

L'ANALISI

Giuseppe Franco
Ferrari

Dalla composizione al ruolo, i rischi nel funzionamento del nuovo Senato

Nella revisione costituzionale che ha superato la prima fase approvativa la riforma del Senato rappresenta uno degli elementi centrali. I favorevoli al disegno di legge Boschi possono presentare come un successo lo storico superamento del bicameralismo perfetto e la significativa riduzione dei costi della politica. I contrari, che si collocano in diverse parti dell'arco costituzionale, censurano il carattere indiretto dell'elezione dei nuovi senatori e la farraginosità del procedimento legislativo riformato. Entrambe le parti sanno comunque che l'assetto finale della seconda Camera dipenderà in gran parte dalla legislazione attuativa, e in particolare dalla disciplina del sistema elettorale, e dal Regolamento previsto dall'art. 63 revisionato, che dovrà dettare le norme relative alle incandidabilità ed alle incompatibilità «in funzione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali».

La composizione del Senato, infatti, ha trovato, dopo varie versioni intermedie, una soluzione di compromesso: 95 dei 100 totali sono eletti dai consigli regionali, 74 nel proprio seno e 21 tra i Sindaci dei Comuni del proprio territorio, mentre 5 sono i membri di nomina presidenziale, così ridotti dai 21 della stesura del 2014. Le problematiche insolte sono però ancora numerose.

Ad esempio, il metodo proporzionale per l'elezione dei 74 e dei 21 è imposto (art. 57.2), ma le formule elettorali sono da stabilire con legge bicamerale (art. 57.6), su cui si inserisce l'ambigua formula del cosiddetto emendamento Finocchiaro (art. 57.5), secondo cui scatta un vincolo di conformità alle scelte degli elettori: ciò non solo alla prima elezione, ma anche alla scadenza dei mandati degli organi territoriali cui i senatori appartengono, allorché devono essere sostituiti anche nella Camera alta. Il che implica che i senatori scadono quando decadono dal consiglio regionale o comunale e che quindi la composizione del

Senato è destinata a variare continuamente. Questa non è una rarità nel diritto comparato: anche nel Bundesrat tedesco i rappresentanti dei Governi regionali, che lo compongono in via esclusiva, possono variare. Qui però il numero più elevato di membri e la loro provenienza da due canali rappresentativi, regionale e municipale, rende le variazioni frequenti, al di là del fatto che nel Bundesrat il voto dei rappresentanti di ciascun Land, anzi del suo Governo, viene espresso unitariamente. Da noi la rappresentanza è dunque articolata e complessa ai limiti della macchiniosità.

Staggiungache il nuovo art. 55 definisce ora rappresentanti della Nazione i soli membri della Camera bassa, mentre sia deputati che senatori esercitano le funzioni senza vincolo di mandato (art. 67). Ne deriva che è chiaro il riferimento autonomistico dei senatori, ma la libertà di voto dei singoli membri, di provenienza comunale o regionale, è piena e non necessariamente legata ad interessi localistici, ma anche potenzialmente svincolata da valutazioni generali.

La legge elettorale del Senato sta già appassionando, non solo i commentatori. Come verrà attuato il principio proporzionalistico? Potranno far parte della Camera territoriale i Presidenti di Giunta e gli assessori? In caso affermativo, la rappresentanza regionale sarà più autorevole, ma il dovere dei senatori di partecipare alle sedute plenarie ed ai lavori di commissione (art. 64.1.c) renderà il loro lavoro quantomeno improbo; anche se verosimilmente saranno agevolati dalla limitazione all'assunzione di cariche interne al Senato (art. 63). In caso negativo, la rappresentanza regionale sarà meno forte, ma la Camera alta sarà forse più operativa, laddove si tratti di dedicarsi a contribuire alla formazione del diritto europeo ("fase ascendente") ed alla valutazione della sua attuazione ("fase discendente") (art. 63.5). Se poi la presenza dei Governatori fosse resa necessaria, allora il principio di elezione su base proporzionale verrebbe almeno in parte disatteso. Peraltro, lasciare al Regolamento del Senato la scelta non è formula felicissima.

Insomma, vi sono non pochi elementi di incertezza nella struttura e di riflesso nel funzionamento del Senato riformato, come lamentano soprattutto i documenti critici promossi dai costituzionalisti.

© RIPRODUZIONE RISERVATA