dei rapporti Stato-Regioni), dovendo pertanto sacrificare qualcosa sul piano della sistematicità e della formulazione, la scarsa chiarezza sul ruolo del Senato sembra imputabile da un lato alla necessità di un compromesso politico (va ricordato che la composizione proposta dal d.d.l. iniziale del Governo era assai diversa, magari non condivisibile ma più coerente con una rappresentanza territoriale), dall'altro, e soprattutto, ad una insufficiente elaborazione culturale a monte della scelta e nella prevalenza di contingenti fattori politici nella formazione della legge di revisione rispetto ad una visione di insieme del sistema regionale che in Italia è sempre mancata, sia quando le competenze delle Regioni ordinarie sono state aumentate (nel 2001), sia quando, come ora, vengono sensibilmente ridotte.

Solo con l'assenza di una visione coerente si spiega, ad esempio, il motivo per cui il Senato debba concorrere paritariamente nella legislazione relativa a materie quali la tutela delle minoranze linguistiche, i *referendum*, la promozione dell'equilibrio di genere nella rappresentanza (in prima lettura erano stati previsti perfino la famiglia e i trattamenti sanitari obbligatori, poi fortunatamente eliminati), temi che nulla hanno a

che vedere con la funzione di raccordo con i territori. E non avere invece alcun ruolo significativo in materie decisive per la resa effettiva del sistema regionale, come il suo finanziamento.

Certo, molto di tale resa dipenderà dalla effettiva capacità del Senato di dare un senso alle nuove e potenzialmente assai interessanti funzioni che la riforma gli attribuisce, in particolare il raccordo tra Stato, enti territoriali e Unione europea, la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea, la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori, la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni. E non poco dipenderà da altri fattori al momento non ancora definiti, quali la composizione personale del nuovo Senato (se le Regioni decideranno di "investirvi" politicamente o meno, eleggendo al Senato membri dei governi o persino i loro Presidenti, o i Sindaci di grandi città, tutti portatori di un "peso" politico maggiore dei senatori odierni), o le modifiche regolamentari necessarie per consentire un adeguato funzionamento di un organo composto da persone che svolgono anche (e forse primariamente) un altro mandato. E non va infine trascurato che si tratta di una riforma destinata ad operare per gradi: il superamento del bicameralismo paritario implica modifiche significative alla forma di governo e verosimilmente la valutazione di ciò che avrà e non avrà funzionato andrà compiuta solo successivamente – e se il Senato saprà compiere con efficacia le nuove funzioni si dimostrerà un tassello importante dell'architettura costituzionale futura, altrimenti potrebbe finirne ai margini magari fino ad essere del tutto abolito, seguendo, *mutatis mutandis*, la parabola del CNEL, che pure aveva un ruolo assai significativo nella struttura delineata dal costituente del 1947. Insomma, sarebbe errato attendersi da una riforma ampia e complessa che già fosse perfetta e prevedibile, perché nessun testo legislativo è in grado di prevedere compiutamente il suo funzionamento nella dinamica istituzionale e politica.

Tuttavia, nel complesso anche questa riforma sconta la mancanza di un'idea consolidata di regionalismo. Una mancanza che ha accompagnato l'Italia fin dalla Costituente (dove almeno fu necessaria una certa creatività per immaginare un nuovo sistema regionale) e che si è palesata in tutte le ultime riforme, da quella del 2001 a quella (fallita) del

2006 fino a quella del 2016, facendo prevalere ora l'infatuazione per le Regioni (più dettata da calcoli politici che reale), ora il sospetto verso istituzioni viste come sacche di inefficienza, malgoverno e corruzione, ora la valorizzazione delle profonde diversità tra i territori italiani, ora una concezione un po' giacobina per cui un Paese tanto diversificato possa essere gestito solo dal centro.

Questa riforma mira a privare le Regioni (ordinarie) di quasi ogni funzione legislativa e politica, riducendole a centri di coordinamento amministrativo, quasi in sostituzione delle Province – che si vorrebbero abolire ma che vengono soltanto de-costituzionalizzate. L'unica speranza di rilancio della funzione dell'autonomia regionale viene riposta nel riformulato art. 116 c. 3, volto a rendere possibile una differenziazione competenziale tra le Regioni: una disposizione chiave, ma complessivamente isolata in un quadro volto a privilegiare l'accentramento decisionale a Roma. In tale contesto, il poco di rappresentanza territoriale attribuito al nuovo Senato rischia di perdere rilevanza, visto che andrebbe a rappresentare territori senza più reali poteri. In definitiva, la chiave di volta della riforma sembra essere non tanto il Senato, quanto il ruolo delle Regioni, che il Senato dovrebbe rappresentare. Così che, anche qualora potesse parlarsi, in toni enfatici e ben poco tecnici, del nuovo Senato quale "Camera delle Regioni", occorrerebbe constatare che, dopo aver avuto per troppo tempo le Regioni senza una Camera che le rappresentasse, ci si troverebbe ora di fronte ad una Camera delle Regioni ma senza più le Regioni.

