

L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili

Roberto Bin

(20 marzo 2015)

1. *Le false ragioni di un Senato inutile.* - La riforma del Senato sembra irrimediabilmente orientata all'elezione indiretta dei suoi componenti. È la soluzione peggiore tra quante sono prospettabili. Provo a spiegare le ragioni di un'affermazione così *tranchant*.

Nella sua proposta iniziale, il governo aveva delineato una soluzione ben diversa: Senato composto da presidenti di regione e sindaci del capoluogo, nonché da due consiglieri regionali e due sindaci eletti indirettamente dai consigli regionali. Non era certo una soluzione semplice né completamente persuasiva. Tuttavia era un'ipotesi perfettibile con qualche ritocco: per esempio, togliendo la regola della pari rappresentanza delle regioni e inserendo invece la regola per cui i rappresentanti di una regione devono comunque esprimere un voto unitario¹. Invece nel dibattito parlamentare, prima in Senato e poi alla Camera, questa impostazione è stata sfigurata, giungendo alla soluzione del senato eletto indirettamente dai consigli regionali, per metà nel loro seno, per l'altra tra i sindaci in carica. Di voto unitario non si parla proprio, anzi si prevede che l'elezione dei senatori avvenga con metodo proporzionale per liste contrapposte, garantendo così che la rappresentanza della regione si presenti spaccata lungo la stessa *cleavage* che separa le componenti politiche in regione.

È chiaro che così si prefigura una camera in cui non ci sarà una rappresentanza dei territori: tale cioè da avere l'autorità di confrontarsi con le istituzioni politiche nazionali, e in particolare con la camera di rappresentanza democratica dei cittadini e con il governo retto dalla sua maggioranza. Sarà invece il luogo in cui l'eco delle vicende politiche locali si intreccerà con il dibattito politico nazionale: i "senatori regionali" si organizzeranno per gruppo politico e replicheranno le consuete schermaglie politiche che deliziano il nostro paese, alimentate per di più dalle schermaglie politiche locali.

Perché si è giunti a questo risultato? Spulciando nei resoconti parlamentari, assai caotici, emergono alcuni temi ricorrenti, tutti squisitamente teorici e retorici. Il più comune si appella al principio democratico, che ovviamente deve presiedere alla costituzione delle assemblee parlamentari, e insiste sull'esigenza di difendere la "rappresentatività" del Senato: un ramo del Parlamento in cui siedono presidenti di regione e sindaci in carica sarebbe un senato "di nominati", privo di legittimazione democratica. Questo argomento, come molti di quelli usati nel dibattito parlamentare e sui giornali, impasta considerazioni fondate e condivisibili con altre alquanto superficiali e "tattiche". Può far sorridere la particolare circostanza storica per cui nessun parlamento merita l'etichetta di "parlamento di nominati" più di quello attuale, grazie agli effetti del

¹ In questo senso cfr. R. Bin, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte* (22 aprile 2014), in www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0464_bin.pdf.

"porcellum" certificati dalla Corte costituzionale: ma se si incomincia così si può anche dubitare persino che questo parlamento sia legittimato a por mano a una vasta revisione costituzionale – argomento che affiora di frequente, però più fuori che dentro il parlamento stesso. Ma quanto c'è di fondato in questa critica?

2. *Gli equivoci sulla "rappresentatività" delle Camere* - Ci sono almeno tre argomenti che vanno considerati. In primo luogo, che non è affatto scontato che un ramo del parlamento debba sempre e comunque legittimarsi in base al principio democratico e attraverso meccanismi elettorali diretti. "Rappresentanza" è un concetto complesso, che non può essere schiacciato su quello di rappresentanza del corpo elettorale nazionale. Senza affrontare un tema di elevatissima complessità teorica, basti ricordare due dati. Il primo è che la stessa Assemblea costituente, scegliendo la formula per cui il Senato è "eletto su base regionale", aveva abbozzato un'ipotesi di scostamento della composizione della seconda camera dal principio democratico-rappresentativo della Nazione. È vero che il progetto è stato solo abbozzato, ma l'intenzione di fondo era chiara e ampiamente condivisa dalla gran maggioranza dei costituenti. Anche la scelta di una durata diversa del mandato del Senato rispetto a quello della Camera e di un metodo di elezione differente veniva a scolorire quello che invece poi si è imposto di fatto (nonché attraverso una revisione costituzionale e la legge elettorale per il Senato), cioè la perfetta omologazione delle due camere e il rafforzamento del bicameralismo perfetto.

In secondo luogo è semplicemente assurdo definire "nominati" *leader* politici locali che, per raggiungere la carica che li può qualificare come senatori, hanno superato un vaglio elettorale altamente competitivo (spesso preceduto da elezioni primarie) e ottenuto centinaia di migliaia di voti liberamente espressi dai loro cittadini proprio "sulla persona". La loro legittimazione democratica a rappresentare i rispettivi territori è fuori discussione, dunque: se poi la si confronta con quella di molti oscuri parlamentari attuali – alcuni noti a livello nazionale solo per le fortunate imitazioni di qualche comico – la critica appare a dir poco spudorata.

Infine non sarebbe inopportuno uscire dal provincialismo del dibattito parlamentare e guardare fuori dai confini italiani, dove tra gli altri paesi che optano per il bicameralismo è regola costante che la seconda camera non risponda affatto al principio di rappresentanza diretta del corpo elettorale. Gli Uffici studi delle camere hanno messo a disposizione del resto ottimi testi di comparazione che riassumono il modo di intendere e organizzare il bicameralismo negli altri paesi², di cui evidentemente si è tenuto scarso conto durante i lavori parlamentari.

C'è un dato di fatto su cui conviene riflettere. La soluzione della seconda camera eletta indirettamente ha due antecedenti importanti, quello austriaco tuttora vigente e quello statunitense prima della riforma del 1913. Sono due antecedenti che dovrebbero far riflettere i nostri deputati e senatori, perché hanno un tratto comune: entrambi hanno dato esiti fallimentari.

² Si veda ad es. i Dossier www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00749740.pdf, www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf, www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/752013/index.html

3. *È consigliabile seguire l'esempio del Bundesrat austriaco?* - L'inutilità del *Bundesrat* austriaco è ormai diventata una sorta di luogo comune del diritto comparato³. La causa di ciò risiede principalmente nelle modalità con cui l'organo è costituito: modalità che – guarda caso – sono assai simili a quelle disegnate dalla proposta di riforma uscita dal dibattito parlamentare italiano. I membri dell'organo austriaco sono eletti dalle assemblee dei *Länder* di cui possono, anche se non devono, essere componenti (ma devono avere i requisiti per esserlo); come è previsto dal disegno di riforma per i nostri futuri senatori, non sono soggetti a vincolo di mandato; sono eletti sulla base di liste di partito secondo il principio di proporzionalità e, una volta insediati, si organizzano per gruppi politici, non territoriali⁴.

Ecco riassunte le ragioni dell'inutilità dell'organo: esso riproduce - come "un'immagine allo specchio"⁵ - la camera eletta democraticamente dai cittadini, ma non ne svolge le funzioni propriamente politiche (legate alla fiducia del Governo e pienamente responsabili della formazione delle leggi), perché manca della legittimazione sufficiente. Come scrive un autorevole autore austriaco, abbozzando qualche consiglio in prospettiva di una riforma in senso federale della seconda camera, "*what clearly cannot be recommended, woul be a second chamber of Austrian style*", a causa dei suoi "*congenital defects*"⁶. Ma è un consiglio che in Italia non viene seguito, a quanto pare.

4. *Perché è stato riformato il Senato americano?* – In origine i senatori degli Stati Uniti erano eletti indirettamente dai parlamenti degli stati membri. I costituenti pensavano che questo metodo fosse più "nobile, funzionale e pratico"⁷: ma più di un secolo dopo, nel 1913, decisero di cambiarlo, passando all'elezione diretta. Come mai? I costituenti americani non potevano prevedere il ruolo che i partiti avrebbero assunto nella vita politica del paese, e confidavano perciò che la scelta dei parlamenti locali sarebbe caduta sui candidati migliori, i più capaci a interpretare gli interessi dello stato di appartenenza, ma anche gli interessi dell'intera nazione. L'esperienza smentì però questi buoni auspici. La scelta dei senatori divenne l'oggetto della contesa tra i partiti locali, anzi il punto di scontro più acceso, e quindi il teatro delle pratiche più ignobili di faziosità, di voto di scambio, di corruzione. Non era la volontà popolare a determinare il risultato, ma le dirigenze politiche; e spesso le lotte politiche tra e nei partiti impedivano persino che l'elezione si compisse, compromettendo il regolare funzionamento delle procedure costituzionali dell'Unione. Per di più, una volta eletti, i senatori rifiutavano di ricevere dai loro stati di appartenenza direttive su come votare in Senato, pretendendo di rappresentare l'intera Nazione e così rifiutando qualsiasi ipotesi di mandato imperativo: mentre, per altro verso, quando vigeva l'elezione indiretta dei senatori, assai frequente

³ Cfr. F. Palermo, *Il federalismo austriaco: un cantiere sempre aperto*, in <http://www.issirfa.cnr.it/4230,949.html>, che gli attribuisce "un ruolo assolutamente insignificante".

⁴ <http://www.parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/BR/MBR/index.shtml>.

⁵ H. Schäffer, *The Austrian federalism: Situation and perspectives*, in *Federalismo y regionalism*, a cura di D. Valadés e J.M. Serna de la Garza, Universidad Nacional Autónoma de México 2005, 2005, 134.

⁶ H. Schäffer, *The Austrian federalism* cit., 151.

⁷ W.J. Schiller-C. Stewart III, *Electing the Senate: Indirect Democracy before the Seventeenth Amendment*, Princeton 2014, 1.

era la pratica di una migrazione degli eletti verso incarichi governativi, magari per poi far ritorno in Senato al turno elettorale successivo⁸.

Divenne un problema così scottante e urgente che già prima della Guerra Civile ci furono tentativi di disciplinare a livello federale le modalità di elezione dei senatori, con l'obiettivo di assicurare trasparenza e controllo dell'opinione pubblica. In alcuni stati si cercò di ovviare al problema introducendo l'obbligo di votazioni primarie con cui i cittadini potevano selezionare i candidati che poi sarebbero stati eletti dal parlamento locale (il c.d. *Oregon Plan*). Nel 1912, quando il Senato federale approvò il XVII emendamento, quasi il 60% dei senatori era già *de facto* eletto con votazioni sostanzialmente dirette.

La riforma costituzionale non ha risolto i problemi del Senato americano: proposte di revocarla non sono mancate, anche perché l'elezione diretta, se ha reso più trasparente il rapporto di rappresentanza dei senatori con gli elettori, ha attenuato il rapporto di rappresentanza con gli interessi dello stato di appartenenza. La funzione di rappresentanza "federale" – che costituiva la giustificazione originaria del Senato federale, eretto dalla Costituzione come presidio dei diritti e degli interessi degli stati membri⁹ – si è smarrita in nome della funzione di rappresentanza "democratica". E poi, con l'elezione diretta, la pressione degli interessi economici sul comportamento dei senatori non sembra affatto diminuita: anzi, l'elezione diretta ha ridotto l'isolamento dei senatori, una volta eletti, dagli interessi economici – o forse è semplicemente cambiato il tipo di interessi economici che "pesa" di più, data la rilevanza istituzionale del Senato e l'impegno finanziario che comportano le campagne per esservi eletti o rieletti.

5. *Cui prodest?* – Non credo che la riforma del Senato muterà l'assetto dei rapporti tra istituzioni costituzionali e gruppi di interesse¹⁰. Il Senato "riformato" semplicemente non svolgerà alcuna funzione effettiva e anche le *lobby* lo trascureranno. Ciò non a causa della scarsa dotazione di competenze che gli riconosce il testo del disegno di riforma, ma a causa della sua composizione.

Il ruolo e il "peso" di un'istituzione non è dato dall'elenco delle sue competenze scritto in costituzione, ma dalla sua autorità politica. Abbiamo almeno un esempio luminoso della validità di questo teorema. Il Parlamento europeo ha cambiato il suo ruolo non perché a un certo punto i trattati gli abbiano conferito nuove e maggiori funzioni, ma perché è stato cambiato il suo sistema di elezione. L'anno stesso della sua prima elezione diretta, il Parlamento europeo ha compiuto un gesto inatteso, usando l'unica competenza che gli fosse riconosciuta: l'approvazione del bilancio. Bocciando il bilancio predisposto dalla Commissione e approvato dal Consiglio, il Parlamento ha iniziato una trattativa politica con le altre istituzioni che ne ha radicalmente mutato il

⁸ Cfr. A.R. Amar, *Indirect Effects of Direct Election: A Structural Examination of the Seventeenth Amendment*, in 49 *Vand. L. Rev.* (1996), 1356 ss.

⁹ Cfr. A.R. Amar, *Indirect Effects cit.*, 1349.

¹⁰ Come vorrebbe l'analisi economica delle costituzioni: "*constitutions, in establishing the structure of government, establish the procedures that interest groups must follow in order to obtain passage of the laws they favor*" (J.R. Macey, *Competing Economic Views of the Constitution*, in 56 *Geo. Wash. L. Rev.* (1987-1988), 72).

ruolo. I trattati sono venuti dopo, registrando gli "accordi interistituzionali" che si erano imposti *de facto*.

L'esperienza degli altri paesi ci illumina troppo chiaramente sul futuro del nostro Senato se verrà eletto dai consigli regionali: le funzioni che gli affida la Costituzione "riformata" sono fin troppe e non verranno mai svolte con efficacia, perché il Senato non avrà alcuna autorità per esercitarle con forza. Né le regioni né il Governo vedranno nel Senato la sede in cui si svolgono le trattative e le mediazioni necessarie alla leale cooperazione tra livelli di governo: gli stessi presidenti di regione si disinteresserebbero di ciò che avviene in Senato. E chi sarà il sindaco disposto a impiegare il suo tempo e far gravare sulle finanze del "suo" bilancio i costi di missioni a Roma prive di qualsiasi rilevanza? I sindaci continueranno a "parlare" con il Governo attraverso l'Anci.

Il Senato servirà da "cimitero degli elefanti", un luogo dove mantenere nelle istituzioni parlamentari politici ormai esclusi dal circuito principale della politica, ma troppo abituati alla vita romana per poterci rinunciare. Li vedremo candidarsi alle elezioni regionali, contando che il proprio partito li metta nella lista che il consiglio regionale voterà, non senza qualche resistenza e molte polemiche: in fondo, qualche gita a Roma a carico del bilancio regionale può fare gola a tutti... e poi c'è il titolo!

Tutt'altra cosa sarebbe un Senato in cui siedono i presidenti delle regioni e in cui la rappresentanza regionale si esprimesse solo con un voto unitario. Cosa portare in discussione a Roma e quale posizione sostenere sarebbe frutto di una discussione preventiva, svolta in regione: e il Senato sarebbe un luogo di discussione tra le regioni e di esse con il governo. Le competenze formali scritte sulla carta si riempirebbero di contenuti sostanziali, perché quella sarebbe una sede politica capace di esercitare un ruolo effettivo perché dotata di una legittimazione reale. Ma forse è proprio questo ciò che non si vuole.

Il vero problema della riforma costituzionale in discussione è il grave *deficit* culturale che in essa si manifesta. Sembra che il vero problema dell'Italia sia limitare il peso delle regioni e delle autonomie, e assicurare al centro la possibilità di governare senza troppe interferenze. Tutta la questione dello spostamento di qualche etichetta da uno all'altro degli elenchi delle materie, della soppressione della potestà concorrente, dell'affermazione stentorea della prevalenza dell'interesse nazionale è vuota di contenuto, ma non di significato. Vuota di contenuto, perché la Corte costituzionale ha già provveduto da anni a riparare alcune troppo ardite e confuse innovazioni introdotte dalla riforma del titolo V nel 2001 e ad assicurare sempre e comunque la prevalenza degli interessi unitari sull'autonomia legislativa regionale. Le innovazioni che ora si vorrebbero introdurre non sposterebbero di nulla gli assetti attuali. Ma la riforma, così povera di contenuti, assume un significato evidente: che le istituzioni centrali, quelle parlamentari in particolare e le stesse segreterie partitiche, nutrono un malcelato disprezzo per le autonomie. In esse vedono un pericolo per la perdurante preminenza delle istituzioni centrali in cui operano. In ciò si trovano in totale concordia con le burocrazie ministeriali, perché il punto da difendere è lo stesso: è a Roma che si deve concentrare il potere di governo. L'idea stessa che i presidenti delle regioni o i sindaci possano "occupare" una delle sedi parlamentari è sconvolgente e va respinta, magari con la paradossale motivazione che essi non sarebbero "eletti" ma "nominati". Il quadro è anche più esteso: come si evince da tutte le leggi proposte e approvate negli ultimi anni,

le autonomie sono un disturbo e vanno "normalizzate": basta con i piccoli comuni, province e città metropolitane vanno regolarizzate con legge nazionale, le regioni devono essere uniformate. Siccome l'autonomia è legata a doppio filo con la diversità (se no a che cosa servirebbe?)¹¹, entrambe vanno ridotte al minimo possibile.

Non è un *deficit* culturale solo per quel che riguarda la "cultura dell'autonomia", ma lo è anche per la "cultura di governo". Pensare che il Parlamento possa convenientemente legiferare senza conoscere come le sue leggi saranno amministrare dagli organi amministrativi e dai governi locali, ma anzi pretendendo di imporsi sempre e comunque ad essi, è un'assurdità: eppure è il senso stesso della riforma del senato eletto indirettamente. Troppo lontana dall'ottica ministeriale e "romanocentrica" della classe dirigente è la semplice ovvietà, che un sistema efficiente di cooperazione tra i diversi livelli di governo non è una priorità soltanto per gli enti locali, ma anche e soprattutto per il Governo centrale. Se questo ha in programma di perseguire politiche pubbliche impegnative, non è certo grazie a un'etichetta di materia che può togliersi dagli impicci per implementarle. Dell'efficienza del *Bundesrat* tedesco non si sono giovati sono i *Länder*, ma in primo luogo il governo federale. Il quale, come tutti i governi, ha bisogno di luoghi di concertazione per la progettazione comune delle politiche e per assicurare la loro attuazione attraverso la collaborazione di tutte le autorità amministrative.

6. *Un emendamento semplice ed efficace: "Il Senato della Repubblica è soppresso"* – Ma, come è noto, il *Bundesrat* non è un ramo del Parlamento, ma un organo a se stante dalle lontane radici feudali; così come non c'entra nulla con i parlamenti la sua riproduzione moderna su scala europea, il Consiglio dell'Unione. È un organo che condivide con il Parlamento la funzione legislativa, ma a nessuno verrebbe in mente di definirlo come "seconda Camera". Il che significa che non tutte le istituzioni che partecipano alla funzione legislativa devono necessariamente qualificarsi come istituzioni parlamentari.

Visto che, come si è cercato di dimostrare, così come attualmente configurato il Senato sarebbe perfettamente inutile, meglio sarebbe sopprimerlo, togliendo alla radice l'equivoco della "seconda Camera". I nostri costituenti l'avevano introdotta come strumento di rallentamento dei lavori legislativi e di ripensamento delle decisioni assunte dalla Camera dei deputati: la prudenza e la diffidenza di allora, quando le nuove istituzioni costituzionali si accingevano ad affrontare l'incognito delle prime elezioni politiche libere, oggi hanno perso di giustificazione, e anzi si scontrano con le esigenze – forse troppo reclamizzate - di celerità dei processi decisionali.

Tolto di mezzo il problema della seconda camera – problema che in tutti i sistemi "composti" è in discussione e stenta a trovare una soluzione soddisfacente¹² - si potrebbe finalmente affrontare il nodo cruciale di individuare la sede ottimale ove collocare i processi di negoziazione e di accordo tra i diversi livelli di governo, senza restare invischiati in ragionamenti complicati e contorti attorno alle qualità necessarie che non possono non essere richieste ad un ramo del Parlamento. Del resto, anche laddove sia

¹¹ Su questa semplice ma fondamentale equazione cfr. R. Bin, *Relazione conclusiva al Convegno In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: Quale ruolo per le Autonomie speciali?*, Roma, 20 marzo 2014 (www.robertobin.it/ARTICOLI/RegioniSpeciali.pdf)

¹² Come osserva F. Palermo, *La riforma degli «altri Senati». I casi di Germania e Spagna*, in *Quad. cost.* 2006, 561.

presente un Senato di rappresentanza territoriale più o meno efficiente, ovunque di fatto si sono sviluppate istituzioni e prassi di leale cooperazione tra gli *esecutivi*¹³. In Italia esse si sono collocate per lo più nel sistema delle Conferenze. Da quel sistema converrebbe ripartire, cercando di dotarlo di quelle caratteristiche che gli conferiscano stabilità, funzionalità e efficacia sufficienti¹⁴. Per questo basterebbe una breve norma inserita in Costituzione, che in compenso potrebbe essere depurata dalla quantità di disposizioni mal scritte che la riforma del Senato sembra rendere necessarie. Un bel guadagno davvero.

¹³ Cfr. I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli 2006.

¹⁴ Qualche ipotesi in questo senso l'ho avanzata in *Ipotesi di inserimento in Costituzione della Conferenza dei Presidenti*, in <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/01/bin-conferenza-presidenti.pdf>