

9 maggio 2014

## Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?

di Anna Mastromarino

Ricercatrice di diritto Pubblico Comparato

**1. – Introduzione.** Di riformare il Senato in Italia si parla da parecchi anni: superamento del bicameralismo perfetto, governabilità, rappresentanza del territorio, celerità decisionale. Non stupisce, dunque, che se ne parli anche oggi, sulla scia di un'ansia riformista che monopolizza, quasi paralizzandolo, il dibattito politico degli ultimi anni.

Trova ovunque consenso la necessità di intervenire per riorganizzare il rapporto fra le due Camere e per ridefinire il ruolo di ciascun ramo. Più difficile accordarsi sugli obiettivi da raggiungere e sui modi per farlo.

Una certa convergenza pare poter essere registrata intorno all'esigenza che l'intervento a modifica del bicameralismo italiano muova da una parte nel senso di rafforzare la presenza del territorio a livello centrale; dall'altra nell'ottica di snellire il processo decisionale e consolidare il *continuum* Governo-maggioranza<sup>[1]</sup>. Ma anche quando risulti saldo l'accordo sulla direzione da prendere (rappresentanza territoriale – per ridare slancio ad un decentramento che appare stanco ed inaridito – efficacia ed efficienza decisionale – per sostenere quel legame fra eletti ed elettori che nel tempo è andato sgretolandosi) la distanza fra le parti si amplifica al momento di definire gli strumenti da adottare per raggiungere il traguardo: trovare elementi di contatto e scrivere la riforma diventa difficile ed i tanti documenti e testi dei passati tentativi falliti sono lì a ricordarlo.

Il testo di riforma costituzionale presentato da ultimo dal governo Renzi si inserisce in questo contesto di attesa messianica rispetto ad una riforma che pare invocata ma non voluta. Arriva con la furia di una tempesta annunciata e con l'urgenza di un preteso atto di coraggio e di salvamento; ambisce a modificare il bicameralismo italiano, attraverso un profondo ripensamento del ruolo e della composizione della seconda Camera, che si accompagna ad un più ampio progetto di revisione del sistema delle autonomie: abolizione delle province, istituzione delle città metropolitane, riorganizzazione del riparto di competenze Stato-regioni.

Non si intende in questa sede procedere ad commento analitico del testo licenziato dal Consiglio dei

ministri[2]: gli attacchi provenienti da più parti, compresi alcuni esponenti del PD, cui lo stesso Presidente del Senato Grasso ha dato il “la”, lasciano pensare che difficilmente l’articolato che verrà messo ai voti sarà lo stesso su cui l’Esecutivo ha trovato un accordo.

L’analisi della proposta, per quel che riguarda la trasformazione del bicameralismo italiano e la metamorfosi del Senato della Repubblica in Senato delle autonomie, diviene piuttosto l’occasione per riflettere su alcuni aspetti, che pur essendo da più parti considerati quali ineludibili passaggi della riforma bicamerale, nella proposta di revisione sono stati tradotti in un’insoddisfacente versione di “bicameralismo di facciata”, ben oltre la condivisa necessità di superare gli evidenti limiti di un inadeguato ruolo paritario dei due rami del Parlamento.

L’imperativo del fare, fare in fretta, fare qualcosa, qualunque cosa, che trova radici in uno strisciante spirito demagogico, propenso a sconfinare nel populismo e comunque orientato alla contingenza elettorale ben rappresentata dal continuo richiamo al carattere “a costo zero” della nuova Camera alta[3], ha finito con il deprimere ogni altra riflessione sulle funzioni e sui compiti che i senatori sono chiamati a svolgere ed ha generato un documento che, se pur non espressamente, suona come un *requiem* da dedicare ad un bicameralismo, superato più che modificato, perché disegnato su un Senato amorfo e privo di identità.

Si coglie l’opportunità, dunque, di ribadire lapalissianamente che modificare non è abolire.

La riflessione si svilupperà, pertanto, attorno al preteso concetto di rappresentanza territoriale evocato dal testo di riforma; alla composizione proposta per il Senato delle autonomie; alla definizione delle sue funzioni legislative, nonché delle altre funzioni ad esso eventualmente assegnate, per ricordare che è necessario andare oltre il bicameralismo perfetto non per svilire ma per valorizzare la seconda Camera.

**2. – La rappresentanza territoriale.** Se fra gli obiettivi primari della riforma della seconda Camera è comunemente annoverato quello di concedere finalmente spazio a livello nazionale alla rappresentanza del territorio, resa imprescindibile in particolare dopo la modifica del Titolo V, è lecito domandarsi a quale modello o idea di rappresentanza territoriale si ispiri il disegno di legge costituzionale presentato a Palazzo Madama lo scorso 8 aprile.

Delude scoprire che se pure un paradigma di riferimento c’è, esso risulta difficilmente percepibile.

La rappresentanza è indiretta, ma sprovvista di mandato imperativo, espressamente vietato dall’art. 67.

In controtuce si intravede l’immagine del Bundesrat, ma è un gioco di specchi, che nasconde una realtà assai diversa: mancano i delegati, manca il voto collettivo, manca il legame indissolubile con il potere esecutivo locale, manca la ponderazione nella definizione del numero di senatori per ciascun ente subnazionale.

Si sente in lontananza l’eco della seconda Camera francese, baluardo del municipalismo: ma non è che un inganno dell’udito, che percepisce ciò che ormai ha cessato di esistere dal momento che la Franciada anni è impegnata in un profondo ripensamento della composizione del Senato, volto sostanzialmente a ridimensionare il peso dei comuni in seno alla Camera alta[4].

Sono chiamati a sedere in Senato i Presidenti di regione, una quota di consiglieri regionali e di sindaci: personaggi in cerca di autore che non agiscono in nome e per conto delle loro istituzioni - né potrebbero stante il divieto di vincolo - ma non agiscono neppure in rappresentanza del territorio, che effettivamente non li ha selezionati a tal fine.

Essi più che rappresentare, proiettano il territorio, come in una pellicola che comunque si rivela un film muto, data l'inconsistenza, si dirà, delle funzioni che sono chiamati a svolgere, l'assenza di strumenti attraverso cui far valere una responsabilità rispetto al mandato che è loro attribuito, l'impossibilità di svolgere con dedizione un impegno che è concorrente rispetto a quello assunto in ambito locale, per il cui svolgimento sono stati scelti dai cittadini, pronti ad emettere un giudizio di congruità o meno a fine mandato. Non si tratterebbe solo, come pur è stato ricordato, di coordinare le convocazioni del Senato rispetto all'agenda locale, né tantomeno di far lavorare di più coloro che sono stati eletti in ambito locale[5]. È la dedizione funzionale del senatore ad un'istituzione nazionale che pare essere messa a repentaglio. Può non importare a coloro che insistono quotidianamente nel sottolineare lo svilimento di fatto in cui versano già gli organi della Repubblica. Importa a chi vede nella revisione del bicameralismo la possibilità di invertire questa tendenza.

La riforma, nella foga di dare in pasto alla pubblica opinione il Senato, rinuncia ad ogni altra riflessione sul concetto di rappresentanza territoriale, probabilmente nel momento in cui essa si rende più necessaria.

Nel tempo, infatti, la piatta riduzione della rappresentanza territoriale ad una sorta di rappresentanza degli interessi ha contribuito a rafforzare l'idea che fra la prima ed il concetto di rappresentanza politica vi fosse una distanza incolmabile ed una inevitabile inconciliabilità funzionale[6]. In realtà, ciò è vero solo volendo attribuire alla dimensione necessariamente "parziale" della rappresentanza territoriale un valore qualitativo, intendendo la "parzialità" come sinonimo di "faziosità". Diversamente, laddove la rappresentanza "di una parte" sia intesa in primo luogo in senso quantitativo, si potrebbe giungere a conclusioni assai diverse.

Si dovrà così convenire che i rappresentanti eletti su base territoriale rinviano ad istanze "sitate"[7] piuttosto che meramente partigiane, tenuto conto che se a livello nazionale la rappresentanza politica tende ad una visione parziale del tutto, in termini territoriali la rappresentanza propone, invece, una visione totale della parte, proiettata a livello centrale: inevitabilmente filtrata attraverso la lente dell'ideologia, ma chiamata a rappresentare al contempo territorio e popolazione e, dunque, in ultima istanza una comunità umana e politica organizzata su base geografica.

In quest'ottica si recupera una dinamica convergente che tende ad avvicinare la rappresentanza politica e quella territoriale, accomunate nei fini e nei modi[8].

Purtroppo, quantomeno negli ultimi anni, in termini assai più miseri, anche dal punto di vista della riflessione scientifica, la questione della riforma in senso territoriale della seconda Camera, in Italia come altrove, è stata spesso impropriamente confinata nella mera ricerca di una sede espressione delle pulsioni centrifughe di una parte del corpo sociale, svilendo il senso profondo della rappresentanza del territorio, intesa certo come rappresentazione di qualcosa di diverso rispetto al popolo, pur non limitandosi ad una autistica e ridondante riproposizione del piano locale a livello nazionale.

Che la collocazione geografica dei parlamentari, sia, al pari di quella ideologica, da sempre centrale nella determinazione del sistema elettorale è ben dimostrato dalla generale preferenza manifestata nella maggior parte degli ordinamenti a favore di collegi elettorali basati su logiche di coerenza geografica e storica, piuttosto che rispetto al collegio unico nazionale[9].

Non di meno la differenza sta proprio fra la scelta di un Senato in cui la cifra territoriale è presente solo a livello di circoscrizione elettorale o l'opzione di una diversa dimensione della sovranità che passa attraverso le collettività territoriali che costituiscono la nazione. Effettivamente, nella rappresentanza politica il territorio rischia di emergere solo in relazione alla popolazione finendo con l'essere depresso in una dinamica meramente demografica. Da qui l'esigenza di assegnare, in chiave complementare, spazio politico anche alla «comunità umana e politica» che insiste su un medesimo territorio[10].

La proiezione di "interessi situati" a livello centrale, infatti, ha senso solo se pensata come funzionale alla loro sintesi con quelli nazionali: una camera territoriale deve essere concepita non come roccaforte delle singole istanze territoriali, ma come sede di espressione degli interessi territoriali in funzione integrativa con quelli politici, dei quali si fa espressione nella Camera bassa.

Il pluralismo istituzionale non comporta, infatti, l'instaurarsi di un fisiologico stato di contrapposizione centro-periferia, dal momento che la democrazia pluralista ben presuppone la pregressa adesione delle parti rispetto ad un quadro di valori condiviso, da cui discendono regole e procedure vincolanti e più facilmente accettate se condivise sin dalla loro genesi a livello parlamentare<sup>[11]</sup>.

Non a caso l'intuizione circa la necessità di una Camera di rappresentanza e di integrazione politica del piano locale rispetto a quello centrale, per quanto riguarda l'Italia sembrerebbe già presente fra le righe dell'art. 5 Cost., dove i termini decentramento, autonomia e unità sono individuati come parole-chiave dell'intero sistema costituzionale della Repubblica italiana.

Quella del regionalismo come forma non accentrata di unità, ma pur sempre come forma dell'unità, è del resto la tesi che prevale in Costituente. La seconda Camera territoriale si dovrebbe presentare così, a corollario di questo impianto, come il luogo in cui, appunto, poter recuperare unità ed integrazione a partire dal decentramento e dal riconoscimento di autonomia locale. Dovrebbe, seppure il testo proposto dal Senato non sembri andare in questa direzione.

**3. – Chi rappresenta cosa: la composizione.** Le considerazioni svolte sul tema della rappresentanza aprono immediatamente la riflessione intorno alle diverse opzioni in merito alla composizione della seconda Camera "territoriale", al fine di chiarire, in ultima istanza, *chi rappresenta cosa*.

La definizione dei soggetti chiamati ad essere rappresentati effettivamente costituisce un'operazione delicata: da ciò dipende la natura del decentramento adottato e la funzionalità della seconda Camera stessa all'interno della forma di governo.

È per questo che, al di là della più volte richiamata tradizione municipalista italiana, pare dover essere ribadita in questa sede l'idea per cui se pure è vero che il corretto funzionamento di un sistema composto presuppone la partecipazione di tutti i livelli di governo all'atto decisionale, ciò non giustifica affatto la presunzione per cui questa partecipazione debba concretarsi nella inclusione di tutte le categorie del governo locale nell'organo legislativo centrale.

Meglio sarebbe, piuttosto, ipotizzare la definizione di un sistema concentrico, in grado di assicurare la sussunzione del piano inferiore in quello immediatamente successivo, abbandonando definitivamente la prospettiva di una Camera delle autonomie che vede la compresenza, paritaria o meno, di tutti gli enti territoriali e che ignora la distanza che separa ontologicamente le regioni, entità capaci di politiche espressione della volontà generale che nella legge trova il suo spazio, dagli altri enti a rilevanza amministrativa.

È nella lettura combinata dell'art. 114 Costituzione e dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che trova spazio la teoria per cui la revisione in senso territoriale della seconda Camera italiana debba comportare l'equiparazione sul piano della rappresentanza di tutti i livelli di governo, contribuendo ad ingessare il dibattito che avrebbe dovuto portare, già da tempo, ad una ristrutturazione del bicameralismo italiano.

In realtà, nulla impone una lettura dell'art. 114 Cost. alla luce di una norma transitoria qual è l'art. 11

della legge n. del 2001 e, dunque, nulla pare condurre alla assiomatica deduzione per cui la seconda Camera italiana debba, in forza del dettato costituzionale, essere intesa come Camera delle autonomie locali nel loro complesso. Né vale l'obiezione, in talune occasioni sollevata, volta ad enfatizzare il ruolo del sistema degli enti locali nell'ordinamento italiano e la loro stretta dipendenza con il governo centrale che inibisce ogni tentativo istituzionale di mettere in stretta relazione gli enti locali con il piano regionale, piuttosto che con quello nazionale.

La continuità Stato-enti territoriali non è una peculiarità solo italiana. Il legame delle municipalità con lo Stato, infatti, deriva dalla tradizione centralista, comune a molti sistemi. Ma essa può, anzi deve essere superata a favore di una prospettiva regionale nel momento in cui lo Stato centrale avvia un deciso processo di disarticolazione territoriale del potere.

Così è avvenuto in Belgio e così anche in Spagna, dove, parallelamente all' incisivo processo di decentramento disaggregativo che ha interessato l'ordinamento unitario, in favore di tipi di Stato quali quello federale e quello "autoctono" rappresentato dal modello autonomico, si è assistito, ed il processo appare tutt'altro che concluso, alla progressiva attrazione del sistema locale entro il campo gravitazionale degli enti substatali con una progressiva abdicazione in materia del livello centrale<sup>[12]</sup>.

La mancata definizione di una visione integrata delle diverse componenti territoriali del nostro ordinamento, pur in assenza di un'esplicita norma costituzionale che attribuisce allo Stato una competenza legislativa generale in materia di enti locali<sup>[13]</sup>, è chiaramente da annoverarsi fra le cause che più di altre hanno ingessato lo sviluppo armonico dello Stato composto in Italia<sup>[14]</sup>.

È per questo che per quel che riguarda la scelta dei soggetti istituzionali che devono trovare rappresentanza in Senato, le soluzioni proposte dal disegno di legge di revisione costituzionale non paiono convincenti.

Le considerazioni sinora svolte si mostrano antitetiche rispetto alla scelta di far sedere in Senato tre sindaci «eletti da un'assemblea dei Sindaci della Regione». Essa proietta in Parlamento un'idea di decentramento policentrico piuttosto che concentrico, un'idea di decentramento volta alla rappresentanza di categoria degli enti territoriali, potenzialmente capace di generare dinamiche concorrenti e non sinergiche fra gli enti regionali e i comuni. È facile immaginare, infatti, che, anche per la loro diversa natura giuridica, oltre che per un'atavica diffidenza degli enti locali rispetto all'ordinamento regionale e la differenziazione nella durata del mandato, eventuali cordate in seno al Parlamento verranno più facilmente strette in un'ottica più corporativa che territoriale, alimentando l'antagonismo locale, al di là di ogni diversa aspettativa in termini di sistema.

Possibili alleanze alternative rispetto al dato territoriale e la presenza dei rappresentanti dei municipi in numero paritario a quella dei rappresentanti della regione finisce con il deprimere ogni possibilità che il Senato possa divenire quella Camera di integrazione delle politiche legislative regionali, che risulta, invero, indispensabile tanto a livello nazionale, quanto nel processo di integrazione comunitaria. Basti pensare alle necessità di coordinamento verso il basso (con i comuni) e verso l'alto (con lo Stato), cui le regioni sono chiamate a rispondere per quel che concerne i vincoli di pareggio di bilancio così come imposti dal nuovo articolo 81 della Costituzione; si tenga presente, inoltre, il ruolo fondamentale che il Trattato di Lisbona assegna alle assemblee regionali: un ruolo che pretende uno spazio a livello centrale attraverso il raccordo con la seconda Camera, visti i tempi strettissimi che la procedura di chiamata in sussidiarietà prevede.

Del resto dalla lettura del progetto di revisione non è dato intravedere a favore di quale più complesso disegno costituzionale sia orientata la partecipazione dei comuni alla Camera alta. I tre sindaci per ogni regione devono essere eletti da un'inedita Assemblea dei sindaci, o verosimilmente da un nuovo organo elettorale le cui modalità di riunione ed azione saranno meglio specificate evidentemente a livello

legislativo. Ne consegue la marginalizzazione nel dibattito attuale di aspetti rilevanti quali eventuali differenziazioni nella modalità di voto e dunque nella rappresentanza dei comuni secondo criteri demografici oppure sulla base di elementi geografici, capaci di incidere profondamente sul profilo della componente municipale in Senato e sul suo ruolo.

Ma c'è dell'altro. Il medesimo senso di incongruenza suscita la previsione della nomina in Senato da parte del Presidente della Repubblica di ventuno componenti, che durano in carica sette anni<sup>[15]</sup>. Una incongruenza che genera disorientamento se si riflette sulle perplessità che negli ultimi anni sono state sollevate relativamente alla facoltà di nomina di senatori a vita da parte del Capo dello Stato.

**4. – (segue) Chi rappresenta cosa: le modalità di selezione.** Non esistono nel diritto comparato formule *a priori* vincenti per quel che concerne la struttura della seconda Camera. Non di meno esistono delle potenziali incompatibilità fra diverse opzioni, in relazione agli scopi che un ordinamento intende raggiungere adottando il modello bicamerale. Ammesso che fra gli scopi che il progetto Renzi si propone di raggiungere vi sia anche quello della rappresentanza territoriale, al di là dei dubbi che in termini generali possono essere espressi circa le scelte avanzate per quel che concerne i soggetti da rappresentare, è nel mix con le modalità di selezione che emergono le perplessità maggiori circa l'efficacia dello strumento rispetto ai fini.

Non si tratta di formulare semplicemente un giudizio di preferenza rispetto al modello diretto o indiretto di elezione. Non fosse altro perché un simile giudizio non potrebbe essere emesso in termini netti.

Fra i sistemi bicamerali, infatti, a partire da una analisi meramente quantitativa, non si registra alcuna netta preferenza per l'uno o l'altro criterio. A ciò si aggiunga che non pare poter essere tracciata alcuna relazione fra metodo di selezione e poteri assegnati alla Camera alta. Parrebbe, dunque, possibile concludere che non considerazioni di tipo assiologico, quanto preferibilmente un'analisi dei caratteri del sistema politico e dei partiti (difetti da correggere, virtù da assecondare e coltivare) debba orientare la scelta del legislatore al momento di definire le modalità di selezione dei membri della seconda Camera.

Per quel che concerne l'Italia, l'idea è che si debba partire da un elemento di fatto: il filo diretto che lega il sistema dei partiti a livello regionale e a livello nazionale, senza soluzione di continuità.

Non è dato riscontrare, infatti, in nessuna delle regioni a statuto ordinario, un elemento che possa essere considerato a tal punto rilevante da differenziare la competizione politica a livello centrale rispetto a quella sul piano locale. Non è un caso se le stesse elezioni amministrative siano vissute ormai da tempo come un momento di verifica per tutte le forze politiche, non solo per quelle di governo. Appare, dunque, inverosimile, solo agendo sul metodo di selezione dei membri della seconda Camera territoriale, pretendere di ridare centralità alla politica regionale in seno al Parlamento e cambiare questo stato di cose, destinato nella migliore delle ipotesi ad essere in prima battuta contenuto, per essere poi modificato solo in una prospettiva di lungo periodo.

È innegabile che quella diretta è una modalità che, nel contesto italiano, tenderebbe a consolidare, piuttosto che scalfire l'incidenza dei partiti nazionali sulle dinamiche territoriali, in continuità con il passato, fomentando una proiezione locale della competizione a livello centrale<sup>[16]</sup>. Ecco perché, qualora si propendesse comunque e nonostante tutto, in favore di una formula diretta, il peso dei partiti potrebbe e dovrebbe, in ogni caso, essere arginato quantomeno in una fase successiva alla selezione, nelle procedure decisionali in seno alla seconda Camera, prevedendo, ad esempio, l'obbligo del voto territoriale a blocchi, da affiancare a quello individuale, in corrispondenza di determinate materie a rilevanza territoriale o nelle quali la componente territoriale può avere un peso, come nel caso delle leggi di revisione costituzionale.

D'altra parte, per contro, non è possibile registrare elementi di necessaria consequenzialità fra l'eventuale preferenza accordata ad un sistema indiretto di elezione dei senatori ed il rafforzamento della rappresentanza territoriale in seno alla seconda Camera a discapito delle logiche di partito. A ciò si aggiunga che se è vero che il rischio di assimilazione degli interessi del territorio negli interessi politici a livello nazionale è presente in ogni ordinamento, non di meno esso diventa assai alto in corrispondenza di ordinamenti unitari, anche se fortemente decentrati come il nostro, dove comunque risulta assente qualsivoglia forma di spirito, cultura o impronta federale.

Qualche perplessità rispetto all'elezione indiretta potrebbe infine essere sollevata per quel che concerne il caso italiano a fronte della forte domanda di trasparenza e della richiesta di diretta partecipazione dei cittadini nella scelta dei rappresentanti in Parlamento, richiesta divenuta via via più pressante da parte dell'opinione pubblica, sollecitata dalla riflessione intorno alla legge elettorale e dalla recente pronuncia della Corte costituzionale sul punto<sup>[17]</sup>.

Ciò considerato, non sarebbe dunque la preferenza accordata dal progetto di riforma alla selezione indiretta in sé a suscitare perplessità, non essendo essa sconsigliabile in termini assoluti rispetto a quella diretta. Piuttosto la sua adozione al di fuori di ogni ulteriore accorgimento legislativo, assunto proprio al fine di arginarne gli effetti più spiacevoli sul piano della rappresentanza, nonché la sua adozione abbinata al cumulo dei mandati (pratica recessiva nel panorama comparativo): questi sono i fattori che rendono l'adesione al modello di selezione indiretta dei senatori poco raccomandabile. Si fa strada l'idea di uno svuotamento dell'organo che passa attraverso la scarsa qualificazione parlamentare dei suoi componenti. Uno svuotamento che sembra privare di consistenza e di utilità ulteriori dibattiti circa la necessità di pervenire alla definizione di un nuovo sistema elettorale per la seconda Camera. Perché interrogarsi ancora sulle formule elettorali per il Senato se questo è destinato a divenire un organo di secondo grado?

Forse, semplicemente, perché potrebbe andare così...ma anche in tanti altri modi diversi.

**5. – A mo' di esercizio: un'alternativa.** Per quanto riguarda i metodi di selezione dei senatori, infatti, al di là della prevalenza di un dibattito incentrato sui due criteri, quello diretto o indiretto, non dovrebbe essere esclusa *a priori* la possibilità di affidarsi anche a regimi misti.

Ecco che le possibilità che emergono dall'intrecciarsi di composizione e sistema elettorale divengono infinite. Perché privarsi dunque della possibilità di tentare il nuovo? Il dubbio che, se presi nella loro versione ortodossa, né il sistema di elezione diretta, né quello che prevede la nomina indiretta possano davvero andare incontro alle peculiarità dell'ordinamento italiano e, per quanto possibile, soddisfare le sue esigenze di trasformazione, dovrebbe indurre, infatti, il legislatore ad esplorare nuove vie, ibride semmai, ma adatte o adattabili al contesto politico-istituzionale: si dovrebbe pensare di definire un metodo che pur non riuscendo a sostituirla del tutto, almeno tenti di affiancare alla logica della dinamica tutta politica, quella territoriale, ipotizzando, ad esempio, una formula di selezione che potremmo definire "semi-indiretta" capace di ancorare, almeno in potenza, la scelta dei partiti alla volontà del territorio.

A tal fine si dovrebbe partire dall'assecondare una tendenza tipica di tutti gli ordinamenti che hanno aderito ad una formula decentrata a partire dalla forma unitaria. Sembrerebbe, dunque, consigliabile abbandonare l'idea della presenza paritaria di tutti gli enti substatali nella Camera alta, sposata dal progetto di riforma, per propendere, piuttosto, in favore di una rappresentanza ponderata, che preveda un minimo ed un massimo di senatori per ciascuna regione: un minimo ed un massimo che potrebbero ad esempio essere contenuti fra i 3 e i 12 componenti, anche al fine di ridurre le dimensioni complessive

dell'organo. Tenuto conto degli attuali livelli demografici, ne risulterebbe, infatti, una seconda Camera composta, al momento, da 149 membri, immaginando che siano assegnati: 3 senatori alle regioni con popolazione al di sotto dei 500.000 abitanti (Molise e Valle d'Aosta); 5 a quelle con popolazione fra i 500.000 abitanti ed il milione e mezzo (Abruzzo, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Umbria); 7 fra uno e mezzo e tre milioni (Calabria, Liguria, Marche, Sardegna); 8 fra i tre e i quattro milioni (Toscana); 10 per regioni con una popolazione fra i quattro ed i sei milioni di abitanti (Campania, Emilia Romagna, Lazio, Piemonte, Puglia, Sicilia, Veneto); 12, oltre i sei milioni di abitanti (Lombardia)[18].

In questo supposto modello alternativo, i senatori sarebbero eletti contestualmente ai membri del Consiglio regionale sulla base di un elenco depositato da ogni singola forza politica al momento della presentazione delle liste provinciali e parimenti decadrebbero al venir meno del Consiglio regionale, dando vita ad una seconda Camera continua[19].

La lista dei senatori, il cui numero non può essere superiore al numero dei membri che la regione stessa è chiamata ad esprimere in seno al Senato, secondo le modalità, ad esempio, suindicate, dovrà essere necessariamente identica per tutte le liste provinciali presentate da un medesimo simbolo e potrebbe permettere o meno l'indicazione di una preferenza da parte dell'elettore. Sia nel caso di lista bloccata, sia nel caso in cui si decidesse di subordinare la volontà dei partiti alla volontà degli elettori, in grado di modificare con il loro voto l'ordine di lista, il numero degli eletti per ciascuna lista in Parlamento sarebbe rispondente al numero di voti conseguito dal simbolo a livello regionale, fermo restando l'inevitabile effetto distorsivo sulla proporzionalità dei risultati che deriva dal diverso numero di seggi in Senato che ciascuna regione è chiamata ad esprimere. Ne consegue che le possibilità per l'opposizione consigliere di trovare rappresentanza in Senato cresce con il crescere della consistenza demografica della regione.

Facilmente assimilabile nel contesto politico attuale, non di meno si possono senza sforzo intuire i punti di forza e le potenzialità in termini di cambiamento di un sistema che non esclude l'elettore dalla scelta dei membri del Senato, pur assicurando una continuità di questi ultimi con le istituzioni regionali; che non appare del tutto sradicato dalle dinamiche della rappresentanza politica, pur possedendo i caratteri strutturali per la proiezione degli interessi territoriali al centro.

Esso permetterebbe di prendere realisticamente le mosse dal contesto di fatto (la centralità del sistema politico), pur tentando, al contempo, di introdurre un elemento di continuità territoriale fra lista, elettori e senatori, dal momento che la scelta dei candidati ai seggi della seconda Camera, costituendo, in un certo senso, una parte integrante del progetto politico con cui la lista si presenta all'elettore, potrebbe influire positivamente o negativamente sull'adesione a quel programma nel momento del voto. Ne consegue che non può essere escluso *a priori*, potendo invece essere considerato altamente probabile, che la scelta dei candidati al Senato sia influenzata più da valutazioni per così dire "territoriali" che "politiche". Più da valutazioni che concernono il radicamento e l'empatia del candidato rispetto alla regione che nei confronti del partito stesso.

In un contesto rigenerato, d'altra parte, appare nella natura delle cose che dopo la sua elezione, il legame del candidato alla forza politica di riferimento sia comunque destinata ad attenuarsi. Da una parte, in forza della continuità che lega il singolo senatore alle istituzioni regionali, dal momento che la sua permanenza in carica dipende in primo luogo dalle loro condizioni di salute e solo in seconda battuta dalla durata del suo mandato in termini assoluti; dall'altra, a seguito della estromissione della seconda Camera dal circuito della fiducia governativa, che, come sarà ricordato nel prossimo paragrafo, rappresenta, a voler evidenziare una costante del diritto comparato, una delle più immediate conseguenze che discendono dalla scelta di dare al Senato della Repubblica un'impronta territoriale.

Non sfuggono a chi scrive i sacrifici che in termini di autonomia in materia elettorale dovrebbero essere



chiesti alle regioni: nel caso si decidesse di adottare un unico modello elettorale per quel che concerne le istituzioni della regione, superando l'attuale titolarità della legge regionale rispetto alla normativa di dettaglio; ma certo anche nel caso in cui si preferisse mantenere il criterio concorrente per quel che concerne il riparto di competenze, dal momento che assai più incisivo e per certi versi invasivo dovrebbe essere l'intervento "quadro" dello Stato chiamato ad assicurare la presenza di alcuni caratteri standard nell'organizzazione delle liste e delle circoscrizioni elettorali cui ancorare il metodo di selezione dei senatori. Non sfugge del resto a chi legge che di assai modesto sacrificio si tratterebbe, tenuto conto dell'adesione massiccia ai capisaldi della legislazione transitoria proposta dal legislatore che sino ad oggi ha caratterizzato la legislazione regionale in materia elettorale.

Infine, non è da escludersi *a priori* che a questa componente selezionata in forma per così dire semi-indiretta, possa affiancarsene una seconda, al fine di dar voce al potere esecutivo regionale per tramite, ad esempio, di un delegato del Presidente della regione. Essendo sconsigliabile da un punto di vista funzionale che il Presidente segua al contempo l'agenda politica della seconda Camera e quella della sua regione ed essendo preferibile che il presidente non presenti in uno con il listino regionale propri candidati al Senato, anche al fine di non alterare la formula elettorale eventualmente adottata nell'aggregazione dei dati delle liste provinciali, l'intervento degli "uomini dei presidenti, potrebbe rivelarsi assai utile sul piano della ricomposizione della politica locale rispetto a quella nazionale, seppure non determinante numericamente. Il numero dei componenti del Senato passerebbe dall'ipotizzato 149 a 169[20].

Ne risulterebbe una formula mista, che compone i vertici dell'esecutivo regionale con membri selezionati al di fuori del circuito governativo, in un momento che precede la definizione dell'Esecutivo stesso, anche al fine di arginare il ruolo del Governo regionale rispetto a quello consiliare.

Si tratta chiaramente di un'ipotesi: se pure sia agevole mediante una simulazione sulla base delle ultime elezioni regionali provare a verificare l'identità del Senato qualora si fosse provveduto alla sua composizione secondo il metodo brevemente illustrato, sicuramente più difficile appare ipotizzare concretamente le conseguenze che esso potrebbe avere rispetto ai rapporti fra il sistema politico a livello nazionale e quello periferico: del resto questa è un tipo di previsione che neppure può essere avanzata per quel che concerne le prospettate opzioni di riforma del governo Renzi.

**6. – Funzioni e rapporti del Senato con la Camera bassa.** Di pari, se non maggiore, rilievo rispetto alle scelte da assumersi in tema di composizione sono quelle concernenti le funzioni che dovranno essere assegnate alla seconda Camera riformata. Come è stato ricordato, infatti «solo una volta definito il "tipo" di bicameralismo si può stabilire come devono essere selezionati i suoi componenti».

Al contrario, nella «proposta di riforma del Senato formulata dal governo la questione di fondo appare essere la modalità di composizione»[21], mentre all'aspetto funzionale è stato dato talmente poco spazio da pensare che questo debole bicameralismo non voglia che mascherare una scelta monocamerale, che non manca di trovare sostenitori in dottrina[22].

La pochezza delle funzioni cui sarebbe chiamato il Senato delle Autonomie è tale, effettivamente, da assorbire non già eventuali dubbi sulla sua composizione, ma persino sulla sua "necessità" istituzionale[23]. Le perplessità espresse circa le modalità di selezione e l'opportunità del cumulo di mandati, infatti, potrebbero persino perdere di rilevanza se accompagnati da un'analisi delle funzioni che i senatori sono chiamati effettivamente a svolgere.

Nel disegno di riforma costituzionale governativo, infatti, è previsto che la nuova Camera alta sia limitata nella sua partecipazione all'*iter* legislativo, tanto per quel che concerne il momento

dell'iniziativa, quanto nella fase dell'approvazione; inesistente il suo ruolo nella funzione di controllo sull'esecutivo, nella consapevolezza che questa può svilupparsi ben al di là del circuito fiduciario, in un'ottica di garanzia istituzionale che ci si attendeva avrebbe dovuto essere assegnata alla seconda Camera e che invece appare del tutto sfumata[24]. Manca, inoltre, la previsione costituzionale di ogni altra funzione in grado di trasformare questo organo in uno strumento in grado di assicurare rappresentanza e governabilità: l'isolamento del Senato rispetto al rapporto di fiducia dovrebbe suggerire un rafforzamento a livello costituzionale delle prerogative che possono essere azionate in corrispondenza delle tante occasioni in cui la seconda Camera potrebbe comunque essere chiamata a pronunciarsi. Le sole leggi per le quali è previsto che l'intervento deliberativo del Senato sia obbligatorio sono quelle costituzionali e di revisione. Per il resto, la portata di verbi quali "concorre", "esercita", "partecipa" richiamati nel progetto all'art. 55, paiono concretarsi nei fatti nella previsione di cui all'art. 70 secondo cui l'«assemblea delle autonomie si pronuncia, esprimendo un parere» che non è vincolante se non nei casi di cui al IV comma e comunque non in termini assoluti, potendo comunque essere superato da una votazione a maggioranza assoluta della Camera dei deputati.

Un ripensamento del testo dunque, per quel che concerne le funzioni assegnate al Senato delle Autonomie appare quanto mai necessario.

A voler semplificare, è possibile individuare almeno due categorie di funzioni che dovrebbero qualificare il Senato delle autonomie, per contrastare l'involuzione politico-istituzionale vissuta dal nostro paese negli ultimi anni: quelle inerenti il piano dei controlli, che possono declinarsi anche in doveri di nomina e quelle espresse sul piano legislativo.

Pare esserci accordo in dottrina[25], così come sul piano politico circa la necessità che la riformanda seconda Camera debba essere esclusa dal circuito governativo, in linea con quella che appare essere una costante nell'esperienza del diritto comparato[26].

Ciò non significa del resto esautorare il Senato da ogni altro rapporto politico con il Governo. Il ruolo attivo della seconda Camera sul piano di governo appare evidente tenuto conto tanto dei poteri che devono essere mantenuti sul piano legislativo, quanto di quelli ottenuti sul piano del controllo e dell'equilibrio del potere[27].

In questo senso particolare attenzione potrebbe essere dedicata ai poteri ispettivi e di informazione del Senato, come ad esempio il diritto di interpellanza, interrogazione e di audizione, nonché l'obbligo, invero previsto dal progetto di riforma, di partecipazione ai lavori della seconda Camera da parte dei ministri quando convocati o un obbligo di comunicazione, che gravi sull'Esecutivo in favore del Senato, ogni qualvolta proceda alla presentazione di un disegno di legge alla Camera bassa.

Più in generale, la posizione del Senato potrebbe essere rafforzata consentendogli di mantenere un ruolo nei procedimenti per i quali la Costituzione oggi prevede l'intervento necessario del Parlamento in seduta comune, nonché attribuendogli poteri di nomina rispetto ai vertici delle autorità indipendenti, ad esempio, e certamente rispetto ad una quota dei membri della Corte costituzionale, verso cui il disegno di legge effettivamente si orienta. Fermo restando che una riflessione potrebbe essere aperta anche circa la possibilità che il Senato stesso sia annoverato tra i soggetti abilitati ad adire la corte. La necessità di delimitare con rigore questo potere, prevedendo limiti temporali al ricorso o spazi materiali entro cui la seconda Camera può agire, non sminuisce il valore e il peso dal punto di vista dei rapporti fra le due Camere che questa prerogativa potrebbe rivestire in termini di garanzia[28].

Per quanto riguarda la sfera legislativa, assicurando la rappresentazione degli interessi territoriali in funzione della loro composizione con l'interesse nazionale e per l'interesse nazionale, il superamento della partecipazione delle due Camere al procedimento legislativo su un piano di parità appare scontato. La razionalizzazione dell'intervento del Senato nell'*iter* di formazione delle leggi passerebbe dunque

attraverso la previsione di poteri di partecipazione modulata a seconda dei casi, secondo una filosofia fatta propria dagli stessi “saggi” nella loro relazione finale, e che si mostra come l’unica adeguata a far fronte ad una funzione, quella legislativa, sempre più in sofferenza, ma ineludibilmente legata al Parlamento, se ancora si vuole conservare il dialogo ed il compromesso quali strumenti di integrazione della vita repubblicana, piuttosto che agevolare la visione di un’assemblea schiacciata sulle posizioni dell’esecutivo

D’altra parte la scelta di stilare una lista di materie per le quali è prevista la deliberazione della seconda Camera a fronte di una competenza residuale e generale della Camera bassa ad intervenire con leggi monocamerali ha manifestato nel tempo tutti i suoi limiti. Nel voler arginare entro un elenco di materie e competenze il ruolo del Senato si annida inevitabilmente il rischio di dire troppo ed al contempo sempre troppo poco, di esporsi a interpretazioni eccessivamente restrittive o estremamente comprensive, di essere sempre fuori tempo rispetto alla realtà, tenuto conto della estrema difficoltà che comporta il tentativo di individuare *a priori* gli ambiti di interesse solo nazionale da quelli di rilevanza regionale/territoriale.

Meglio allora abbandonare le liste e gli elenchi, prevedendo in capo al Senato un potere di richiamo, attivato dalla mozione di una minoranza della Camera e contingentato dal punto di vista temporale. L’idea è quella di partire dalla proposta della Commissione per le riforme costituzionali e di semplificarla ulteriormente.

Individuato un ristretto numero di leggi di tipo monocamerale, rispetto alle quali l’intervento della seconda Camera è escluso *a priori*, ed un ristretto numero di leggi bicamerali, per le quali il consenso della Camera alta è presupposto indefettibile, al pari di quello della Camera bassa<sup>[29]</sup>, si dovrebbe immaginare, dunque, che il Senato, sollecitato da una minoranza di membri, possa intervenire su tutte le deliberazioni della Camera bassa, esercitando un potere di emendamento o di veto, entro un limite perentorio, secondo il modello tedesco o spagnolo, che, in Italia, per rappresentare un efficace strumento di razionalizzazione del sistema potrebbe forse essere contenuto entro i due mesi, fatta salva la possibilità di prevedere procedure di urgenza.

Nel caso in cui il Senato non eserciti in assoluto o nei termini previsti il proprio diritto di richiamo, la legge è inviata al capo dello Stato per la sua promulgazione. Qualora, invece, entro i limiti consentiti il Senato abbia preso in considerazione il testo di legge possono concretarsi diversi scenari. È a questo punto, infatti, che diviene fondamentale la ricerca di un giusto bilanciamento fra due diversi obiettivi, governabilità e efficienza decisionale, da un lato, coinvolgimento e garanzia del territorio, dall’altro.

Va da sé che affinché il coinvolgimento del Senato sul piano legislativo abbia un senso è necessario che il suo intervento sia preso in considerazione dalla Camera bassa. D’altra parte è essenziale assicurare la prevalenza della Camera bassa in tutti quei casi che non ricadono nell’ambito delle leggi bicamerali.

È possibile ipotizzare in primo luogo che la Camera bassa proceda a votare nuovamente la legge accogliendola così come emendata dal Senato. È possibile altresì che gli emendamenti vengano in tutto o in parte respinti. In questo caso è affidata alla sensibilità del legislatore valutare il grado di “prevalenza” che si intende attribuire alla Camera bassa rispetto a quella alta, prevedendo maggioranze più o meno alte per il superamento del diritto di emendamento del Senato. Ferma restando l’opportunità di prevedere che in relazione all’opposizione di un diritto di veto, di un rifiuto, cioè, della legge in blocco da parte del Senato, la Camera bassa non possa che esprimersi a maggioranza assoluta.

D’altra parte ben si accorderebbe con il procedimento ora descritto la previsione di sedi permanenti di concertazione bicamerale, in grado di evitare o se necessario favorire il superamento di un disaccordo legislativo. Si tratta di uno strumento di conciliazione politica largamente adottato fra i paesi bicamerali: a voler restare nel contesto europeo prevedono la costituzione di commissioni miste paritetiche il Regno

del Belgio, la Germania, la Spagna, la Svizzera, la Russia, la Bosnia-Erzegovina.

Ciò che invero distingue un modello dall'altro, e che apre la strada ad una più attenta riflessione nel caso in cui l'Italia volesse prevedere formule di concertazione bicamerale nel procedimento legislativo, non paiono del resto essere considerazioni sulla natura e la composizione dell'organo, quanto piuttosto l'analisi dei soggetti legittimati a sollecitare l'intervento della commissione e gli effetti della sua decisione.

Non sfugge al lettore il diverso peso politico che esprime una convocazione espressamente richiesta dal Governo rispetto ad una voluta dai Presidenti delle Camere o da una minoranza del Parlamento[30]. Così come profondamente diverso sarà il ruolo che la Commissione è chiamata a svolgere a seconda del valore giuridico che è assegnato alle sue determinazioni. Potrà darsi il caso di determinazioni che vincolano le Camere solo qualora l'accordo sul testo sia stato pienamente raggiunto; così come potrebbe comunque essere assegnato alla decisione una mera funzione consultiva. Si può immaginare inoltre che, in assenza di accordo in seno all'organo di conciliazione, l'*iter* legislativo debba arrestarsi; così come può darsi che al di là dell'avvio delle procedure di cooperazione bicamerale, nel caso in cui l'intesa sia impossibile da raggiungere o tardi ad essere trovata, l'ordinamento propenda per assegnare l'ultima parola sempre comunque alla Camera bassa[31].

Il ruolo del Senato all'interno del procedimento legislativo potrebbe, inoltre, venir rafforzato dalla introduzione di una riserva di priorità nella iniziativa legislativa, tale da imporre, per materie costituzionalmente predeterminate e comunque sempre per quelle "a consenso necessario" e nei casi di iniziativa regionale, la necessaria presentazione di progetti, proposte e disegni in primo luogo presso la seconda Camera, chiamata a pronunciarsi con precedenza rispetto a quella bassa.

Pur non assicurando il completamento dell'*iter* legislativo, dal momento che il procedimento potrebbe comunque arenarsi nella Camera bassa, la conclusione dei lavori almeno in Senato concederebbe al testo legislativo, inerente materie strettamente legate al contesto regionale (si pensi all'approvazione della legislazione ex art. 116 Cost., ad esempio) una maggiore visibilità ed una più alta possibilità di considerazione in seno all'altro ramo del Parlamento.

Particolare attenzione meriterebbe, infine, la riflessione circa il ruolo che il Senato, soprattutto se davvero riformato in senso territoriale, potrebbe, ma forse sarebbe più corretto dire dovrebbe, essere chiamato a svolgere in seno ai processi comunitari.

Non può essere trascurato il fatto che il Trattato di Lisbona ha inteso muovere nel senso di consolidare nel tempo la partecipazione delle regioni al processo di integrazione europea. D'altra parte, al di là dell'esplicitazione di un generico obbligo di informazione e coinvolgimento[32], gli Stati membri mantengono ampia discrezionalità circa i modi in cui garantire e coordina l'intervento delle entità sub statali[33]. L'Italia ha reagito con l'approvazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012, volta a recepire le richieste comunitarie[34]: resta il fatto che i tempi stretti imposti dal Trattato per intervenire e impedire la conclusione del procedimento legislativo in ambito europeo[35] impongono procedure di coordinamento assai efficaci e tempestive, rispetto alle quali il Senato potrebbe divenire centro di gravità, facilitando il passaggio di informazioni e le comunicazioni fra il centro e la periferia.

[1] Ciò emerge chiaramente dalla *Relazione finale*, redatta il 17 settembre 2013 dalla Commissione di Esperti per le riforme costituzionali, in particolare a pag. 6. Commentando il testo O. Chessa, *Il bicameralismo dei saggi*, in *le Regioni*, 2013, 665 e s., avanza qualche perplessità affermando che si tratterebbe della classica «*quadratura del cerchio*», mentre il problema sarebbe che «i cerchi non possono diventare quadrati senza smettere di essere cerchi».

[2] In questo senso si rimanda piuttosto a R. Bin, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in [www.astrid.it](http://www.astrid.it), del 22 aprile 2014.

[3] Di «vena un po' populistica» parla anche Augusto Barbera che pure si dice nell'insieme soddisfatto dall'impianto del testo del progetto di revisione costituzionale. Nell'intervista rilasciata e pubblicata dal Corriere della Sera del 2 aprile 2014, egli sottolinea come la trasformazione dei criteri relativi alla composizione del Senato rappresenti innanzitutto un problema di efficienza democratica piuttosto che di riduzione della spesa.

[4] Il 22 febbraio 2014, l'Assemblea nazionale francese ha approvato due atti legislativi relativi al divieto di cumulo dei mandati elettorali locali, nazionali ed europei. Si tratta delle leggi organiche 2014-125 e 2014-126, con le quali, in particolare, e per quel che in questa sede interessa, si sancisce l'incompatibilità fra le funzioni esecutive locali, fra cui quelle di sindaco, e quelle di deputato o senatore a decorrere dal 2017, ossia in corrispondenza del rinnovo parziale del Senato. La riforma risultava fra i sessanta impegni assunti dal Presidente Hollande durante la campagna elettorale del 2012. In una prospettiva di rinnovamento della vita democratica del paese, infatti, il cumulo è stato giudicato dalla commissione Jospin, i cui lavori hanno preceduto l'approvazione della riforma, da una parte un ostacolo al pieno riconoscimento dell'importanza delle funzioni elettive locali e al rinnovamento del personale politico; dall'altra un istituto inconciliabile con i compiti parlamentari accresciuti, nel caso francese dopo la riforma costituzionale del 2008 (Legge costituzionale 2008-124 del 23 luglio 2008).

[5] Cfr. ancora A. Barbera, Corriere della Sera del 2 aprile 2014.

[6] È d'obbligo il richiamo a G. Leibholz, *La rappresentanza nella democrazia*, Milano, Giuffrè, 1989 ed a H. Kelsen, *La democrazia*, il Mulino, Bologna, 1988. Per una lettura più recente dei rapporti fra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi si rimanda a G. Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati: contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano, Giuffrè, 2005. Anche L. Castelli, *Il Senato delle autonomie: ragioni, modelli, vicende*, Padova, Cedam, 2010.

[7] Ed è naturalmente sottinteso il riferimento all'*homme situé*, di G. Burdeau, che nel *Traité de Science politique*, tomo VII, L.G.D.J. Paris, 1973, 40, mette in luce il legame di ogni individuo con il suo contesto sociale, ma anche con quello geografico.

[8] Come ricorda F. Bertolini, *La riforma della Camera delle autonomie territoriali fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Atti del convegno tenutosi a Roma, il 20 febbraio 2003, Napoli, ESI, 2003, 52, tanto nella rappresentanza politica, quanto in quella territoriale «la rappresentanza rimane rappresentanza di diritto pubblico, essendo esclusa la rappresentanza individuale. Poiché si tratta di istituzioni di governo, deputate cioè alla funzione di unificazione politica, i cittadini sono sempre resi presenti in quanto componenti di un gruppo particolare interno alla società, il quale finisce per mediare la loro partecipazione alla vita dello

Stato».

[9] Così anche I. Ciolli, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010, 78.

[10]. Ancora *ibidem*, 202.

[11] Si veda M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 114 ss.

[12] In Belgio, parallelamente all'imporsi della forma federale, si è assistito ad un progressivo slittamento della potestà per quel che riguarda l'organizzazione degli enti locali dal livello centrale a quello federato, con l'avvio di un inevitabile processo di asimmetria che ha determinato persino una differenziazione per quel che concerne il regime di elezione del borgomastro fra i comuni in territorio fiammingo e quelli in territorio vallone. Per un approfondimento dei caratteri del sistema degli enti locali nel Regno del Belgio sia consentito ancora il rinvio a A. Mastromarino, *Belgio*, cit., 102. Per quel che concerne la Spagna, gli statuti di seconda generazione, ossia tutti gli statuti che sono stati riformati a partire dal 2006, hanno proceduto ad incorporare nel proprio articolato la disciplina relativa all'organizzazione degli enti locali per quel che concerne le singole comunità autonome. Questa pratica è stata avallata dal Tribunal constitucional, che pure ha evidenziato alcuni limiti e condizioni al fine di rendere l'intervento autonomico legittimo. In particolare la Corte ha ribadito la necessità che le previsioni statutarie in tema di ordinamento locale siano conformi rispetto alla legislazione "basica" dello Stato, recentemente rinnovata dalla legge organica n. 27/2013 del 27 dicembre. Sul punto si rimanda da ultimo a Aa.Vv., *La reforma de 2013 del régimen local español*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno local, 2014; V. Alvarez García, *Las reglas constitucionales sobre la interiorización del regime local en los Estatutos de Autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza jurídica de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 99, 2013; C. Nuñez Rivero, S. García Aranda, *La autonomía de los entes locales*, in *Teoría y Realidad Const.*, n. 31, 2013; P. Rodríguez-Patrón Rodríguez, *Un ejemplo de "autismo" estatutario en materia local y su tratamiento por parte del TC*, in *Revista General de Derecho Constitucional*, n. 15, 2012.

[13] Tale competenza è piuttosto assegnata allo Stato in via giurisprudenziale, per una costante interpretazione estensiva dell'art. 117, II comma, lettera p) che riconosce allo Stato competenza esclusiva in tema di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, Province e Città metropolitane». Cfr. sentenze nn. 48/2003, 377/2003, 159/2008. Ora, se pure tale interpretazione può aver trovato uno spazio giuridico prima del 2001, dopo la riforma del Titolo V ed a Costituzione invariata, appare del tutto priva di fondamento sul piano costituzionale.

Il nuovo impianto regionale prevede, infatti, che sul piano del riparto delle competenze legislative sia necessario che ciascun intervento legislativo statale sia direttamente rinviabile ad un esplicito titolo di legittimazione. Ne consegue che quando una competenza non è espressamente attribuita o agevolmente riconducibile ad una delle funzioni richiamate nell'elenco di cui al secondo comma dell'art. 117 (materie esclusive statali), essa deve essere ricompresa fra i compiti residualmente assegnati alla regione. Nel caso di specie, anche la più estensiva delle interpretazioni del dettato della lettera p), secondo comma, art. 117, a Costituzione invariata, sembra limitare l'azione statale e lascia spazio all'intervento regionale, per non incorrere in inaccettabili forzature relativamente ai titoli competenziali (sistema elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali) o agli enti coinvolti, dal momento che la disposizione costituzionale si riferisce ai soli comuni, città metropolitane e province. Sul punto S. Pajno, *Lo strano caso della competenza legislativa in materia di enti locali. Un percorso attraverso la giurisprudenza*, in *Federalismi.it*, n. 2/2010. *De iure condendo* deve essere rilevato il dettato della lettera p) dell'art. 117 così come immaginato nel testo di riforma proposto dal governo Renzi. Oltre alla

legislazione elettorale, agli organi di governo e alle funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane è previsto che sia assegnata alla competenza esclusiva statale la definizione dei principi generali dell'ordinamento. Si tratta di un'integrazione che è stata giudicata «molto grave ... manifestazione più evidente della pressione esercitata sul Governo dall'Anci, associazione “sindacale” dei sindaci». Così, R. Bin, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale*, cit., 25

[14] La questione, del resto, era ed è ben chiara allo stesso legislatore costituzionale, che nel 2001 ha sentito la necessità assecondando una prassi regionale di introdurre il Consiglio delle autonomie locali, organo obbligatorio a rilevanza costituzionale. Effettivamente, nelle more della definizione di un quadro normativo a livello nazionale, in particolare in attesa che si giunga, infine, all'adozione, via via rimandata, di una Carta delle autonomie, in grado di definire la materia delle funzioni degli enti locali, l'azione sinergica del Consiglio regionale con il Consiglio delle autonomie potrebbe contribuire, finalmente, alla creazione di una logica a rete dei rapporti fra enti territoriali nel quadro del contesto regionale. O forse, più corretto sarebbe dire "avrebbe potuto contribuire".

Se da una parte, infatti, la preferenza accordata dalla disciplina statutaria al dato territoriale rispetto a quello funzionale, (ed in quest'ottica va evidenziata la prevalenza della componente municipale su ogni altra componente) sembravano poter far ben sperare, dall'altra la scarsa definizione costituzionale e la ridotta incisività dell'intervento statutario hanno in realtà evidenziato lo scarso interesse alla crescita di un organo di sintesi dell'istanza locale a livello regionale. In un'ottica di revisione, invece, molto si potrebbe chiedere a quest'organo, anche in virtù della sua rilevanza costituzionale. Si pensi al ruolo che potrebbe essere chiamato a svolgere nella gestione del riparto di competenze amministrative ex art. 118 Cost., nella definizione dei poteri sostitutivi ex art. 120 Cost., nell'avvio e svolgimento dell'*iter* di differenziazione di cui all'art. 116 Cost., nonché nel riordino della finanza pubblica a livello regionale, in particolar modo in seguito alla riforma dell'art. 81 Cost. e degli obblighi relativi al pareggio in bilancio. Sul punto, sia consentito il richiamo a A. Mastromarino, *Il Consiglio delle autonomie locali nella prospettiva dell'azione legislativa regionale*, in *Quaderni regionali*, n. 3, 2012, 547-566.

[15] F. Clementi, *Non un Senato “federale”, ma un Senato “federatore”*. Prime note sul disegno di legge di riforma costituzionale del Governo Renzi, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 22 aprile 2014, afferma che «l'inserimento di questi ventuno “inquinerebbe l'idea prima della riforma, ossia quella di avere un organo che rappresenti le autonomie di questo Paese».

[16] Modelli come quello statunitense ed australiano, nonché quello svizzero per altro verso, consolidati attorno ad una elezione diretta dei membri del Senato presentano per quanto riguarda il sistema dei partiti, una struttura tale da renderli assai poco comparabili alla nostra realtà.

[17] In tal senso si vedano le considerazioni espresse da Guido Tabellini, *Approfondimenti e contributi della Commissione di Esperti per le riforme istituzionali*, a cura della Presidenza del consiglio dei Ministri, reperibile all'indirizzo <http://riformecostituzionali.gov.it>, 39. Nello stesso documento, 41, Nadia Urbinati invita a riflettere «sull'accusa di autoreferenzialità rivolta alla classe (casta) politica e che probabilmente induce i cittadini a evadere il loro compito sovrano».

[18] L'assegnazione è stata immaginata sulla base dei dati ISTAT relativi alla popolazione aggiornati al 1 gennaio 2013.

[19] In Europa, hanno natura “continua” il Senato francese, belga, austriaco, tedesco, ceco, britannico e russo.

[20] La quota corrisponde alle indicazioni fornite dai “saggi” nella citata Relazione finale dello scorso settembre, 10. Si richiamano in particolare le considerazioni svolte in proposito da B. Caravita di Toritto, *Approfondimenti e contributi*, cit., 4.

[21] Così G. Azzariti, *Abolire il senato? Prima del come vediamo il perché*, in *Il Manifesto*, del 25 marzo 2014. Anche A. Patroni Griffi, *Il “Senato delle autonomie”, un disegno in chiaroscuro*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 5 aprile 2014 ricorda che: «tra composizione e funzioni vi è uno stretto legame di variabile dipendenza, dove le scelte in tema di composizione dovrebbero essere effetto delle funzioni assegnate all’organo, e non viceversa».

[22] Rileva la *Relazione finale* della Commissione di Esperti per le riforme costituzionali, 6 che un’altra opinione «che ha raccolto consensi in Commissione, si è espressa per il monocameralismo unificando le due Camere che godono di pari dignità costituzionale. Questa opzione garantirebbe una maggiore semplificazione del sistema istituzionale e quindi una migliore stabilizzazione delle forma di governo. Il monocameralismo avrebbe, inoltre, il vantaggio di rendere più agevole il processo di riforma che, senza una scelta di prevalenza tra le due Camere, incontrerebbe presumibilmente minori resistenze. Questa opzione comporta la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze Stato- Regioni-Enti Locali». A sostenere la tesi monocamerale sono stati in particolare P. Ciarlo e G. Pitruzzella le cui argomentazioni sono reperibili ne *Approfondimenti e contributi*, cit., 16-17, ma anche in *Monocameralismo: unificare le due Camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *Osservatorio dell’associazione italiana dei costituzionalisti*, ottobre 2013.

[23] Ancora G. Azzariti, *Abolire il senato?*, cit. che parla di un «un organo fragile e politicamente inutile».

[24] In questo senso A. Manzella, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista dell’Associazione dei costituzionalisti*, n. 4/2013, 1, sostiene che «il discorso sulla necessità – e quindi sulle effettive attribuzioni – della “seconda Camera” ruota (deve ruotare) perciò, intorno al concetto di garanzia», che evidentemente deve essere declinato in più accezioni».

[25] Così anche Lorenza Carlassare intervenendo alla *Commissione di Esperti per le riforme istituzionali*, *Approfondimenti e contributi*, cit., 7: «Non mi fermo sui punti che trovano d’accordo tutti: l’esclusione del Senato dal voto di fiducia innanzitutto». Nella medesima sede, 14, G. Cerrina Feroni: «L’esistenza di una sola Camera che detenga il rapporto fiduciario col Governo è regola assolutamente consolidata nelle democrazie parlamentari e semipresidenziali senza che ciò determini una perdita di ruolo politico e/o di autorevolezza della seconda Camera».

[26] A voler circoscrivere l’analisi al solo ambito europeo, risultano del tutto estranee al rapporto di fiducia con il Governo le Camere alte di Austria, Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Polonia, Repubblica Ceca, Russia, Slovenia e Spagna. L’art. 65 della Costituzione vigente nei Paesi Bassi prevede che l’esecutivo debba presentare ogni anno una dichiarazione di politica dinnanzi alle due Camere riunite. Ciascuno dei due rami del Parlamento può in questa occasione costringere il Governo a dimettersi. Nella prassi si rileva una consolidata prevalenza della Camera bassa rispetto alla mozione di sfiducia. Per quel che concerne il Regno Unito va sottolineato che seppure solo la House of Commons sia chiamata a votare la sfiducia al Governo, d’altra parte l’esecutivo conserva la prerogativa, qualora lo ritenga necessario, di chiedere alla House of Lords di esprimersi su una questione considerata *matter of confidence*. Partecipano pienamente al rapporto di fiducia con il Governo tanto il Senato della Bosnia-Erzegovina che quello della Romania.

[27] In occasione della IX riunione dell’Associazione dei Senati d’Europa, tenutasi a Bucarest, il 12 ottobre 2007, nella Dichiarazione finale della Presidenza è stato ribadito che i «Parlamenti bicamerali permettono un esercizio più approfondito della funzione di controllo dell’attività del Governo, assicurando un elevato livello di rappresentatività civica e conferendo alle comunità locali la possibilità di promuovere i loro interessi in maniera efficace ... riaffermano il ruolo importante dei Senati a tale riguardo e si impegnano ad agire per il consolidamento della funzione di controllo democratico



dell'attività di Governo, in particolare mostrando attenzione alle relative procedure parlamentari».

[28] Nella Repubblica Ceca il Senato, su iniziativa di 17 senatori (su 81) può chiedere alla Corte costituzionale di pronunciarsi sulla legittimità di una legge; anche in Francia, una minoranza di senatori può attivare un controllo preventivo da parte del Conseil constitutionnel. Gli articoli 188 e 191 della Costituzione polacca prevedono che tanto il Presidente del Senato, quanto trenta membri (su un totale di 100) siano abilitati ad esperire un ricorso di costituzionalità dinnanzi alla Corte, per verificare la conformità di una legge o di un trattato internazionale.

[29] Il contenimento del numero delle leggi monocamerali e bicamerali contribuisce al contenimento delle occasioni di controversia nella definizione della natura delle singole proposte di legge al momento della scelta dell'iter legislativo cui la loro proposta andrà affidata. Fra le leggi monocamerali, oltre a quella relativa al sistema elettorale della Camera bassa, l'elenco dovrebbe limitarsi a prevedere solo ambiti in cui il rapporto di fiducia possa dirsi direttamente implicato. Così Massimo Luciani, *Commissione di Esperti per le riforme istituzionali, Approfondimenti e contributi*, cit., 21 Per quel che concerne le leggi necessariamente bicamerali oltre alla ai casi di revisione costituzionale e nell'approvazione della legge "comunitaria", il consenso del Senato dovrebbe essere indispensabile, ad esempio, rispetto alle leggi generali sull'ordinamento regionale, nelle procedure di cui agli articoli 116 e 120, nella definizione della legge elettorale quadro di cui all'art. 122. Sul punto si rimanda a A. Poggi e V. Onida, *Approfondimenti e contributi*, cit., rispettivamente 36 e 31.

[30] L'art. 45 della Costituzione francese prevede che dopo due infruttuose letture da parte delle due Camere o dopo una sola lettura, nel caso sia stata avviata la procedura d'urgenza, il Primo ministro possa convocare una commissione paritetica mista. La riforma costituzionale del 2008 ha esteso il potere ai Presidenti delle due Camere: ma mentre l'esecutivo può esercitarlo rispetto a qualsivoglia disegno di legge, i presidenti ne hanno facoltà relativamente ai soli progetti di iniziativa parlamentare. In Germania la convocazione della commissione di mediazione può essere richiesta anche dal Governo federale, ma solo, va da sé, nei casi in cui l'intervento del Senato sia espressamente richiesto dal procedimento legislativo.

[31] Va da sé che il grado di "perfezione" del bicameralismo per quel che riguarda la partecipazione al procedimento legislativo è determinante nella definizione degli effetti più o meno vincolanti dell'accordo in seno alle commissioni miste paritetiche. Non è un caso se, restando ancora nell'ambito europeo, la Svizzera prevede come necessario il raggiungimento di una intesa, mentre paesi come la Germania, la Spagna e la Francia, in caso di *impasse* legislativa, assegnano un prevalenza alla Camera bassa, che si esprime autonomamente nell'esperienza spagnola e tedesca, su iniziativa governativa nel caso francese. Il valore vincolante delle procedure di conciliazione nell'ordinamento belga, al contrario più che in un'ottica di pari ordinazione delle due Camere del Parlamento deve essere letto come strumento di equilibrio e di tutela nei confronti delle due comunità linguistiche, quella fiamminga e quella francofona. Analogo discorso deve essere fatto per quel che riguarda l'ordinamento della Bosnia-Erzegovina.

[32] Cfr. P. Bußjäger, *La via procedurale alla sussidiarietà: la partecipazione dei Parlamenti nazionali e delle assemblee regionali nel Trattato di Lisbona e i relativi problemi*, in J. Woelk, P. Bußjäger (a cura di), *Il Trattato di Lisbona e le Regioni: il controllo di sussidiarietà*, Bolzano, Eurac, 2010, 54.

[33] Cfr. J. Woelk, *Il controllo di sussidiarietà: freno di emergenza o nuovo canale per un dialogo istituzionale?* in J. Woelk, P. Bußjäger (a cura di), *Il Trattato di Lisbona e le Regioni*, cit., 15.

[34] La legge 234/2012 interviene a modifica della precedente 11/2005. Sul punto si rinvia a *Regional Parliaments in the European Union: A Comparison between Italy and Spain*, numero monografico della rivista *Perspectives on Federalism*, vol. 5, issue 2, 2013, curato da J.M. Castella Andreu, E.

Gianfrancesco, N. Lupo, A. Mastromarino, interamente dedicato al tema.

[35] È previsto che tutte le proposte legislative indirizzate al Parlamento europeo e al consiglio vadano comunicate al contempo ai legislativi nazionali degli Stati membri (Early Warning Mechanism), i quali possono, entro il termine di otto settimane depositare parere motivato esprimendo le proprie considerazioni circa l'incompatibilità della proposta rispetto al principio di sussidiarietà. Anche il coinvolgimento degli enti sub statali deve avvenire entro questo termine.