

IL NUOVO SENATO E LA RETE TRA ISTITUZIONI

ANDREA MANZELLA

UN "NUOVO" Senato: per fare che? Per ora: eliminata la trappola contro i governi della doppia fiducia; tagliato drasticamente il numero dei senatori. Non sono cose da poco. Sono bandiere giuste per raccogliere consenso a casa e nell'Unione europea. Sotto di esse nasce però un progetto povero di logica. Perché?

La specifica "ragione" del "nuovo" Senato, è l'esercizio di "funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi medesimi e l'Unione europea". Ma in che consiste e come si esercita questo "raccordo"? Che qualità rappresentativa devono avere i "nuovi" senatori per svolgerlo? Qual è l'equilibrio costituzionale che risulta dalla introduzione di una tale "Camera di raccordo"?

Alla prima domanda il moderno costituzionalismo risponde che l'unico modo per "raccordare" le istituzioni di una società complessa è quello di "fare rete" con esse: è illusorio, oltre che costituzionalmente illegittimo, reprimerle o assorbirle.

"Fare rete" è anche l'unica difesa possibile di fronte alle forze anomiche che, fuori dallo Stato e dal diritto, tendono a condizionare il mondo e la vita. Gli intrecci nell'Unione europea tra istituzioni sovranazionali e quelle statali, tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali lo spiegano bene. Non basta scrivere "raccordo": come etichetta su scatola vuota.

Occorre che le norme costituzionali stabiliscano anche meccanismi, procedure di cooperazione perché questo "raccordo" si concretizzi.

La Corte costituzionale e molti giuristi, da tempo chiedono proprio questo: una cornice costituzionale per strumenti idonei ad assicurare la cooperazione

tra i diversi livelli di governo e disinnescare il conflitto fra di essi. Ma il progetto tace. Dopo aver dato il nome della cosa (il "raccordo") non crea congegni per attuarla. Anzi: smonta paradossalmente l'unico strumento di cooperazione finora previsto: la legislazione concorrente tra Stato e regioni. È la falsa credenza che sia qui l'origine delle liti tra Stato e autonomie. Invece i conflitti di competenza si aggrovigliano nelle politiche pubbliche. Dove per comporli non servono astratti confini segnati da elenchi di materie. Serve un organismo politico: una Camera delle autonomie, appunto, ma dotata degli strumenti per "fare rete" dentro lo Stato. E fuori, nell'Unione europea: perché nell'ordinamento sovranazionale, le seconde camere hanno lo stesso peso delle prime e ogni norma europea deve inesorabilmente confrontarsi sul terreno delle autonomie con sussidiarietà e proporzionalità.

Alla seconda domanda sui titolari di questa funzione di raccordo, la risposta immediata è che abilitati possano esserlo solo i "governatori" che delle regioni hanno la rappresentanza piena con una loro squadra di governo. È la formula del Bundesrat tedesco.

Ma c'è anche un'altra risposta. I "nuovi" senatori potrebbero essere eletti direttamente dalle comunità territoriali, per rappresentarne gli interessi specifici, senza passare per il filtro distorsivo delle istituzioni locali.

È la formula del Senato americano (a cui gli Stati Uniti giunsero dopo che sperimentarono i travisamenti e le corruzioni di elezioni di secondo grado nei parlamenti degli Stati).

La terza via scelta dal progetto — elezione da parte dei consigli regionali, persino per il "sindaco-unico" di regione — crea invece vistosi problemi di legittimazione. Sia quando i nuovi senatori esercitano la funzione (ora) costituzionale di raccordo senza avere sufficiente forza di rappresentanza territoriale; sia quan-

do, privi di rappresentanza nazionale, diventino co-legislatori perfino in iniziative di revisione costituzionale.

La terza domanda, è sull'equilibrio costituzionale risultante dalla introduzione del "Senato di raccordo". Soffriamo ancora la eclissi di garanzie del 1994: nel passaggio dal sistema elettorale proporzionale al sistema maggioritario. Con questo "nuovo" Senato debolissimo — per assenza di meccanismi adeguati alla sua ragione fondativa e con titolari privi di responsabilità elettorale — viene meno senza compensazione una garanzia che era comunque nella struttura originaria della Costituzione: una seconda Camera elettiva.

Ma c'è qualcosa di più. Il progetto si fa portatore di un meccanismo di voto a data fissa per le iniziative del governo. Anche qui l'alterazione dell'equilibrio tra governo e parlamento avviene senza contrappesi. Il rimedio sovrano, comune a tutti gli ordinamenti continentali, del ricorso di minoranza alla Corte costituzionale, prima della entrata in vigore della legge "sospetta" di violazioni di diritti e principi fondamentali, è infatti limitato alle sole leggi elettorali. Insomma: garanzie in recessione determinano nuovi squilibri e non un equilibrio costituzionale nuovo.

Non c'è più niente da fare? Il testo è ancora aperto. «In un testo di riforma costituzionale tutte le parti si presentano tra loro fortemente interconnesse in quanto espressioni di un sistema complesso e coerente dove tutto si tiene». (Enzo Cheli). È una tesi fondata, rafforzata dal proposito del governo di convocare un referendum sull'intero progetto: conferma della sua intima unitarietà.

Razionalizzazioni dunque ancora possibili. Così come intelligenti stralci: per condurre in porto il "buono" del progetto.

"Buono" non solo per il nostro Stato ma anche per l'Unione europea dove la stabilità politica è interdependente, come l'economia.

“
Bisogna
stabilire
meccanismi
perché
questo
raccordo si
concretizzi
”

