

Il Margine, n. 10/1998

Un falso omaggio al federalismo

Note sull'ipotesi di una nuova legge elettorale per il Senato

PIETRO FINELLI

Lormai definitivo tramonto delle ipotesi di una riforma generale della seconda parte della Costituzione spinge sia i politici che i commentatori a concentrare la propria attenzione su quelle riforme che è possibile realizzare attraverso lo strumento dell'articolo 138 della Costituzione stessa o di leggi ordinarie.

All'interno di questo dibattito un posto di tutto rilievo è occupato dal problema di una nuova legge elettorale.

Si tratta tuttavia di un dibattito sotto molti punti di vista 'strabico', tutto concentrato sulla legge elettorale per la Camera dei Deputati. Scarso spazio è invece dedicato alle proposte di riforma della legge elettorale per il Senato.

Una camera delle regioni?

Si tratta di una situazione per molti versi paradossale, infatti la riforma del Senato e del suo sistema elettorale costituisce lo snodo centrale di due dei maggiori temi di riforma del nostro sistema istituzionale: la riorganizzazione in senso federale (o se si preferisce fortemente autonomistico) della compagine statale e la rivitalizzazione del bicameralismo italiano.

Appare dunque opportuno soffermarsi sulle proposte che in quest'ambito sono state prospettate nel corso delle discussioni per la riforma della Costituzione sia in Commissione bicamerale, sia in Aula alla Camera dei Deputati, sia nel più generale dibattito politico. In particolare prima del naufragio della proposta della 'Bicamerale' aveva raccolto un consenso assai vasto l'ipotesi di trasformare il Senato in Camera delle autonomie e delle garanzie eletta con sistema elettorale proporzionale su base regionale. Questa proposta era stata inizialmente formulata dal senatore Enrico Morando (che però non prevedeva il sistema proporzionale) ed era poi stata rilanciata dall'ANCI e dai presidenti delle Regioni¹.

Tale proposta è rimasta non formalizzata dal punto di vista normativo a causa del fallimento della 'Bicamerale', per analizzarla dunque non ci si può basare che su notizie giornalistiche. Vale comunque la pena di soffermarsi su di essa per il vasto consenso che aveva ottenuto e che ne fa ancora l'ipotesi di riforma del Senato più probabile.

Secondo questa proposta il Senato avrebbe avuto competenza esclusiva in tutte le materie legate al federalismo ed alle autonomie locali e sulla nomina delle autorità garanti, dei componenti laici del CSM e di una quota di giudici costituzionali. Esso inoltre avrebbe avuto competenza insieme alla Camera sulle leggi costituzionali e sui diritti fondamentali, ma non avrebbe più avuto la possibilità di votare la fiducia al governo o le leggi di indirizzo politico generale. Proprio per la sua natura di Camera delle garanzie senza più poteri d'indirizzo politico, il Senato avrebbe dovuto essere eletto con il sistema proporzionale in grado di tutelare tutte le forze politiche ed impedire il monopolio da parte della maggioranza delle istituzioni di garanzia.

La maggiore innovazione della proposta era l'elezione contestuale dei senatori di ogni singola regione e del corrispettivo consiglio regionale che avrebbe dovuto assicurare il carattere federale del Senato. Il corpo elettorale di ogni regione avrebbe eletto direttamente e con sistema proporzionale su base regionale un numero di senatori proporzionale alla popolazione. Tra le ipotesi proposte vi era anche quella di non prevedere una proporzionalità assoluta ma di delineare un sistema di fasce per le varie regioni in base al numero degli abitanti. Qualora fosse stato sciolto uno dei consigli regionali si sarebbero indette nuove elezioni anche per i senatori di quella regione².

Il sistema proposto si discosta dai due più noti modelli di Camera Federale, quello tedesco basato sulla rappresentanza dei governi locali, e quello americano che prevede una rappresentanza ugualitaria per tutti gli Stati, venendo a costituire un *tertium genus* il cui carattere federale è tutto legato al momento dell'elezione dei senatori delle vari regioni.

Livello locale, livello nazionale

Si tratta di una proposta che lascia numerose perplessità dal punto di vista teorico. Di contro ad una Camera dei Deputati con funzioni politiche ma eletta secondo criteri di tipo territoriale (collegi uninominali) si avrebbe un Sena-

¹ Cfr. S. Buzzanca, *Un altro sì per le riforme nasce il Senato federale*, in «La Repubblica», 23 aprile 1998.

² Le notizie sono tratte, oltre che dal citato articolo de «La Repubblica», da P.D.C., *Accordo Polo-Ulivo sul Senato federale*, in «Corriere della Sera», e da D. St., *È accordo sul Senato federale*, in «Il Sole - 24 Ore», ambedue del 23 aprile 1998.

to, Camera delle autonomie locali, eletto secondo un criterio di rappresentanza tipicamente politica (sistema proporzionale), che finirebbe per farne un elemento frenante rispetto all'ipotesi di democrazia bipolare e decidente verso cui il nostro sistema istituzionale pare orientarsi³.

Ma a suscitare perplessità è soprattutto l'idea di collegare l'elezione del Senato a quella dei consigli regionali. Infatti vi sono numerose ragioni per ipotizzare che un'elezione contestuale di Senato e Consigli regionali oscurerebbe proprio la dimensione locale finendo per costituire un freno per lo stesso sviluppo in senso federale dei nostri ordinamenti.

Basterebbe a questo proposito ricordare come le elezioni per il Senato che sino alla riforma del 1993 si sono svolte secondo un sistema simile a quello proposto (ripartizione dei seggi in maniera sostanzialmente proporzionale e su base regionale) non hanno mai dato differenze sostanziali rispetto alle elezioni per la Camera dei Deputati. Le poche differenze riscontrabili erano, peraltro, imputabili a fattori quali la differenza di età nell'elettorato passivo o le diverse modalità di voto (collegio uninominale subprovinciale per il Senato, liste plurinomiali sovraprovinciali per la Camera) piuttosto che alla base regionale del voto senatoriale.

Né appare credibile l'idea che il collegamento delle elezioni senatoriali a quelle regionali innesti dinamiche elettorali significativamente diverse da quelle della Camera dei Deputati. L'analisi storica della serie dei voti regionali e politici sino alle riforme elettorali del biennio '93-'95 confermano, al contrario, la presenza di un bassissimo indice di differenziazione⁴. Un'analisi che viene ulteriormente confermata quando passiamo a confrontare tra di loro i risultati delle elezioni regionali del '95 con quelli delle politiche del '96. Considerando solo la quota maggioritaria, la coalizione di centro-sinistra è passata dal 41,2% delle regionali al 44,9% delle politiche, il centro-destra dal 41,6% al 40,5% e la Lega Nord dal 6,6% al 10,1%⁵.

Va poi rilevato che le differenze di 'struttura' che gli studiosi hanno individuato come le cause fondamentali del differente comportamento elettorale tra regionali e politiche (lo scarto temporale, la specificità dell'oggetto della

competizione e la diversità delle 'arene' politiche) verrebbero tutte meno⁶.

Si avrebbe infatti una duplice coincidenza da un lato tra le elezioni regionali e quelle senatoriali e dall'altro tra le varie elezioni regionali (non va infatti dimenticato che il rinnovo dei consigli delle regioni a statuto ordinario - che riguardano circa l'85% della popolazione - avviene contemporaneamente) che finirebbe per sottolineare il carattere nazionale piuttosto che locale del voto, con ovvie ripercussioni sul comportamento degli elettori. Non va poi dimenticato che il Senato continua ad avere un peso politico tutt'altro che marginale e che non appare destinato a ridursi. Dunque sia le forze della maggioranza che le opposizioni si impegnerebbero massicciamente nel tentativo di conquistare il controllo, spostando così ulteriormente il *focus* delle elezioni dalla dimensione regionale a quella nazionale.

La coincidenza di elezioni senatoriali e regionali avrebbe dunque l'effetto di confermare la 'politicizzazione strisciante' delle elezioni regionali piuttosto che di accentuare il carattere di specificità locale della scelta per il Senato⁷.

D'altra parte - se si trascura il caso del tutto particolare della Lega Nord - il sistema partitico italiano appare ben lontano da un'evoluzione in senso regionalista, che costituisce - si pensi al caso spagnolo della Catalogna e dei Paesi Baschi - la premessa necessaria ad un autentico sviluppo sia della dimensione federalista o regionalista sia di una diversa articolazione della Camera delle autonomie rispetto alla Camera 'politica'. E proprio il carattere centralistico del sistema dei partiti ha costituito una delle cause del fallimento del regionalismo italiano⁸.

Il processo di bipolarizzazione in atto caratterizzato da una maggiore attenzione alle tematiche nazionali rispetto a quelle locali, da una scelta centralizzata delle candidature e dalla personalizzazione intorno ai leader dello scontro politico appare un ulteriore fattore destinato ad accentuare il carattere nazionale ed omogeneo delle competizioni regionali e senatoriali⁹.

Infine non si può certo trascurare il ruolo che svolgerebbero in queste ele-

³ Particolarmente indicativo di questo indirizzo è - senza dubbio - il nuovo Regolamento della Camera dei Deputati.

⁴ Cfr. R. De Mucci, *Distintività e generalità delle elezioni regionali nel sistema politico italiano*, in *Elezioni regionali e sistema politico nazionale*, a cura di M. Caciagli e P. Corbetta, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 55-71.

⁵ Cfr. per i risultati delle regionali A. Di Virgilio, *Le elezioni regionali e amministrative del 23 aprile e del 7 maggio 1995; i referendum dell'11 giugno 1995. Un'altra tappa della transizione*, in «Quaderni dell'Osservatorio Elettorale», n. 34 - dicembre 1995, pp. 119-143; per i risultati delle politiche idem, *Le elezioni politiche del 21 aprile 1996. Le molte sorprese della "seconda volta"*, ivi, n. 36 - dicembre 1996, pp. 177-212.

⁶ Per l'individuazione di queste specificità cfr. P. Feltrin, *Le elezioni regionali: struttura e costanti delle scelte di voto*, in *Venti anni di elezioni in Italia. 1968-1987*, a cura di M. Caciagli e A. Spreafico, Padova, Liviana, 1990, pp. 295-319 e A. Parisi, *Le specificità del voto regionale in Italia: interrogativi teorici e risposte della ricerca empirica*, in *Elezioni regionali cit.*, pp. 27-54, ed in particolare p. 50.

⁷ Sul concetto di 'politicizzazione strisciante' delle elezioni regionali cfr. R. De Mucci, *Distintività cit.*, pp. 68-70.

⁸ Particolarmente significativi a questo proposito sono i volumi curati dall'Istituto di Studi sulle Regioni, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, 3 voll., Milano Giuffrè, 1988.

⁹ Per una discussione generale degli effetti della predominanza dei leader e delle tematiche nazionali sulle elezioni di tipo locale cfr. D. B. Hill - N. R. Luttbeg, *Trends in American Behavior*, New York, Peacock Pubs, 1983.

zioni 'congiunte' i *mass-media*. Infatti le elezioni regionali, rivolgendosi a bacini di utenza più ridotti e frammentati rispetto a quelle senatoriali sarebbero inevitabilmente relegate nell'ambito dei mezzi di comunicazione locali. Quindi i temi di discussione 'specifici' delle singole realtà regionali finirebbero necessariamente in secondo piano rispetto ai temi nazionali che potrebbero godere dell'attenzione dei *mass-media* nazionali (e basti ricordare a questo proposito che in occasione dell'ultima consultazione referendaria il Ministero degli Interni decise di non far votare contemporaneamente per referendum ed elezioni locali proprio per evitare che la campagna referendaria - di carattere nazionale - oscurasse le campagne elettorali locali).

Il rischio della subordinazione

Dunque - da quanto detto sinora - il rischio che la coincidenza tra elezioni senatoriali e elezioni regionali ben lungi dal favorire la rappresentanza delle specificità regionali a livello centrale finisca per omogeneizzare i risultati delle elezioni regionali, appare concreto.

In sostanza le elezioni senatoriali acquisterebbero - secondo un trend comune a molte democrazie occidentali - il carattere di elezioni di medio termine, cioè di vero e proprio referendum pro o contro la politica nazionale del governo, relegando definitivamente le elezioni regionali a quel ruolo di elezioni secondarie e dipendenti dai temi della politica nazionale che è stata una delle cause non ultime della crisi del regionalismo in Italia.

Certo si potrebbe facilmente obiettare a queste considerazioni, che lo scarso rilievo e la scarsa autonomia assunte dalle elezioni regionali nel sistema politico italiano sono legate alla subordinazione di fatto delle autonomie locali alle decisioni dello stato centralistico e che un autentica riforma in senso federalista delle autonomie locali comporterebbe un aumento del peso delle esigenze e delle specificità regionali nelle scelte di voto dell'elettorato.

Tuttavia un sistema elettorale che, 'accoppiando' scelta regionale e scelta nazionale, scarichi sulle dinamiche locali tutto il peso della mobilitazione nazionale delle forze politiche non appare certo un buon metodo per il riconoscimento delle specificità delle realtà regionali né un buon viatico ad uno svolgimento federalista dell'ordinamento statale. ■