



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

Approfondimenti e contributi



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

Sommario

BICAMERALISMO	3
Prof. Beniamino Caravita di Toritto	4
Prof.ssa Lorenza Carlassare	7
Prof.ssa Elisabetta Catelani.....	9
Prof.ssa Ginevra Cerrina Feroni.....	14
Prof. Giuseppe De Vergottini.....	17
Prof. Giandomenico Falcon	19
Prof. Massimo Luciani.....	21
Prof.ssa Anna Moscarini	24
Prof. Valerio Onida	25
Prof.ssa Annamaria Poggi.....	30
Prof. Guido Tabellini	33
Prof.ssa Nadia Urbinati	35
Prof.ssa Lorenza Violini	37



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

BICAMERALISMO



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Prof. Beniamino Caravita di Toritto

Questa commissione non si può e non si vuole sostituire alla politica, che assumerà le sue scelte in Parlamento, grazie all'accordo tra le forze politiche. Ha due funzioni principali, ma importantissime: a) (ri)creare un linguaggio comune fra gli operatori culturali che si occupano di temi costituzionali; b) "arare" il terreno delle possibili soluzioni e verificarne la fattibilità tecnica, giungendo a prospettare soluzioni, anche alternative, che siano praticabili sotto il profilo tecnico-giuridico. Ambedue le funzioni possono e debbono essere svolte nel massimo raccordo con gli esponenti della cultura e della opinione pubblica specialistica che non sono nella commissione (penso, ad esempio, al ruolo che può svolgere, in quanto tale, l'Associazione italiana dei costituzionalisti; o le Facoltà di scienze politiche, giurisprudenza, economia delle università; ovvero ancora le riviste giuridiche).

Quanto alla prima questione sottoposta dal Ministro e discussa nella riunione di lunedì 10 giugno, vale a dire il bicameralismo, propongo alcune sintetiche osservazioni, anche tenendo conto del dibattito svoltosi nella prima seduta plenaria.

La classe dirigente di questo paese, cioè non solo la politica, anche tutti quei settori che assumono funzioni dirigenti sotto il profilo istituzionale, economico, sociale, culturale, deve farsi carico di dare un segnale di attenzione alle richieste che provengono dalla società: una riduzione del numero dei parlamentari è inevitabile, dandosi un obiettivo fra i due terzi (600-650) e la metà (450-500) dei parlamentari attuali (il numero rimarrebbe comunque talmente elevato da garantire una adeguata rappresentatività e da evitare rischi di maggiore corrompibilità, i quali sono semmai legati alla scarto tra maggioranza e opposizione). Se si mantiene il modello bicamerale, ci si potrebbe attestare tra 400-500 alla Camera e i 100-200 al Senato, a seconda delle modalità di composizione della seconda camera.

La seconda Camera, anche in un sistema di bicameralismo imperfetto, può svolgere una pluralità di funzioni, che è importante mantenere. In particolare, non solo diversificazione della rappresentanza, ma anche *Chambre de reflection*. Il bicameralismo, pertanto, è ancora opportuno.

Il bicameralismo perfetto - totalmente antistorico, esistente solo nei regimi presidenziali puri - è inaccettabile e deve essere eliminato. Le conseguenze in ordine al rafforzamento dell'esecutivo sono una naturale e auspicabile conseguenza, che va naturalmente bilanciata dalla creazione di adeguati contrappesi, anche tenendo conto del fatto che la riforma deve avere come obiettivo una efficiente partecipazione dell'Italia alla UE.

Assunto che sia il Senato a subire la trasformazione, il nome può ben rimanere "Senato della Repubblica", anche in ragione del nuovo testo dell'art. 114.

Il tema della composizione è il più delicato, anche in ragione delle sue immediate ricadute politiche: è evidente infatti che l'elezione di secondo grado è il meccanismo sicuramente accolto peggio dagli attuali senatori. Si tratta di bilanciare i rischi: l'elezione di secondo grado da parte delle istituzioni locali garantisce maggiore rappresentatività da parte della seconda camera degli interessi territoriali, ma rischia di depotenziare fortemente il suo ruolo, anche sotto il profilo della qualità della rappresentanza. D'altra parte, se veramente si vuol far funzionare il Senato, è difficile pensare che possano partecipare direttamente i Presidenti delle Regioni e i Sindaci delle grandi città, in ragione della sostanziale inconciliabilità dei due impegni. Occorrerebbe prevedere la figura dei delegati, il che inciderebbe sulla collocazione del Senato, oltre a rendere difficile la definizione dello status sia del senatore che del delegato. Non pare comunque condivisibile la tesi che ricollega necessariamente elezione diretta e mantenimento del Senato nel circuito della fiducia: una Camera



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

eletta anche con meccanismi diretti (che comunque possono essere organizzati in modo peculiare e diversi da quelli della camera "politica") sarà sicuramente più autorevole, ma non necessariamente deve partecipare al circuito della fiducia. Il tema è comunque se vogliamo la rappresentanza in centro degli enti regionali (e locali) ovvero la rappresentanza dei territori, non necessariamente come rappresentanza degli enti.

Tengo per ferme che la rappresentanza dei territori va ponderata secondo il modello *Bundesrat* e non secondo il modello *Ständerat* o Senato americano. Provo a ragionare sui numeri, che potrebbero essere: 2 senatori sotto i 500.000 (Val d'Aosta e Molise); 3 tra 500.000 e 1 milione (Basilicata, Umbria, Trento e Bolzano); 4 tra uno e due milioni (Sardegna, Liguria, Marche, Abruzzi, Friuli-Venezia Giulia); 5 tra due e tre (Calabria); 6 tra tre e quattro (Toscana); 7 fra quattro e cinque (Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna, Puglia); 8 tra cinque e sei (Campania, Lazio, Sicilia); 10 oltre i nove (Lombardia). Per un totale di 109, cifra che appare ampiamente accettabile (anche se ad essa si dovessero aggiungere i senatori a vita e quelli della circoscrizione estero).

Se si dovesse sciogliere il modello della elezione indiretta, la soluzione più coerente potrebbe essere quello del *Bundesrat*. Tuttavia, in ragione della storia e della cultura istituzionale del nostro paese, appare difficile - e comunque discutibile - la soluzione secondo cui le delegazioni regionali possano essere costrette a votare in modo omogeneo (tra livello locale e livello statale, vi sarebbe probabilmente un eccesso di rappresentanza maggioritaria). Continuo comunque a ritenere che sia politicamente molto problematico escludere le rappresentanze degli enti locali o delle grandi città, e ciò a prescindere del ruolo che le città metropolitane svolgeranno nel tessuto sociale e economico del paese.

Per quanto riguarda le competenze, mi pare che in ragione del carattere comunque di *Chambre de reflection* del Senato possa rimanere una categoria - ristretta - di leggi bicamerali (ad esempio, quelle costituzionali, ma non quelle in materia di competenza legislativa regionale). Prevederei un generalizzato potere di richiamo da parte della seconda camera, non escludendo tuttavia una qualche forma di partecipazione rafforzata nelle materie di competenza regionale: invero, la previa decisione delle Camere - ancorché fonte di difficoltà - sull'ambito materiale delle previsioni normative renderebbe, dopo, più facile e meno incerto il lavoro della Corte Costituzionale.

Per quanto riguarda le altre competenze, esse vanno chiaramente graduate in ragione della composizione, secondo lo schema per cui una qualche forma di totale o parziale elezione diretta potrebbe permettere di allargare le competenze (più ampio ruolo delle commissioni di indagine e di inchiesta; maggiore attribuzione di funzioni di controllo; qualche significativo potere di raccordo con la UE).

La partecipazione ad attività di scelta di organi (Presidente della Repubblica, se eletto dal Parlamento; Corte Costituzionale; CSM e altri organi di autogoverno) andrà modulata rispetto alla forma di governo concretamente adottata e, di nuovo, al criterio di composizione.

Occorrerà ragionare anche del CNEL (quale è la seduta?)

Il sistema delle conferenze, in presenza di un Senato come quello ipotizzato, non va costituzionalizzato ma va comunque mantenuto. Come ripartire le funzioni tra Camera, Senato delle Regioni e altri organismi dipenderà sostanzialmente dalla composizione del Senato delle Regioni e dal ruolo che si attribuisce nel nostro ordinamento alle Regioni (e agli enti locali: ma qui si apre il tema delle Province, abolende, e delle Città metropolitane, istituende!). In via di prima approssimazione si può dire che la elezione in secondo grado, rafforzando il legame di rappresentanza con gli enti, permette di attribuire più funzioni legate al conflitto tra Stato e Regioni (e enti locali), riducendo dunque le funzioni legate al ruolo di *Chambre de réflexion*: qualche perplessità desta l'idea di attribuire ad una Camera modellata come il *Bundesrat* la competenza sulla



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

categoria delle leggi organiche). Viceversa, l'elezione diretta (ancorché specificamente modellata) permette di aumentare le funzioni di controllo politico, mentre esclude la possibilità di attribuire le funzioni tipiche delle conferenze, pur lasciando al Senato una funzione di rappresentanza degli interessi delle comunità territoriali, tale da rendere esperibile una collaborazione nella attività legislativa in cui il Senato rappresenti un punto di vista diverso, legato al territorio.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Prof.ssa Lorenza Carlassare

Delle diverse ragioni ipotizzate per l'introduzione di una seconda Camera già alla Costituente, la rappresentanza territoriale sembra l'unica rimasta in gioco. Nell'individuare, in quest'ottica, funzioni e composizione del nuovo Senato ("delle autonomie" o meglio "della Repubblica", non certamente "federale"), è evidente la necessità di collegare le due cose pensando la composizione della seconda Camera in vista delle funzioni che le si vogliono attribuire, e viceversa.

Se s'intende farla partecipe della funzione legislativa (ordinaria e/o costituzionale), non sembra coerente pensarla composta di nominati da Consigli, Giunte o Presidenti. A parte il fatto che non sarebbe sicuramente un modo per tener fuori i partiti (di cui Presidenti, Giunte e Consigli sono espressione), evidente è la disarmonia con i principi costituzionali.

Essendosi ribadito qui l'intento di non toccare la prima parte della Costituzione e sottolineata l'esigenza di coerenza tra le parti, non si può prescindere innanzitutto dal principio cardine dell'art. 1. La sovranità del popolo esige che la costruzione dell'ordinamento sia riservata al "sovrano": la democrazia, in tutte le forme assunte nel tempo e nei luoghi, attribuisce sempre la creazione del diritto al popolo o, più tardi, ai suoi rappresentanti. Lo riaffermano i Costituenti "la sovranità spetta tutta al popolo", la "forza viva" cui si riconduce ogni potere dello Stato; "il fulcro dell'organizzazione costituzionale" è nel Parlamento "che *non* è sovrano di per sé stesso, ma è l'organo di più immediata derivazione dal popolo: e come tale riassume in sé la funzione di *fare le leggi* e di determinare e dirigere la formazione e l'attività del governo" (M. RUINI, *Relazione al progetto di Costituzione*, in *Materiali della Repubblica*, vol. I, *Assemblea Costituente*, t.2, Reggio Emilia, ed. Notor, 1991, 335ss.). Lo dicono e lo dicevano gli studiosi; non è di certo un concetto nuovo.

Hans Kelsen (*Teoria generale del diritto*, Milano 1952, 288-289) riferendo la stessa distinzione fra "monarchia", "aristocrazia" e "democrazia" all'organo della legislazione, preferiva ridurre la contrapposizione a due soli tipi di costituzioni, 'autocrazia' e 'democrazia', assumendo a criterio della classificazione proprio il modo in cui l'ordinamento giuridico viene creato. La base è il concetto di "libertà politica", già espresso nel 1324 Marsilio da Padova nel *Defensor Pacis* (MARSILIO DA PADOVA, *Il Difensore della pace*, Venezia, Marsilio ed., 1991, 119 ss., 217-218): soltanto il corpo di tutti i cittadini (*civium universitas*) ha l'autorità di fare le leggi. Poiché "*civitas est communitas liberorum*", ogni cittadino dev'essere libero e non sopportare il dispotismo altrui come succederebbe se uno o pochi facessero le leggi "*auctoritate propria supra civium universitatem*". Affidando ai "pochi" la funzione legislativa, questi potrebbero guardare più al vantaggio privato che al vantaggio comune; sarebbe "aperta la strada all'oligarchia" (o alla tirannia). Si tratta, del resto, di un concetto di sempre: "*Lex est, quod populus iubet atque constituit*" scrivevano i giuristi di Roma.

Oggi, in particolare, di fronte alla manifestazione forte e diffusa del desiderio dei cittadini di partecipare, sarebbe importante coinvolgerli nella scelta dei rappresentanti regionali al Senato, riservando il voto, in ciascuna Regione, a coloro che vi appartengono, per far sentire loro la vicinanza alle istituzioni. Una rappresentanza del popolo regionale, delle sue istanze, delle diverse esigenze, dei diversi interessi; questo dovrebbe essere il Senato, non un raccordo fra governi regionali e governo statale. La scelta della legge elettorale, poi, dovrebbe essere coerente all'intento di partecipazione.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

E' ovvio, invece che, se le funzioni assegnate al Senato sono diverse dalla legislazione, o, rispetto a questa, non implicano incidenza sulla decisione, altri modi di scelta dei suoi componenti possono essere maggiormente adatti. Insisto sulla connessione fra funzioni e composizione.

Non mi fermo sui punti che trovano l'accordo di tutti: l'esclusione del Senato dal voto di fiducia innanzitutto.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Prof.ssa Elisabetta Catelani

Criteri di carattere generale: nella maggior parte delle democrazie moderne il diritto di voto si sostanzia nel diritto di scelta del governo, sia che questa scelta avvenga direttamente che indirettamente (quindi indipendentemente dalla scelta verso un sistema semipresidenziale o il mantenimento della forma parlamentare).

La delega "in bianco" dei cittadini a favore dei partiti, come vi è stato in Italia fino ad ora, non è più accettato, né accettabile a causa della crisi del ruolo dei partiti e, più in generale per la crisi del concetto di democrazia fino ad ora utilizzato.

Questo determina una serie di conseguenze anche sulle scelte del modello di bicameralismo che deve essere in questa sede individuato.

Nella scorsa riunione siamo giunti alla conclusione unanime del mantenimento del bicameralismo, affermando tuttavia anche la necessità di escludere un bicameralismo paritario per quanto riguarda le funzioni ed il loro ruolo nell'indirizzo politico: solo la Camera dei Deputati avrà un rapporto di fiducia con il Governo, mentre il Senato della Repubblica (termine da mantenere, rispetto a quello di Senato delle Regioni che talvolta si è ipotizzato) sarà la Camera di compensazione dei rapporti (e/o dei conflitti) fra Stato e Regioni.

Fra i tanti temi che sono stati prospettati nella scheda introduttiva inviataci dalla Segreteria del Ministro, vorrei, in particolare soffermarmi brevemente su tre profili: 1) Composizione e metodo di elezione del Senato 2) Differenziazione delle funzioni fra le due Camere 3) Numero dei Parlamentari.

Composizione e metodo di elezione: premesso che il Senato deve essere rappresentativo della realtà e degli interessi regionali, le ipotesi teoriche ipotizzabili sono almeno tre: a) elezione diretta; b) elezione indiretta; c) mista.

a) l'elezione diretta dovrebbe essere esclusa se non si riconosce il voto di fiducia al Senato. Appare difficile giustificare razionalmente e giuridicamente da un lato il mantenimento dello stesso criterio di rappresentanza dell'organo e dall'altro la sottrazione di uno dei poteri cardine della rappresentanza popolare, quale è l'istituto della fiducia. Se infatti si intende differenziare i ruoli delle due Camere, il mantenimento di una rappresentanza piena e diretta popolare è in contraddizione con la sottrazione del rapporto di fiducia con questa Camera (indipendentemente dal sistema elettorale prescelto).

b) l'elezione indiretta è la soluzione in astratto preferibile, in quanto meglio giustificerebbe la sottrazione al Senato del potere di sfiducia e accentuerebbe invece il suo ruolo di organo di tutela degli interessi regionali (con un'effettiva e sicuramente migliore realizzazione di quanto già previsto in via preparatoria nell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 a completamento della riforma del Titolo V della Cost. e mai attuato), che tuttavia rischia di non essere accettata dallo stesso organo che deve approvare poi la riforma costituzionale. Tale soluzione poi deve, a sua volta essere articolata in varie ipotesi, per quanto riguarda la sua composizione: b.1) potrebbe essere formata da Presidenti delle regioni e rappresentanti regionali che possono o meno essere rappresentanti solo della maggioranza ovvero anche delle minoranze (nominati dal Consiglio). Se si prevede una rappresentanza anche delle minoranze regionali, escluderei invece il sistema tedesco del voto unitario per tutta la delegazione regionale. Possiamo prendere molto dall'esperienza tedesca, ma quelle che sono le caratteristiche più forti di uno Stato federale, non possono essere trasportate in



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

uno Stato che, come tutti hanno concordato, è, e probabilmente rimarrà, Stato regionale. Obbligare i rappresentanti della minoranza a votare in blocco con la maggioranza (anche se sono spesso in gioco solo interessi locali), appare essere una forzatura sia rispetto alla nostra storia costituzionale, sia ai caratteri tipici della democrazia. Quindi ritengo che sia preferibile lasciare la libertà di voto a ciascun Senatore nominato e comunque se si volesse introdurre il sistema tedesco, sarebbe preferibile escludere una rappresentanza delle minoranze. Tale principio della libertà di ciascun senatore di votare *uti singuli* ancor più si giustifica se oltre alla rappresentanza regionale si prevede anche la rappresentanza degli enti locali. Gli interessi dei Comuni non si possono identificare con quelli della Regione.

b.2) Rappresentanti regionali e rappresentanti degli enti locali. Il ruolo che sempre i Comuni hanno svolto in Italia fin dall'anno 1000 non consente, nel momento in cui si crea una Camera deputata a rappresentare le diversità territoriali presenti nello Stato, di non prevedere anche una rappresentanza delle comunità locali. Se si escludono le città metropolitane come ente rappresentativo, in alternativa e, meglio, si può pensare ad una nomina dei sindaci dei maggiori Comuni o ancora e, meglio, una nomina da parte dei CAL.

c) soluzione mista: quella sicuramente preferibile, anche se non necessariamente può essere ritenuta la migliore. Preferibile perché, come si è detto, può essere meglio accettata da parte di un Senato che attualmente deve dare il suo assenso a questa riforma e quindi i propri componenti devono avere la speranza di poter essere rieletti e nello stesso tempo si potrebbe mantenere quel livello "di alto spessore" attualmente presente in Senato. In questo caso il Senato sarebbe composto, oltre che dai membri di diritto che dovrebbero essere rappresentati da tutti i Presidenti di Regione, per metà di rappresentanti regionali nominati dalle Regioni (rappresentanza indiretta), l'altra metà dovrebbe essere eletta dal Corpo elettorale in occasione delle elezioni del Consiglio regionale. Chi devono essere i rappresentanti nominati indirettamente dalla Regione? Oltre ai Presidenti di Regione, devono essere eletti componenti del Consiglio regionale o propri rappresentanti? Se il Senato è composto almeno in parte da Presidenti di Regione o da Sindaci o Consiglieri regionali, i costi della politica si potrebbero ulteriormente ridurre anche, ed indipendentemente, dal numero dei Parlamentari che devono essere significativamente ridotti (così come risulta dalla tabella allegata) in quanto si dovrebbe prevedere già con una legge collegata il divieto di sommare le indennità. Il rischio tuttavia è rappresentato dalla possibilità di scarsa partecipazione ai lavori del Senato (escluderei invece, come è stato ipotizzato, la possibilità di composizione del Senato variabile, nel senso di riconoscere al rappresentante regionale la possibilità di nominare un proprio delegato che partecipi e lo rappresenti anche in sede di votazione del Senato).

Funzioni: è necessario distinguere ed ovviamente ridurre significativamente le leggi bicamerali, che devono principalmente riguardare le leggi generali sull'ordinamento regionale e degli enti locali, ossia, come già precisato meglio nella nota inviata dal Prof. Onida (le leggi che attribuiscono ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia a singole Regioni (art. 116, terzo comma, Cost.); le leggi che determinano i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m); le leggi che disciplinano gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, secondo comma, lettera p); le leggi che dettano le norme di procedura per la formazione e l'attuazione degli atti normativi comunitari e per l'attuazione a livello regionale e locale degli atti dell'Unione europea e degli accordi internazionali (art. 117, quinto comma); le leggi che dettano i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 119, secondo comma); le leggi che definiscono le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato (art. 120, secondo comma); le leggi che



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

stabiliscono i principi fondamentali sul sistema di elezione degli organi regionali e sui casi di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti degli organi regionali (art. 122, primo comma). Per il caso di dissensi fra le due Camere si possono prevedere anziché meccanismi di conciliazione preferibile che in caso di contrasto l'ultima decisione sia presa dalla Camera a maggioranza assoluta. In ogni caso l'ultima parola deve essere attribuita alla Camera dei Deputati.

Numero componenti delle due Camere: è uno dei profili su cui è necessario prestare particolare attenzione al fine di fare proposte concrete, in quanto può essere considerato un aspetto che teoricamente accomuna tutti per quanto attiene l'obiettivo della riduzione del numero dei Parlamentari e di conseguenza riduzione di una delle voci della spesa politica (accanto a quella del finanziamento dei partiti che rimane una pagina ancora aperta), ma su cui non vi è molta unità per quanto attiene i numeri di questa riduzione. Non possiamo infatti non considerare, ancora una volta, che tale riforma deve essere poi approvata dagli stessi organi che sono i destinatari ultimi di tale riduzione.

E' necessario in ogni caso prevedere una riduzione significativa, innanzitutto perché costituisce una delle maggiori aspettative della popolazione, ma anche per incrementare l'efficienza e la funzionalità dell'organo. Un criterio utile per realizzare questa riduzione potrebbe essere rappresentato dal rapporto eletti/cittadini attualmente presente in Germania (1 ogni 118.000 cittadini) che è il rapporto minimo ammissibile, oltre questo rapporto la rappresentanza è eccessivamente ridotta.

Quindi se si ipotizza un dimezzamento dei Deputati che potrebbero passare a 315/350, il Senato dovrebbe indicativamente averne 150.

E qui il criterio ipotizzato nel contributo inviato dal Prof. Caravita può costituire la base di partenza anche se, a mio avviso, può essere rivisto al fine di mantenere il rapporto senatori/cittadini simile rispetto a quello attuale. In particolare è necessario che anche il Senato sia rappresentativo delle caratteristiche e del peso del territorio e dei cittadini, in quanto, escludendo l'esistenza nel nostro ordinamento di un Senato federale classicamente inteso, si deve escludere anche una pari rappresentatività delle varie regioni, così come avviene negli USA. Occorre quindi domandarsi quale possa essere il criterio per stabilire il giusto rapporto fra elettori ed eletti, fra territorio e soggetti rappresentativi. Qualora si seguisse il meccanismo dell'elezione indiretta, l'ipotesi potrebbe essere quella indicata da Caravita, ovvero 100 Senatori se non addirittura meno e si potrebbe scendere anche ad 80. Quest'ipotesi, però, porta a conseguenze di forte riduzione di rappresentanza per alcune Regioni rispetto a quella attuale: si potrebbe passare da 50 a 10 senatori per la Lombardia, come prospettato da Caravita. Se invece, si afferma la necessità di prevedere un Senato regionale rappresentativo "anche" della popolazione (ossia rientrando in quella che ho definito come "soluzione" mista per il metodo di elezione dei Senatori), occorre mantenere il rapporto senatori/cittadini simile rispetto a quello attuale, sia perché in questo modo è maggiormente accettabile dai partiti, ma anche perché segue le logiche del rapporto proporzionale senatori/cittadini sostanzialmente paritario, salvo piccole differenze come quello della Valle d'Aosta. Questo non esclude che sia necessario introdurre dei correttivi connessi al rapporto territorio/densità abitativa, in quanto non solo il numero dei cittadini può influenzare la rappresentatività, ma anche gli interessi di un territorio devono essere valorizzati e tutelati (o, quantomeno non penalizzati), cosicché anche un territorio ampio, benché non densamente abitato, ha la necessità di far valere ancor di più interessi locali, che il Senato, in quanto Camera delle regioni, deve garantire. D'altra parte la minore/maggiore densità abitativa non può incidere in



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

maniera sostanziale e comunque superiore a circa il 10% dei Senatori che spetterebbero facendo solo riferimento al criterio della popolazione.

Vedi tabella alla pagina successiva.

Il numero può anche aumentare oltre 150 fino a 200 ma in ogni caso i criteri di distribuzione fra Regioni devono rimanere identici.

Se si segue la soluzione mista, prima indicata, metà dei Senatori dovrebbe essere nominata dalla Regione e l'altra eletta. In alcuni casi i numeri sono così ridotti che la rappresentanza regionale può essere limitata anche al solo Presidente di Regione o un suo delegato, ad uno o due delegati del Consiglio ed un delegato delle autonomie locali.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

REGIONE	POP 2011	superf	dens ab		RIPARTIZ. ATTUALE		RIPARTIZ. VIZZINI		RIPARTIZ. CARAVITA		RIPARTIZ. CATELANI		RIPARTIZ. CATELANI corretto						
			ab/kmq	kmq/ab	senatori	ab/sen	%	senatori	ab/sen	%	senatori	ab/sen	%	senatori	ab/sen	%			
Piemonte	4.367.394	25.387	172	0,0058	22	198.518	7,12%	18	242.633	7,20%	7	623.913	6,60%	11	397.036	7,24%	11	397.036	7,33%
Valle d'Aosta	126.982	3.261	39	0,0256	1	126.982	0,32%	1	126.982	0,40%	2	63.491	1,89%	1	126.982	0,66%		126.982	0,67%
Lombardia	9.719.520	23.864	407	0,0025	49	198.358	15,86%	39	249.218	15,60%	10	971.952	9,43%	25	388.781	16,45%	22	441.796	14,67%
Trentino-A. A.	1.031.577	13.606	76	0,0132	7	147.368	2,27%	6	171.930	2,40%	3	343.859	2,83%	3	343.859	1,97%	4	257.894	2,67%
Veneto	4.866.324	18.407	264	0,0038	24	202.764	7,77%	20	243.316	8,00%	7	695.189	6,60%	12	405.527	7,89%	12	405.527	8,00%
Friuli-V. G.	1.220.078	7.862	155	0,0065	7	174.297	2,27%	6	203.346	2,40%	4	305.020	3,77%	3	406.693	1,97%	3	406.693	2,00%
Liguria	1.577.439	5.416	291	0,0034	8	197.180	2,59%	6	262.907	2,40%	4	394.360	3,77%	4	394.360	2,63%	4	394.360	2,67%
Emilia-Romagna	4.352.794	22.453	194	0,0052	22	197.854	7,12%	17	256.047	6,80%	7	621.828	6,60%	11	395.709	7,24%	10	435.279	6,67%
Toscana	3.673.457	22.987	160	0,0063	18	204.081	5,83%	15	244.897	6,00%	6	612.243	5,66%	9	408.162	5,92%	9	408.162	6,00%
Umbria	888.482	8.464	105	0,0095	7	126.926	2,27%	6	148.080	2,40%	3	296.161	2,83%	2	444.241	1,32%	3	296.161	2,00%
Marche	1.542.156	9.401	164	0,0061	8	192.770	2,59%	6	257.026	2,40%	4	385.539	3,77%	4	385.539	2,63%	4	385.539	2,67%
Lazio	5.499.537	17.232	319	0,0031	28	196.412	9,06%	22	249.979	8,80%	8	687.442	7,55%	14	392.824	9,21%	13	423.041	8,67%
Abruzzo	1.307.199	10.832	121	0,0083	7	186.743	2,27%	6	217.867	2,40%	4	326.800	3,77%	3	435.733	1,97%	4	326.800	2,67%
Molise	314.560	4.461	71	0,0141	2	157.280	0,65%	2	157.280	0,80%	2	157.280	1,89%	2	157.280	1,32%	2	157.280	1,33%
Campania	5.748.555	13.671	420	0,0024	29	198.226	9,39%	23	249.937	9,20%	8	718.569	7,55%	15	383.237	9,87%	13	442.197	8,67%
Puglia	4.050.817	19.541	207	0,0048	20	202.541	6,47%	16	253.176	6,40%	7	578.688	6,60%	10	405.082	6,58%	10	405.082	6,67%
Basilicata	579.251	10.073	58	0,0172	7	82.750	2,27%	6	96.542	2,40%	3	193.084	2,83%	1	579.251	0,66%	3	193.084	2,00%
Calabria	1.956.830	15.222	129	0,0078	10	195.683	3,24%	8	244.604	3,20%	5	391.366	4,72%	5	391.366	3,29%	5	391.366	3,33%
Sicilia	4.999.164	25.832	194	0,0052	25	199.967	8,09%	20	249.958	8,00%	8	624.896	7,55%	13	384.551	8,55%	12	416.597	8,00%
Sardegna	1.642.528	24.100	68	0,0147	8	205.316	2,59%	7	234.647	2,80%	4	410.632	3,77%	4	410.632	2,63%	5	328.506	3,33%
TOTALE	59.464.644	302.073	197	0,0051	309			250			106			152			150		
			3.614	0,1256	1.0000														



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Prof.ssa Ginevra Cerrina Feroni

Riduzione del numero dei parlamentari.

Nella discussione che la Commissione sta avviando sulla composizione del Parlamento, elemento centrale dal quale partire deve essere - a mio giudizio - la drastica riduzione del numero dei parlamentari, prerequisito di qualsiasi discussione sulle modalità di composizione e sulle funzioni delle due Camere. E' una esigenza che arriva forte dal Paese e che coinvolge il tema, non più rinviabile, dei costi della politica. Ma non è solo un problema di costi. Sono mutate anche, in questi 60 anni, le ragioni sociali, culturali, economiche e politiche che giustificavano allora una così capillare e diffusa rappresentanza. Sono convinta che il messaggio della Commissione debba essere sul punto forte e coraggioso e che debba prescindere dalla "praticabilità" della riforma, lasciando alla politica l'eventuale responsabilità di costruire operazioni di mero maquillage istituzionale. A noi viene in soccorso l'esperienza comparata a 360 gradi, in primis quella di un grande e democratico Paese come gli Stati Uniti che ha una Camera dei rappresentanti di 435 persone e un Senato di 100. Per fare una simulazione, ritengo che una Camera composta di 350-400 deputati (1 deputato ogni 150.000 abitanti era cifra già emersa in Assemblea Costituente) e un Senato di 80-100 senatori possa essere modello complessivamente coerente.

Composizione della seconda Camera, rappresentanza delle Regioni e modello *Bundesrat*.

In via di premessa, sono profondamente critica su come il sistema regionale si è sviluppato in Italia e credo che nessuna persona di buon senso possa affermare che le Regioni abbiano dato buona prova di sé, o che possano rappresentare un modello virtuoso da celebrare: che dire degli apparati burocratici, dei costi di gestione, della efficienza dei processi decisionali, ecc.? In un seminario a Montecitorio qualche mese fa con l'ex Ministro per la Coesione Fabrizio Barca dal titolo "Possiamo rinunciare alle Regioni" esordivo dicendo, in modo volutamente un po' provocatorio, che in Italia una serie importanti di opere pubbliche non sarebbero mai state realizzate se vi fossero state le Regioni (oltre alle Conferenze di Servizi, alla Via, alla Vas, agli accordi di programma, ecc.).

A parte le provocazioni, certo è che siamo andati troppo avanti sul regionalismo e sarebbe antistorico pensare di tornare indietro. E dunque oggi il mantenimento in Italia di un sistema bicamerale ovviamente differenziato (cui si aggiunge la necessità della riforma del Titolo V), si può, a mio giudizio, giustificare nella misura in cui la seconda Camera diventi il luogo istituzionale in cui le Regioni si integrano nella politica nazionale. Non considerare questo aspetto significa attenuare fortemente il principio della rappresentanza degli interessi regionali in seno alla seconda Camera da riformare. L'esperienza del contenzioso costituzionale Stato-Regioni post 2001 insegna che conviene anticipare nella sede politica la definizione degli interessi e delle competenze. Ed anche l'esperienza della Conferenza Stato-Regioni, che ad oggi funziona attraverso modelli operativi sviluppati perlopiù nella prassi, tendenzialmente poco conosciuti (non vorrei dire opachi), insegna che quello strumento potrebbe essere utilmente ricondotto nell'alveo istituzionale della seconda Camera. Ciò premesso, sarei dunque incline: a) ad ipotizzare meccanismi di elezione di secondo grado da parte della Regione; b) ad escludere l'ingresso nella seconda Camera delle autonomie territoriali diverse dalle Regioni. a) Sul primo punto, non ho dubbi che le elezioni debbano essere di secondo grado e che vada esclusa l'elezione diretta. Quest'ultima creerebbe un dualismo ingiustificato (oltre ad allentare il collegamento con la rappresentanza degli interessi



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

regionali) e sarebbe foriera di conflitti. Chi sostiene la tesi opposta dimostra di non conoscere le dinamiche istituzionali (ad esempio le “gelosie” tra le due Camere). Ciò premesso, sono dell’idea che il modello di riferimento non possa che essere, quantomeno in via di prima scelta, quello del *Bundesrat* tedesco. Si è detto che è un modello peculiare (ed è vero) e non è esportabile (su questo ho qualche dubbio). Tuttavia è quello che a me pare più coerente, sia per il criterio di composizione che assegna tanti rappresentanti in proporzione all’ampiezza del territorio, sia per il vincolo di mandato, sia infine per l’unitarietà del voto che esprime. Certo si potrebbe pensare a costruire l’elezione dei Senatori non come competenza della Giunta Regionale, ma del Consiglio, di modo da avere la rappresentanza sia della maggioranza sia della opposizione. E’ opzione meno coerente ma comunque condivisibile. Nell’esperienza comparata l’elezione dei Senatori da parte del Consiglio regionale, con i dovuti distinguo, è sperimentata ad esempio nell’ordinamento austriaco, dove i componenti del *Bundesrat* sono eletti dalle Diete regionali per la durata delle rispettive legislature, secondo il principio della rappresentanza proporzionale (art. 35, co. 1 B-VG). Tuttavia non si può non segnalare che il ruolo del *Bundesrat* nella forma di governo austriaca è sostanzialmente irrilevante, come riconosciuto dalla dottrina praticamente unanime e nel dibattito politico, e rappresenta più un ostacolo che un ausilio alla cooperazione tra i livelli di governo, tanto che la prassi lo ha di fatto estromesso dal processo decisionale, affidando il coordinamento tra i *Länder* alla Conferenza dei Presidenti dei *Länder*, politicamente assai influente e successivamente addirittura costituzionalizzata (in occasione della adesione austriaca alla UE); b) sul secondo punto, ovvero l’ingresso nella seconda Camera delle autonomie territoriali diverse dalla Regione, nutro qualche perplessità per una serie di ragioni teoriche ma soprattutto pratiche: a) perché è riservata alla sola Regione e non agli altri enti la competenza legislativa; b) perché l’elezione del Presidente della Repubblica contempla i soli delegati delle Regioni e non anche degli altri enti (a dimostrazione di un plusvalore delle Regioni); c) perché vi sono oggettive difficoltà di scegliere a quali enti consentire l’elezione di Senatori, considerato che il 114 Cost. li pone, formalmente, tutti sullo stesso piano (e non potendolo ovviamente consentire a tutti); d) per i conflitti tra enti che potrebbero nascere da dette inclusioni od esclusioni, necessariamente arbitrarie; e) per il rischio di estendere a dismisura il numero dei componenti la seconda Camera; f) per la oggettiva difficoltà di assolvere seriamente il mandato parlamentare (in termini di continuità ai lavori e di partecipazione alle sedute) per coloro, come i Sindaci, che sono impegnati a tempo pieno sul proprio territorio di riferimento (il che vale anche per i consiglieri e gli assessori regionali e a maggior ragione per il Presidente della Regione).

Se proprio si volesse introdurre la rappresentanza istituzionale degli altri enti, lo si potrebbe stabilire a livello legislativo, non certamente costituzionale, stabilendo appunto che la Regione, cioè il Consiglio Regionale, elegga tra i Senatori di sua competenza anche un certo numero di esponenti delle autonomie territoriali. Ma - ripeto- sono contraria a ciò.

Infine le prerogative dei Senatori dovrebbero essere identiche a quelle dei Deputati (appunto per non creare disparità tra le due Camere), ivi compreso il trattamento economico (con dei tetti ovviamente che non consentano il cumulo delle indennità da parlamentare con quelle ad esempio di consigliere regionale).

Differenziazioni delle funzioni tra Camera e Senato.

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. Dipende



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

ovviamente da come si costruisce il ruolo della seconda Camera. Per fare un esempio noto, la forza politica del *Bundesrat* in Germania e al contrario la debolezza politica del *Bundesrat* in Austria non discendono dal rapporto fiduciario col Governo (inesistente per entrambe).

Sotto il profilo del procedimento legislativo, credo che vada individuato un criterio di differenziazione il più possibile semplificato e chiaro. Al Senato sarebbe da riconoscere: a) l'iniziativa legislativa; b) l'approvazione delle leggi bicamerali paritarie. A mio giudizio devono essere pochissime: leggi costituzionali e leggi di revisione costituzionale, poco altro. Al limite le leggi che disciplinano gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province, Città metropolitane; c) la competenza ad intervenire su tutte le altre leggi, con potere di emendamento, di revisione, e anche di veto ma solo sospensivo e comunque sempre superabile dalla Camera, semmai con maggioranze qualificate; d) introdurrei comunque meccanismi di conciliazione tra le due Camere per evitare eventuali stalli o eccessive navette parlamentari, e anticipando se del caso alle fasi iniziali del procedimento l'esame congiunto da parte di organismi paritetici Camera-Senato, su progetti di legge di particolare rilevanza che possano determinare conflitti tra i due organi del Parlamento.

Per le altre funzioni, non trovo ragioni valide, anche nell'ottica di compensazione tra le due Camere, nell'escludere il Senato dagli altri delicati compiti che la Costituzione assegna: elezione dei giudici Corte Costituzionale e dei membri del CSM, elezione del Capo dello Stato e supplenza in caso di impedimento (laddove si rimanesse nell'ambito di una forma di governo parlamentare), messa in stato di accusa del Capo dello Stato. Aggiungerei anche i poteri di nomina delle autorità amministrative indipendenti.

Profili nominalistici.

Quanto agli aspetti nominalistici, concordo nel lasciare il nome Senato della Repubblica. E' noto infatti che non si è mai chiarito fino in fondo quando si sia in presenza di uno Stato federale o di uno Stato regionale, valendo perlopiù, nella ricchissima esperienza comparata, non tassonomie, ma indici meramente sintomatici dell'uno e dell'altro modello di forma di Stato.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

Prof. Giuseppe De Vergottini

Una breve riflessione sulla riconsiderazione del bicameralismo.

E' evidente che quanto oggi emerge nella discussione sulla riconsiderazione del bicameralismo dovrà essere bilanciato con le successive riflessioni sulla riforma del Titolo V e in modo ancora più attento su quanto maturerà a proposito della forma di governo. Inoltre vi è consapevolezza del fatto che il lavoro della commissione è destinato a offrire una linea di riflessione per quello che seguirà a livello parlamentare e quindi certe opzioni potrebbero essere destinate a non incontrare accettazione da parte del decisore politico. Occorre quindi essere consapevoli del fatto che tutto ciò che sarà visto come riduttivo dell'attuale ruolo di una delle due camere sarà considerato con particolare attenzione.

Credo che si possa partire dalla ovvia considerazione della generale insoddisfazione del funzionamento del bicameralismo paritario. Da questo punto di vista gli orientamenti emersi nella prima riunione della commissione hanno seguito senza incertezze gli esiti della Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali presentata il 12 aprile scorso. I problemi causati dalla doppia fiducia e dalla appesantimento prodotto dalla concordanza fra le due assemblee nel procedimento legislativo sono fuori discussione.

Quindi, come ricorda la nota inviataci dalla segreteria del Ministro a conclusione dei lavori del 14 giugno u.s. si dovrebbe andare verso una differenziazione di ruoli fra le due camere fermo restando che in virtù della tradizione costituzionale legata al bicameralismo il principio di massima va salvaguardato.

1) La differenza di funzioni fra le due assemblee presuppone un preliminare chiarimento sulla diversa natura della rappresentanza. Soltanto dopo questo chiarimento ha senso passare a individuare le funzioni.

La distinzione più nitida sarebbe quella, su cui pare si sia manifestato un sicuro assenso durante i lavori, fra rappresentanza politica nazionale da mantenere nella camera dei deputati e rappresentanza dei territori da riconoscersi alla seconda camera. Mentre a proposito della prima non c'è spazio per incertezze, quanto alla seconda sono emersi diversi orientamenti.

Ho la convinzione che il modo più lineare sarebbe quello di consentire la presenza nella seconda camera agli enti territoriali i cui delegati sarebbero i portatori diretti degli interessi locali.

E' evidente che su questo snodo si manifesteranno, come già emerso, le opinioni più varie

L'elezione popolare diretta ma anche quella mediata tramite il voto dei consigli regionali espongono al rischio di un ruolo mediatore dei partiti politici nazionali. Va quindi valutato se ciò possa essere considerato più come una forma di indebolimento del ruolo degli enti territoriali che come un elemento di vantaggio in quanto finalizzato a rendere politicamente omogenea la composizione di questa camera rispetto alla camera nazionale avvantaggiando le possibilità di collaborazione fra le due assemblee.

2) Quanto alla composizione sarei partito dalla opzione *Bundesrat* in quanto chiaramente orientata alla rappresentanza per enti. Ovviamente questo non significherebbe un trasferimento fedele del modello ma solo uno spunto di partenza. La presenza dei rappresentanti regionali risulterebbe integrabile con quelli delle altre autonomie come auspicato dai diversi interventi che abbiamo ascoltato. Il numero dei componenti di provenienza regionale potrebbe tener conto della entità della popolazione.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

E' tuttavia importante chiarirci sui numeri restando inteso che si dovrebbe andare nella logica di un contenimento. Come ben noto abbiamo esempi di seconde camere a composizione numerica contenuta anche in realtà di paesi particolarmente popolosi. I dati in proposito sono impressionanti: un centinaio di componenti negli Stati Uniti, ancora meno in Brasile.

La riduzione del numero dei componenti non può essere vista come uno svilimento del ruolo della seconda camera, così come non lo deve essere il venir meno del rapporto fiduciario. Da questo punto di vista le comparazioni sono illuminanti.

Lo status di componente della seconda camera sarebbe allineato a quello dei parlamentari della camera nazionale come richiesto dalla esigenza di insindacabilità legata alla natura politica della funzione.

3) Piuttosto occorre mettere a fuoco le funzioni da riconoscere alla seconda camera riformata. In termini generali queste sono quelle classiche della camera di riflessione e di garanzia rispetto al potere decisionale della camera nazionale e di rappresentanza e garanzia delle esigenze delle autonomie.

Partecipazione al procedimento legislativo con facoltà di richiedere nuove deliberazioni lasciando alla Camera nazionale l'ultima parola. Funzione ispettiva. In ordine alla funzione legislativa l'orientamento emerso è quello della articolazione per tipi e non per materie.

Quindi sicuramente sarebbero leggi a competenza paritaria: le leggi costituzionali e quelle di revisione. A queste si aggiungerebbero quelle leggi che hanno di fatto assunto un ruolo forte intermedio fra leggi ordinarie e costituzionali, categoria formalmente non riconosciuta delle leggi di sistema. Sul punto mi sembra molto chiaro l'appunto di Luciani cui rinvio. La Relazione finale del 12 aprile aggiungeva diverse altre ipotesi tra cui le leggi in materia di organi di governo delle autonomie locali, le leggi sulla finanza regionale e locale, la legge elettorale del Senato. La stessa bozza Violante conteneva una articolata serie di suggerimenti in proposito.

4) Va sottolineato che il venir meno del rapporto fiduciario come attualmente concepito non escluderebbe assolutamente un ruolo politico attivo della seconda camera. La necessaria collaborazione con la camera dei deputati nel procedimento legislativo comporterebbe fisiologicamente anche un rapporto fluido col governo che avrebbe interesse specifico in tal senso.

Ciò che appare da sottolinearsi è che rimarrebbe reale il ruolo politico attivo della seconda camera.

Non vedrei quindi la temuta secondarizzazione.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Prof. Giandomenico Falcon

Care colleghe e cari colleghi,

a me sembra che proprio partendo dalla domanda sulle ragioni della riforma del bicameralismo si arrivi ad escludere nettamente l'opzione dell'elezione diretta dei componenti del Senato, come quella che non corrisponde per nulla a tali ragioni.

A mio avviso, le ragioni sono due.

C'è in primo luogo una ragione di funzionalità del sistema istituzionale "generale". Due camere che rappresentino entrambe "il popolo" sono evidentemente un doppione l'una dell'altra. Ogni distinzione in ragione di fasce d'età per l'elettorato attivo o passivo risulta oggi priva di senso. Due camere di pari legittimazione democratica, ma elette con metodo diverso, possono solo dar vita a complicazioni, né si vede a che titolo si priverebbe una delle due del potere di condizionare la vita del Governo. Se pure lo si scrivesse nella Costituzione, ciò rischierebbe di rimanere ineffettivo, per la forza stessa delle cose. Neppure si vede per quale ragione la seconda camera, anch'essa direttamente rappresentativa, dovrebbe avere un ruolo non paritario nel procedimento legislativo.

C'è poi la seconda, convergente ragione legata alla natura "regionale" dello Stato ed ai rapporti tra legislatore statale e legislatore regionale. La revisione costituzionale del 2001, come già il costituente, si è affidata ad un riparto per materia, e per diversità dei ruoli tra legislatore statale e legislatore regionale all'interno delle materie a diverso titolo "regionali" (ed in realtà anche in molte di quelle teoricamente statali "esclusive": v. ad esempio ambiente). L'esperienza e la giurisprudenza della Corte Costituzionale hanno mostrato che ogni ipotesi di "separazione" tra poteri legislativi statali e poteri legislativi regionali è irrealistica; che l'interesse nazionale e l'interesse regionale non sono separati e contrapposti, ma piuttosto intrecciati; che a vario titolo la legislazione statale deve - quando serve - poter penetrare ovunque; e che dunque il più efficace antidoto ad una contrapposizione tra il centralismo della legislazione statale ed una permanente conflittualità da parte regionale è l'esistenza di un procedimento legislativo in grado di equilibrare le due esigenze e di portare ad una condivisione. Ed il solo strumento per assicurare un simile procedimento è la partecipazione al procedimento di un organo rappresentativo delle istituzioni regionali.

Su questo punto, mi sembra, sono praticamente unanimi tutti coloro che hanno seguito le vicende del "nuovo" Titolo V, ma del resto la stessa lacuna era già stata ampiamente rilevata in relazione al "vecchio" Titolo V. Si tratta dunque di una esigenza insopprimibile, e del resto avvertita (sia pure in modo terribilmente pasticciato, dalla stessa legge costituzionale n. 3 del 2001). In questo senso nella riunione molti colleghi hanno osservato che se si tiene ferma la natura regionale dello Stato il completamento del sistema con una istituzione di condivisione della legislazione statale è necessario, nel senso che in mancanza il sistema istituzionale è destinato a rimanere squilibrato.

La convergenza delle due esigenze di partenza mi sembra evidente. Una camera rappresentativa delle comunità territoriali - e tra queste sicuramente delle Regioni - ha una diversa logica, che "spontaneamente" elimina il problema del "doppione" e della "doppia fiducia": un problema senza la cui soluzione nessun sistema elettorale potrà garantire che vi sia una univoca maggioranza politica.

Al tempo stesso, la seconda camera così formata può corrispondere anche all'esigenza di temperare i rischi propri del monocameralismo, in modo che può essere variamente articolato, e alla fine risultare adeguato, insieme ad altri meccanismi già presenti.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

In realtà, se non si volesse rinunciare all'elezione diretta della seconda camera, la sola soluzione in grado di restituire equilibrio ai rapporti Stato-Regioni (e comunità territoriali) consisterebbe nel riconoscimento costituzionale del ruolo delle "Conferenze", ed in primo luogo della Conferenza Stato-Regioni, con la disciplina del suo rilievo nel procedimento legislativo. In questo modo, però, si andrebbe in realtà verso un sistema di fatto *tricamerale*, che non mi sembra né auspicabile né proponibile.

Da ultimo, non mi sembra che le prestazioni dei sistemi elettorali nazionali sin qui sperimentati possano costituire serio fondamento al timore che una seconda camera a composizione non direttamente rappresentativa possa esprimere una classe politica di livello inferiore, senza che con opportuni accorgimenti questo rischio possa essere evitato. Al contrario, mi sembra che i sistemi elettorali regionali (e comunali) abbiano consentito - nonostante tutte le degenerazioni - la formazione di figure politiche di rilievo, e che questo processo sarebbe grandemente aiutato dalla attribuzione ai rappresentanti delle classi politiche locali di una dimensione nazionale: mi richiamo qui, senza riprenderli, agli interventi che nella riunione del 12 giugno hanno messo in rilievo che la seconda camera non deve tanto "rappresentare gli interessi locali", quanto rappresentare un diverso modo di comporre l'interesse nazionale.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Prof. Massimo Luciani

I documenti introduttivi elaborati dallo *staff* del Ministro distinguono tra oggetti diversi del nostro lavoro. Si tratta di un'operazione condivisibile: in mancanza di una qualche partizione, infatti, la nostra discussione non avrebbe un ordine sufficiente.

Nondimeno, è indispensabile osservare che in un'opera di revisione della Costituzione “tutto si tiene” e che - dunque - non è possibile ragionare sui suoi singoli aspetti come se fossero vasi non comunicanti.

In particolare, per quanto riguarda la discussione sul bicameralismo, a me pare evidente la sua intima connessione con quella sulla forma di governo (per meglio dire: sulla forma di governo in senso strettissimo - quale ripartizione della funzione di indirizzo politico - come è implicitamente concepita nel programma dei nostri lavori). Se, invero, la Commissione (come auspicherei) si orientasse per la soluzione del conferimento ad una sola Camera del potere di concedere la fiducia, in questo modo si rafforzerebbe la posizione relativa del Governo, quanto meno pel profilo della sua stabilità. Per quanto mi riguarda, ritengo l'ipotesi pienamente condivisibile e pienamente condivisibile mi sembra anche la sua conseguenza nella prospettiva della forma di governo, ovviamente a condizione che si inserisca in un disegno complessivo sapiente, i cui contorni, però, potranno emergere - ovviamente - solo verso la conclusione del nostro itinerario.

Una sola Camera “politica”, dunque, ma comunque due Camere. Il mantenimento del bicameralismo, infatti, sembra necessario soprattutto perché è preziosa la funzione di *Chambre de réflexion* che può essere assicurata dalla seconda Camera: l'esperienza mostra che sovente il passaggio dall'uno all'altro ramo del Parlamento ha migliorato la qualità della legislazione, sicché risulta assai opportuno che lo *ius poenitendi* continui ad essere garantito in Costituzione.

Le Camere cui è sottratta la fiducia non sono necessariamente Camere “secondarie”, come alcuni hanno affermato (Ciarlo, Urbinati), e tanto meno risultano inutili. Certo, in questo modo il bicameralismo si fa “imperfetto”, ma esse mantengono funzioni di integrazione sociale, di controllo e moderazione del potere, nonché, appunto, di più attenta riflessione. Certo, tutto questo è possibile solo a condizione che la loro struttura (principio fondativo e composizione) e i loro poteri siano sapientemente disegnati in concreto, ma che così debba essere è ovvio e non può mutare un'astratta valutazione positiva del mantenimento del bicameralismo.

Veniamo, dunque, anzitutto, alla questione del principio fondativo.

La scelta più comune, nella discussione italiana, è in favore della rappresentanza delle autonomie territoriali, più che di quella degli interessi sociali. Mi sembra corretta. Lo è in negativo, perché la critica alla rappresentanza degli interessi che *Kelsen* aveva condotto circa ottant'anni or sono appare (logicamente, si badi, non solo ideologicamente) insuperabile; lo è in positivo, perché la stessa efficienza dell'apparato pubblico, così come il buon funzionamento dei meccanismi democratici, richiedono la valorizzazione dei territori.

Taluno obietta che la crisi di legittimazione delle nostre istituzioni rappresentative centrali non potrebbe essere risolta appoggiandosi proprio alle autonomie territoriali, in particolare regionali, che esperiscono un'analogia se non più acuta crisi di legittimazione (Ciarlo). Si tratta, però, di un'obiezione che prova troppo, perché la crisi di legittimazione riguarda le istituzioni rappresentative a *tutti* i livelli, sicché su nessuno di quei livelli possiamo far leva per operare un tentativo di rilegittimazione. L'obiezione, dunque, postula, in realtà, l'inermità del nostro stesso operato.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Certo, le leggi regionali non brillano per qualità ed originalità. Ma non potrebbe dirsi lo stesso per quelle statali? E non è vero che il margine decisionale per la legislazione nazionale (a tutti i livelli) è ridotto *de iure* dal diritto sovranazionale ed internazionale e *de facto* dalla durezza del contesto economico-finanziario? E quanto ha pesato sulla condizione della legislazione regionale una giurisprudenza costituzionale restrittiva, che sembra aver ricondotto l'orologio delle autonomie a prima del 2001?

Quanto alla composizione, ritengo che:

a) il Senato debba essere rappresentativo non solo delle Regioni, ma (in ragione della nostra storia) anche delle autonomie locali. Dovrebbero farne parte, dunque, i sindaci (o loro delegati) delle città metropolitane, ma anche un congruo numero di sindaci (o loro delegati) dei Comuni maggiori;

b) a ciascuna Regione vadano assegnati seggi in proporzione alla popolazione, ma per fasce e con una soglia minima. La soluzione *Bundesrat*, qui, mi sembra felice;

c) non si debba prevedere l'elezione diretta dei rappresentanti regionali, che reclama il conferimento di funzioni politicamente significative, a partire dalla fiducia, ma sia più opportuna l'elezione di secondo grado;

d) debba comunque essere assicurata la presenza dei Presidenti delle Regioni (o di loro delegati);

e) debba essere previsto il potere di revoca, con la conseguenza della possibile rotazione in occasione del rinnovo dei "governi" delle autonomie e della natura "eterna" del Senato.

5. Quanto alle funzioni, abbiamo problemi assai delicati da risolvere.

Ci si deve chiedere, anzitutto, se il Senato debba ancora partecipare all'elezione e alla messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica, all'elezione dei giudici costituzionali, a quella dei componenti del CSM. Personalmente, ritengo che la funzione moderatrice del Senato lo suggerisca e che, anzi, come taluno ha suggerito (Violante), in queste occasioni si dovrebbero prevedere meccanismi di compensazione dell'eccessiva sproporzione numerica fra Camera e Senato.

In ordine alla funzione ispettiva e di controllo, distinguerei: il controllo non ha molto senso in mancanza della fiducia, mentre l'ispezione senatoriale potrebbe essere pienamente coerente con il disegno generale abbozzato qui sopra.

In ordine alla funzione legislativa, qualunque distribuzione di competenze dovrebbe prescindere dalla suddivisione per materie, che si è rivelata imprecisa e fonte di inesauribili controversie (era, questo, il vizio fondamentale della l. cost. del 2005, bocciata dal voto popolare). Soluzione ben più efficace è quella dell'articolazione per "tipi" di legge, identificati - dunque - per caratteristiche puramente formali. Assegnerei, dunque, alla legislazione bicamerale:

i) le leggi costituzionali e di revisione costituzionale (come dimostra bene la Costituzione francese, non sembra condivisibile l'obiezione - Lippolis - che la partecipazione del Senato sarebbe possibile solo se il nostro fosse un ordinamento federale);

ii) le leggi di amnistia e indulto;

iii) la legge di attuazione dell'art. 81 Cost. e, comunque, tutte le leggi organiche (tra le quali sarebbero, fra le altre, quelle elettorali). A questo proposito, registro che già oggi il nostro ordinamento conosce leggi ordinarie "di sistema", che vengono collocate in posizione particolare, come dimostra il riferimento alla l. n. 400 del 1988 quale paradigma, che in alcuni rinvii presidenziali è stato operato. Introdurrei, pertanto la categoria generale delle leggi organiche, che avrebbero il merito di stabilizzare alcuni snodi fondamentali dell'ordinamento e di sdrammatizzare il conflitto sulla revisione costituzionale.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

E' da escludere, invece, che possano essere bicamerali le leggi "di interesse delle Regioni". Poiché di interesse delle Regioni è gran parte di ciò che la legge può disporre, una simile previsione correrebbe il rischio di riprodurre il problema della ripartizione per materie. Tutt'al più, se si ritenesse di ammettere che il procedimento legislativo inizi anche al Senato, il criterio potrebbe essere ammesso al fine di stabilire il ramo del Parlamento dal quale partire, ma sempre a condizione che vi siano procedure snelle per comporre eventuali dissidi e che il dubbio dell'inosservanza del criterio del criterio non sia giustiziabile.

Vi sono, poi, leggi che non possono essere bicamerali. Qui, il criterio della loro identificazione è dato dalla riserva della fiducia alla sola Camera, che esclude la possibilità di coinvolgere il Senato nella legislazione in cui è implicato il rapporto fiduciario. Così, dovrebbero essere monocamerali le leggi di conversione dei decreti legge, le leggi di delegazione legislativa, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e - a mio avviso - la stessa legge di bilancio, se è vero - come è vero - che la storia della fiducia parlamentare è legata a filo doppio a quella della legislazione di bilancio. Certo in altri ordinamenti si sono fatte altre scelte (v. il Capo X del *Grundgesetz*), ma la soluzione qui ipotizzata mi sembra più coerente. Meritevole di una specifica riflessione, infine, è il caso della legge comunitaria.

Per il resto, le leggi dovrebbero essere bicamerali o monocamerali a discrezione, nel senso che dovrebbe essere ammessa una facoltà di richiamo, in tempi certi, da parte del Senato. Il *dernier mot*, però, per le leggi non necessariamente bicamerali, dovrebbe rimanere alla Camera.

Alcune questioni più particolari, infine, poste dallo schema introduttivo elaborato dallo *staff* del Ministro.

Anzitutto, la questione del numero dei parlamentari. Una riduzione è opportuna, ma a condizione che un livello adeguato di rappresentanza sia assicurato.

In secondo luogo, quella del sistema delle Conferenze. A mio avviso va mantenuto, perché esse si occupano anche di questioni (l'amministrazione, la stipula di accordi) che non sarebbero assorbite dal nuovo Senato.

Lo *status* dei senatori, poi. A me sembra che debba essere quello comune di tutti i parlamentari. Sarebbe impossibile, infatti, escludere l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, ma questo porta con sé la conservazione dell'intero *status*.

Infine, la questione della denominazione. Concordo con l'idea che quella di "Senato federale" non sia convincente. Ciò per due ragioni. Perché l'identificazione del punto di discriminazione fra ordinamenti "federali" e non è controversa (se non - almeno a mio parere - addirittura impossibile). Perché l'art. 114 Cost. introdotto nel 2001 rende la denominazione di "Senato della Repubblica" particolarmente pregnante proprio nella prospettiva delle autonomie territoriali. Tale denominazione, pertanto, merita d'essere conservata.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Prof.ssa Anna Moscarini

La *ratio* della previsione costituzionale di una seconda Camera è quella di ampliamento e di consolidamento della rappresentanza e di limitazione del potere della prima.

Come è noto in A.C. è prevalsa l'idea di una *Chambre de réflexion*, che, complessivamente, si può ritenere aver svolto una funzione positiva nell'ordinamento, assicurando il miglioramento della qualità della legislazione.

Varie ragioni portano ora all'esigenza del superamento del bicameralismo perfetto nel senso della differenziazione, per composizione e funzioni, tra le due Camere.

Ferme le giuste esigenze di *accountability*, la rappresentanza va tutelata e consolidata, *a fortiori* in una prospettiva di riduzione del numero dei parlamentari.

Per la seconda Camera, quanto alla composizione, il modello più vicino alla storia costituzionale italiana è quello del *Bundesrat*, Camera di rappresentanza dei *Länder*, composta da membri dei Governi dei singoli Stati federati.

Si può prevedere che ogni Regione abbia un minimo di voti, con una progressione di crescita in ragione della densità della popolazione.

L'elezione dovrebbe essere indiretta e di secondo grado per evitare duplicazioni con la Camera dei Deputati, per giustificare l'eliminazione del rapporto fiduciario e soprattutto per consentire al Senato di rappresentare, in altro modo, gli interessi propri di uno Stato composto.

Sia che si ritenga di limitare alle istituzioni regionali la rappresentanza, soluzione che personalmente mi sembra preferibile, sia che si ritenga di organizzare la rappresentanza dei Comuni e/o delle Città metropolitane nel Senato, attraverso delegati dei Consigli delle Autonomie Locali e/o dei Sindaci dei Comuni o delle Città metropolitane, in tutti i casi, per evitare il rischio di paralisi all'interno delle singole Regioni e quindi del Senato si potrebbe prevedere che i voti di ciascuna Regione possano essere espressi soltanto in blocco.

Le funzioni debbono essere differenziate, con particolare riferimento a quella legislativa, mentre le funzioni di controllo e di partecipazione alla nomina di membri degli organi costituzionali, sia pur con i necessari adattamenti, non mi sembra problematica.

Sul procedimento legislativo appare indispensabile eliminare il cd. bicameralismo procedurale, e prevedere la funzione bicamerale per tipi di leggi, costituzionali e di revisione costituzionale, amnistia e indulto, leggi di attuazione dell'art. 81 e in generale leggi organiche (ottima l'idea di Luciani).

Mentre le leggi organiche, introdotte in numero molto ristretto, e tra esse quella elettorale e quelle di attuazione dell'art. 81, sono naturalmente bicamerali, la legge di approvazione del bilancio statale dovrebbe essere monocamerale, perché segue le vicende del rapporto fiduciario.

Al di fuori delle leggi bicamerali si può prevedere la possibilità di esame da parte del Senato in tempi brevi ma introdurre maggioranze qualificate nella Camera dei Deputati (anche soltanto la maggioranza assoluta) per superare l'eventuale veto del Senato, soprattutto in materia di attuazione dei vincoli comunitari sul bilancio.

Appare opportuna la costituzionalizzazione della conferenza Stato-Regioni, e la creazione di un organo paritetico, composto da un certo numero di deputati e senatori, per la risoluzione dei conflitti tra le due Camere.

Il ricorso alla Corte Costituzionale potrebbe essere previsto ma solo quale *extrema ratio*, ed in tempi brevi e certi, all'esito negativo della soluzione politica dei conflitti..



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Prof. Valerio Onida

Per il Senato delle Regioni (o delle autonomie) la scelta non è tanto tra elezione diretta ed elezione indiretta o di secondo grado, ma fra rappresentanza diretta del corpo elettorale (sia pure suddiviso fra le Regioni) e rappresentanza delle Regioni come istituzioni territoriali, attraverso i titolari di organi delle stesse o attraverso “delegati” delle stesse (non a caso l’art. 83 Cost. prevede “delegati” delle Regioni che integrano il Parlamento in seduta comune per l’elezione del Presidente della Repubblica, peraltro senza che ciò di fatto abbia dato luogo ad una significativa rappresentanza regionale in tale sede). Si tratta di avere in Parlamento non solo la rappresentanza politica nazionale (Camera) ma anche la rappresentanza delle Regioni come enti a loro volta elettivi e quindi espressione di politiche regionali a loro volta democraticamente formate.

L’elezione diretta dei senatori (anche se collegata temporalmente con l’elezione degli organi regionali) comporta inevitabilmente la prevalenza della logica dei partiti e degli schieramenti politici nazionali, e mal giustifica la differenziazione di funzioni fra le due Camere, portatrici in definitiva della stessa legittimazione popolare. La rappresentanza istituzionale delle Regioni comporta invece la diretta presenza in Parlamento degli interessi e degli indirizzi politici regionali. Naturalmente anche questi indirizzi politici sono in definitiva mediati, localmente, dai partiti, ma una cosa è che il senatore si senta essenzialmente portatore dell’indirizzo politico nazionale del partito nelle cui liste è eletto, altra cosa che si senta portatore degli interessi della comunità regionale che costituisce la base elettorale della Regione di cui è esponente, come interpretati e mediati dalla istituzione regionale: interessi non necessariamente contrastanti con gli interessi nazionali interpretati in sede parlamentare dalla Camera, ma non necessariamente coincidenti con gli stessi, e quindi suscettibili di entrare in dialettica con essi ai fini di una equilibrata composizione (naturalmente in posizione “recessiva”, per la prevalenza della Camera espressiva degli interessi nazionali).

Questo però comporta una soluzione coerente del problema del modo in cui gli interessi e gli indirizzi della Regione si esprimono in Senato: una Regione, in Senato, dovrebbe avere una voce sola, quale che sia il numero dei senatori che esprime (commisurato alla dimensione della rispettiva popolazione): il che non esclude che fra i “delegati” di ogni Regione siano presenti anche rappresentanti delle minoranze politiche della stessa, ma richiede che la posizione della Regione si definisca all’interno della “delegazione” di tale Regioni, e si esprima unitariamente nell’assemblea del Senato.

Quanto all’argomento di Frattini, esso si regge in sostanza su una valutazione di più bassa qualità delle classi politiche regionali, viste come portatrici di interessi “localistici” e meno apprezzabili (e non solo destinati a comporsi, com’è ovvio, con altri nel quadro nazionale). Se fosse per forza così, meglio sarebbe abolire semplicemente la seconda Camera. Infatti anche i deputati sono eletti su base circoscrizionale, e quindi sono espressione dei “territori”, a livello anche più articolato delle Regioni.

Insomma, o si pensa che il sistema autonomistico e regionalistico sia un arricchimento della democrazia, e allora occorre dare ad esso espressione piena, e voce anche al centro, in Parlamento (sia pure in posizione in definitiva non prevalente), quando si discute di certi argomenti (la Costituzione, le grandi leggi di ordinamento, le leggi che specificamente disegnano i limiti delle autonomie). O si pensa invece che il sistema autonomistico sia solo o prevalentemente un peso e una remora alla “buona” politica nazionale, e allora si dovrebbe escluderne dal Parlamento la presenza: col rischio di rafforzare decisamente le spinte centralistiche ed anti-autonomistiche, già



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

tradizionalmente molto forti, che si esprimono, magari in nome dell'efficienza, in sede politica nazionale e in sede burocratica.

Composizione del Senato.

Scartata, a mio giudizio, l'ipotesi della elezione dei senatori a suffragio universale diretto, per le ragioni che ho illustrato nella nota in data 14 giugno, la prima alternativa che si pone è fra prevedere in Senato: a) solo rappresentanti delle Regioni; o b) anche rappresentanti degli enti locali.

La considerazione che le Regioni esprimono il massimo livello costituzionale delle istituzioni di autonomia, in quanto dotate anche di potestà legislativa, e proprio per questo chiamate a partecipare – ad un livello diverso ma in stretto collegamento con il livello statale - all'esercizio della più tipica funzione parlamentare (appunto quella legislativa), nonché il fatto che solo le Regioni, per il loro numero limitato, possono ragionevolmente essere tutte rappresentate nella seconda Camera, potrebbero indurre a scegliere la prima delle due soluzioni.

Tuttavia vi è da tener conto del fatto che gli enti “minori” (Comuni, Province, Città metropolitane) hanno nel nostro sistema un radicamento tradizionale più antico di quello delle Regioni, ed esprimono (almeno i Comuni) un livello di autonomia territoriale per ragioni storiche fortemente sentito, più di ogni altro, dalla popolazione. Queste considerazioni potrebbero indurre a preferire la seconda ipotesi.

A ciò si aggiunge il fatto che finora le Regioni (anche per motivi legati all'impianto costituzionale delle autonomie) non si sono sviluppate – come sarebbe auspicabile a mio giudizio - quali istituzioni territoriali che “riassumono” ed esprimono nella loro esperienza e nella loro attività l'intero tessuto delle autonomie locali nel rispettivo territorio, ma piuttosto come un livello di governo distinto e per certi versi complementare e “concorrente” di quelli locali, dotati a loro volta di rilievo costituzionale. Si pensi ad esempio al fatto che non solo la Costituzione (a partire dalla rubrica del Titolo V: “Le Regioni, le Province, Comuni”, per proseguire con le formulazioni degli articoli 114, 118, 119) attribuisce diretto rilievo costituzionale alle autonomie infra-regionali, ma la potestà di dettare le linee dell'ordinamento di tali autonomie non è attribuita alle Regioni - se non (e nemmeno interamente) nelle Regioni speciali - bensì allo Stato, che ha competenza esclusiva in tema di “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane (art. 117, secondo comma, lettera p: scelta questa che peraltro potrebbe essere rimessa in discussione nella revisione del Titolo V). E' noto che storicamente i Comuni diffidano spesso dei rischi del “neo-centralismo regionale” quanto e più che del tradizionale “centralismo” dello Stato.

Da questo punto di vista non è improbabile che una presenza nel nuovo Senato di rappresentanti, oltre che delle Regioni, anche delle autonome locali possa avere effetto positivo ed essere vista come una “garanzia” per queste ultime.

Tuttavia, poiché è evidente che la eventuale presenza nel Senato delle autonomie locali non potrebbe mai riguardare tutti i singoli enti, ma solo una rappresentanza di essi, si pone l'ulteriore problema di come configurare tale rappresentanza. Non credo si possa prevedere la presenza nel Senato di esponenti solo di alcuni Comuni o di alcune Province (fermo restando il particolare statuto delle Province autonome di Trento e Bolzano, che sono in realtà Regioni: nel seguito si intende che esse sono sempre da includersi fra le Regioni ai fini delle ipotesi qui considerate), e così per esempio dei Sindaci di alcuni Comuni maggiori, dei Comuni capoluoghi delle Regioni, o delle Città Metropolitane, in quanto tali. Ciò infatti significherebbe inevitabilmente dare un rilievo e un peso diverso, nella composizione del Senato, alla popolazione che vive nei centri maggiori, rispetto



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

alla restante popolazione, e non avrebbe alcuna giustificazione, anzi potrebbe aggravare uno squilibrio di poteri e di rappresentanza che già nei fatti rischia di manifestarsi.

La rappresentanza delle Regioni nel Senato difficilmente potrebbe configurarsi come paritaria fra tutte le Regioni, indipendentemente dalla loro dimensione. Può essere ragionevole prevedere un numero minimo di rappresentanti per ogni Regione (ad esempio due, salvo la Valle d'Aosta) e un ulteriore numero commisurato alla popolazione della Regione (ad esempio uno ogni milione di abitanti). Potrebbero far parte di diritto del Senato i titolari di organi regionali, ovvero i senatori potrebbero essere eletti dagli organi regionali. Sembra preferibile ricorrere il più possibile alla prima ipotesi, per rafforzare il carattere istituzionale, e non solo genericamente rappresentativo, della composizione del Senato: ad esempio il Presidente della Regione (anche attraverso un suo delegato) e il Presidente del Consiglio regionale (di tutte le Regioni) potrebbero far parte di diritto del Senato. I membri ulteriori, quando siano previsti, potrebbero essere eletti dai Consigli regionali, meglio se fra i propri componenti: infatti non dovrebbe trattarsi di generiche designazioni "politiche", ma di esponenti chiamati, in Senato, a concorrere a dare voce alla Regione, unitamente ai Presidenti di Consiglio e Giunta.

Il sistema di elezione potrebbe prevedere quando possibile la rappresentanza delle minoranze (voto limitato), fermo restando che, a mio giudizio, l'intera delegazione della singola Regione dovrebbe, in Senato, esprimersi unitariamente, col numero di voti spettante alla Regione in relazione al numero di senatori ad essa attribuiti (modello *Bundesrat*: sul punto rinvio a quanto osservato nella nota del 14 giugno).

La eventuale rappresentanza delle autonomie locali dovrebbe essere espressa distintamente per Regione, proprio per evitare che essa configuri qualcosa di diverso da una rappresentanza territoriale. Per ogni Regione dunque ai senatori espressi dalla Regione stessa si aggiungerebbero uno o più senatori espressi dalle autonomie locali. Si potrebbe prevedere che nella delegazione eletta dalla Regione debbano essere inseriti uno o più esponenti di enti locali della stessa (ad esempio uno o più Sindaci), ma così non si realizzerebbe una vera rappresentanza delle autonomie minori.

Le altre soluzioni praticabili e coerenti potrebbero essere: a) attribuire il potere di eleggere i senatori rappresentanti degli enti locali all'assemblea dei Sindaci e dei Presidenti di Province della Regione o al corpo elettorale costituito dai consiglieri comunali e provinciali (meglio la prima scelta); ovvero b) attribuire il potere di eleggere i senatori rappresentanti degli enti locali al Consiglio delle autonomie locali costituito in ogni Regione in base all'art. 123, quarto comma, Cost. e agli Statuti delle Regioni.

Il numero di rappresentanti delle autonomie locali per ogni Regione dovrebbe essere variabile secondo la popolazione della Regione, e complessivamente essere pari a non più della metà dei rappresentanti della rispettiva Regione.

Quanto alle modalità di designazione dei rappresentanti diversi da quelli investiti *jure officii* (Presidenti delle Regioni e Presidenti dei Consigli regionali), si possono ipotizzare sistemi che consentano, nel complesso, anche la presenza delle minoranze consiliari, ma dovrebbe restare fermo che il voto della Regione in Senato si esprime unitariamente. La rappresentanza degli enti locali di ogni Regione esprimerebbe invece una volontà autonoma da quella della rappresentanza della rispettiva Regione, ma anch'essa unitaria. Occorre infatti evitare in ogni caso che i senatori si esprimano *uti singuli*, ciò che comporterebbe inevitabilmente l'attrazione verso un modello in cui la volontà del Senato si formerebbe in base ad appartenenze di partito e non in base alla rappresentanza delle istituzioni autonomistiche.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Funzioni del Senato.

La funzione essenziale del Senato dovrà essere la partecipazione alla deliberazione delle leggi, in due forme:

a) per una ristretta categoria di leggi (c.d. bicamerali) il Senato parteciperà in posizione paritaria rispetto alla Camera.

Fra queste si può ipotizzare di comprendere le leggi costituzionali (anche per rafforzare la garanzia della rigidità costituzionale), e le leggi generali sull'ordinamento regionale e degli enti locali: cioè, in linea di massima, le leggi che attribuiscono ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia a singole Regioni (art. 116, terzo comma, Cost.); le leggi che determinano i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, *letteram*); le leggi che disciplinano gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, secondo comma, *lettera p*); le leggi che dettano le norme di procedura per la formazione e l'attuazione degli atti normativi comunitari e per l'attuazione a livello regionale e locale degli atti dell'Unione europea e degli accordi internazionali (art. 117, quinto comma); le leggi che dettano i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 119, secondo comma); le leggi che definiscono le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato (art. 120, secondo comma); le leggi che stabiliscono i principi fondamentali sul sistema di elezione degli organi regionali e sui casi di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti degli organi regionali (art. 122, primo comma). Per il caso di dissensi fra le due Camere si possono prevedere meccanismi di conciliazione (commissioni miste).

b) Per le altre leggi (oppure solo per le altre leggi che definiscono i limiti dell'autonomia regionale nelle materie concorrenti: art. 117, terzo comma) il Senato può proporre testi da sottoporre alla Camera, o chiedere, entro brevi termini, di riesaminare i testi approvati dalla Camera, salva la deliberazione finale di quest'ultima (eventualmente, in caso di emendamenti del Senato, prevedendo una maggioranza particolare della Camera per poterli respingere).

Numero dei parlamentari.

Per quanto riguarda la Camera si può pensare a un numero di deputati intorno a 500 (uno ogni 120.000 abitanti circa). Scendere molto al di sotto di tale limite costringerebbe a configurare, nel caso di elezione in collegi uninominali, collegi troppo ampi, indebolendo il rapporto fra elettori ed eletti.

Per quanto riguarda il Senato, fermo restando che ogni Regione ha almeno due rappresentanti (Presidente della Regione e Presidente del Consiglio regionale, salvo la Valle d'Aosta che potrebbe avere, come oggi, un solo senatore, nella persona del Presidente della Regione), si avrebbero 41 componenti di diritto, considerando come Regioni le Province autonome di Trento e Bolzano.

Prevedendo un numero di membri elettivi commisurato alla popolazione, in ragione di uno ogni milione di abitanti circa, con arrotondamenti e in base a un calcolo approssimativo, si potrebbero avere: nessun componente in 4 Regioni, comprese le due Province autonome (Trento, Bolzano, Molise, Valle d'Aosta); un componente in 2 Regioni (con più di 600.000 ma meno di un milione di abitanti: Umbria e Basilicata); due componenti in 6 Regioni (da 1 a 2 milioni: Calabria, Sardegna, Liguria, Marche, Abruzzo, Friuli-VG); quattro componenti in 1 Regione (da 3 a 4 milioni: Toscana); cinque componenti in 4 Regioni: (da 4 a 5 milioni: Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna, Puglia); sei componenti in 3 Regioni (da 5 a 6 milioni: Sicilia, Lazio, Campania); dieci componenti



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

in 1 Regione (da 9 a 10 milioni: Lombardia): per un totale di 66 componenti e un totale complessivo di 107 componenti (41 +66).

Ad essi potrebbero aggiungersi i rappresentanti delle autonomie locali, in un numero contenuto (non più di uno o due per ogni Regione, e complessivamente dunque non più di 30-40. In tutto i senatori sarebbero meno di 150.

Soppressione delle circoscrizioni estero.

Il ripensamento della struttura e della composizione del Parlamento dovrebbe essere l'occasione per sopprimere l'elezione di parlamentari nelle circoscrizioni estero, dopo che anche l'esperienza ha dimostrato come essa non realizzi una forma di democrazia matura. Occorrerebbe abrogare pertanto l'innesto in tal senso effettuato nell'art. 48, terzo comma, secondo periodo, Cost. con la legge costituzionale n. 1 del 2000, lasciando in vita solo il primo periodo del predetto comma, secondo cui "la legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività", e rimettendo alla legge ordinaria il compito di disciplinare tali modalità (voto nei consolati, voto per corrispondenza) ai fini della partecipazione dei cittadini all'estero all'elezione della Camera, in riferimento alla circoscrizione di ultima residenza in Italia o altrimenti individuata. anche in base all'originaria provenienza.

Senatori a vita.

Va valutato se conservare la categoria dei parlamentari a vita e di diritto, e in tal caso se conservarla – come mi sembra preferibile - nell'ambito del Senato, nonostante la sua nuova conformazione, ovvero trasferirla nella Camera dei deputati.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Prof.ssa Annamaria Poggi

Bicameralismo imperfetto e attuazione dello stato regionale.

Le ragioni per cui il superamento del bicameralismo perfetto va strettamente connesso alla struttura regionale del nostro Stato sono state ben evidenziate da una serie di interventi. Sottolineo solo due aspetti che ritengo cruciali.

Il primo aspetto è che non possiamo rimanere “in mezzo al guado” e non razionalizzare il complesso di riforme che dal 1997 in poi hanno profondamente poi trasformato il nostro ordinamento e soprattutto il modo in cui vengono assolte le funzioni pubbliche. E’ un dato di realtà che ormai molte di queste (e quelle sociali in particolare) hanno nel “territorio” il loro punto di snodo e rispetto a queste lo Stato (Governo e Parlamento) assolvono solo più una funzione normativa spesso scollegata dalla realtà (basti pensare all’edilizia scolastica su cui lo Stato detta le norme e gli enti devono trovare le risorse; come pure alla sanità o ai servizi sociali...).

La gestione di tali funzioni pubbliche ad opera degli enti territoriali (la Regione in funzione legislativa concorrente e gli altri enti territoriali in funzione di erogazione dei relativi servizi) richiede una loro condivisione *ab origine* delle scelte di indirizzo politico sui relativi settori di intervento. Molte di tali scelte, peraltro, prescindono oramai dalla legislazione di settore per essere affidate alla legislazione di coordinamento della finanza pubblica di competenza esclusiva dello Stato su cui, non a caso, si concentra molto del contenzioso costituzionale. Si potrebbe obiettare che esistono le Conferenze. Si tratta, tuttavia, di un’obiezione molto debole per diversi motivi:

1. le Conferenze sono state pensate per la condivisione delle scelte di gestione amministrativa (e finanziaria) delle funzioni e non a caso sono nate tutte con il “terzo” decentramento amministrativo;
2. il sistema delle intese necessarie è frutto della giurisprudenza costituzionale e non di un disegno razionale di stesura “congiunta” delle regole di sistema;
3.

Né la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni può considerarsi una adeguata modalità di soluzione del problema. Si tratterebbe, infatti, non solo di una soluzione debole (poiché non conferirebbe alla Conferenza il valore di Camera che condivide le scelte di indirizzo politico) e semmai pericolosa (poiché consegnerebbe alle sole Regioni, e per di più a quelle più politicamente “pesanti”, decisioni che, invece, devono essere assunte con la adeguata partecipazione di tutti i soggetti coinvolti).

Il secondo aspetto, in qualche misura conseguente al primo, è che tale impianto autonomistico non solo non va revocato in dubbio, ma va confermato, attraverso una sua opportuna semplificazione e razionalizzazione.

Ciò in quanto solo attraverso di esso si può oggi attuare sino in fondo l’idea di Repubblica di cui all’art. 114, quale garante della coesione sociale ed economica del Paese e perciò quale nuovo modo di realizzare l’unità politica, come hanno ben evidenziato nei loro interventi, Falcon ed Olivetti.

In un ordinamento complesso (socialmente, culturalmente, economicamente, territorialmente...) l’unità politica si realizza principalmente sul terreno della cittadinanza sociale, cioè attraverso la garanzia dei diritti di cittadinanza primaria (salute, istruzione...). Tale unità può essere realizzata oggi solo attraverso l’azione sinergica di tutti gli enti territoriali che a vario titolo esercitano competenze legislative e amministrative necessarie a garantire quella cittadinanza. Il frazionamento tra i vari enti di cui all’art. 114 di competenze precedentemente gestite unicamente



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

dallo Stato ha questo significato, e cioè la “chiamata in corresponsabilità” per assicurare l’effettività di quei diritti che consentono l’eguaglianza e lo sviluppo della personalità di cui all’art. 2 Cost.

In questa prospettiva gli stessi enti di cui all’art. 114 concorrono a garantire l’unità politica del Paese e perciò devono aver titolo ad essere rappresentati nella sede dove si assumono le decisioni politiche “nazionali”.

Composizione della Seconda Camera.

Circa la composizione della seconda Camera i due modelli tedesco e austriaco offrono spunti di riflessione diversi, ma ugualmente interessanti.

Quello austriaco consente di tenere insieme elezione indiretta (soglia minima di rappresentanti dei *Länder*) ed elezione diretta, con tutti i vantaggi e gli svantaggi del caso. Vantaggi: la sola elezione indiretta, come ha sottolineato Caravita, pone un problema di conciliabilità dei ruoli (i Presidenti di Regioni oppure i Sindaci di grandi città potrebbero assicurare una costante presenza ed attività?) e, dunque, indirettamente di qualità della rappresentanza. Svantaggi: il caso austriaco evidenzia che questo sistema non ha avuto una “rendita” politica interessante per i territori e, dunque, si sta meditando di cambiarlo. Tuttavia, esso potrebbe essere meno traumatico nella nostra situazione e, dunque, più politicamente percorribile. Poiché non smantellerebbe completamente l’attuale assetto del Senato, ma solo in parte.

Sicuramente quello tedesco (sola rappresentanza indiretta) ha una maggiore coerenza “interna” e perciò sarebbe preferibile, e nell’adattamento al nostro sistema dovrebbe comportare una estensione calibrata agli enti territoriali (Sindaci delle città metropolitane, Sindaci delle grandi città). Non solo, ma assicurerebbe anche una coerenza di sistema: le due Camere sarebbero davvero differenziate e pertanto risponderebbe ad una logica comprensibile la differenziazione delle loro funzioni.

Vantaggi: reale differenziazione tra le due Camere, alto potenziale di rappresentatività degli interessi dei territori.

Svantaggi: qualità della rappresentanza, possibili tentazioni di potentati locali.

Funzioni.

Con riguardo alla funzione legislativa mi pare che una buona soluzione sia quella di prescindere dal riparto di materie (anche per evitare un sicuro contenzioso paralizzante davanti alla Corte Costituzionale) ed imboccare decisamente la strada della differenziazione per tipologie di leggi.

Oltre alle leggi bicamerali individuate da Luciani (revisione della Costituzione e leggi costituzionali; leggi di amnistia e indulto; leggi di attuazione dell’art. 81), indicherei sicuramente: le leggi sulle funzioni fondamentali degli enti territoriali; le leggi elettorali e in materia di organi di governo degli stessi; le leggi sul coordinamento della finanza statale e locale; le leggi di determinazione dei LEP; la legge comunitaria.

Concordo con l’appunto di Luciani sulle leggi che, invece, non dovrebbero in nessun caso essere bicamerali e cioè, sicuramente, tutte quelle legate o in cui è implicato il rapporto fiduciario

Sarebbe inoltre opportuna qualche norma di “chiusura”: facoltà di richiamo da parte del Senato in tempi certi; prevalenza, in caso di dissenso, della Camera politica.

Rispetto alle altre funzioni, manterrei certamente le funzioni inerenti l’elezione e la messa in stato di accusa del P.d.R., l’elezione dei giudici costituzionali (che peraltro sanerebbe un problema apertosi con la revisione del 2001 e mai affrontato) e dei componenti il CSM.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Le Conferenze.

Se si andasse in questa direzione, credo che il sistema delle Conferenze andrebbe tutto rivisto.

Di sicuro nella Stato-Regioni non avrebbe più senso prevedere la sessione comunitaria, oppure fare gli accordi per la determinazione dei LEP in materia sanitaria, per evitare inutili e pericolosi doppioni. Forse addirittura la stessa Conferenza non avrebbe più motivo di esistere.

Mentre occorrerebbe valutare assai attentamente la ratio della esistenza in vita delle altre Conferenze, evitando di dar luogo a luoghi “paralleli” di rappresentanza che, col tempo, potrebbero rivelarsi di freno all’assunzione di decisioni in tempi ragionevoli.

Qualche riflessione finale su come procedere nei nostri lavori.

Pur non avendone avuto il tempo in questo breve appunto penso che su ognuno dei temi offerti alla nostra riflessione occorrerebbe, nella stesura finale della relazione:

- individuare le linee portanti;
- strutturare su di esse alcune opzioni tecniche possibili;
- corredarle delle implicazioni sia a livello di Costituzione (cosa occorrerebbe modificare se..) sia a livello di legislazione ordinaria (nel caso in cui dell’attuazione di tali opzioni dovesse farsi carico solo il Parlamento);
- infine immaginare il “transitorio” (come e in che modo si passa da...a...).



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Prof. Guido Tabellini

La riunione di Roma e i commenti successivamente inviati hanno manifestato ampio consenso intorno a quella che Marco Olivetti ha definito la *pars destruens* della riforma, cioè l'esigenza di (i) togliere al Senato il controllo sull'esecutivo attraverso il voto di fiducia e di (ii) attribuire qualche forma di supremazia legislativa alla Camera, quantomeno su alcuni aspetti della legislazione. Vi è anche consenso sull'opportunità che il Senato rappresenti interessi territoriali.

Qui di seguito riporto alcune osservazioni su una questione più controversa, cioè il metodo di elezione e la composizione del Senato.

Innanzitutto alcuni dati di fatto. Se compariamo gli ordinamenti esistenti in altri paesi (i dati qui di seguito non sono aggiornati ma dubito che siano cambiati significativamente negli ultimi anni).

a) Non vi è un metodo prevalente per eleggere i membri della seconda Camera. Su circa 178 paesi presenti nel database *Interparliamentary Union*, 58 hanno un sistema bicamerale. Di questi 58 paesi con ordinamenti bicamerali, 24 usano l'elezione diretta come metodo primario per la composizione della Seconda Camera. Gli altri usano la nomina o l'elezione indiretta.

b) Non vi è relazione univoca tra il metodo di elezione e i poteri della Seconda Camera. Come sappiamo il voto di fiducia attribuito al Senato è un'unicità italiana e non è presente negli altri regimi parlamentari in cui la Seconda Camera è eletta direttamente. Pertanto, l'affermazione che l'elezione diretta del Senato si porta dietro il voto di fiducia è non solo un *non-sequitur* logico, ma è anche un'affermazione priva di fondamento empirico. Inoltre, in molti i regimi Parlamentari Bicamerali, i poteri attribuiti dalla Costituzione alla Seconda Camera nel procedimento legislativo sono inferiori a quelli della Prima Camera, anche quando la Seconda Camera è eletta direttamente (si pensi al Giappone, alla Spagna, alla Repubblica Ceca, alla Polonia, per citare alcuni dei paesi avanzati). Questi confronti quindi suggeriscono che non vi è contraddizione tra il mantenimento dell'elezione diretta per il Senato e l'obiettivo di realizzare la *pars destruens* sopra menzionata.

Il mantenimento dell'elezione diretta per il Senato non è neanche in contraddizione con l'esigenza, condivisibile, di rendere i Senatori più indipendenti dai partiti politici di quanto non siano i membri della Camera, per diverse ragioni: i) Se il Senato non ha più il voto di fiducia, la disciplina di partito si affievolisce, perché il voto dato contro il proprio partito non ha più conseguenze vitali per la durata dell'esecutivo. Già questo di per se contribuisce ad attenuare la presa dei partiti su Senatori. Inoltre, l'elezione dei Senatori contestuale a quella dei rappresentanti della loro regione li sottrae al ciclo elettorale nazionale, anche nei tempi, rendendoli invece più sensibili alle questioni rilevanti per la loro regione. Anche ciò contribuisce a ridurre la dipendenza dai partiti nazionali, tanto di più quanto più i Senatori sono personalità autorevoli e indipendenti.

L'elezione indiretta (intesa come suggerisce Valerio Onida come rappresentanza delle istituzioni) ha una sua logica e coerenza. Ma ha alcuni gravi inconvenienti che riassumo qui di seguito:

i) L'Italia è uno stato unitario, non federale. Per quanto importanti, le regioni non hanno una tradizione storica che porta facilmente il cittadino a identificarsi con la sua regione; né i governi regionali hanno prerogative così importanti quanto lo sono quelle degli Stati in un contesto davvero federale. Ne segue che l'attenzione e la partecipazione dei cittadini alle elezioni amministrative è modesta. Inoltre, il personale politico che si candida agli organi legislativi locali è spesso composto di burocrati o funzionari politici di qualità non elevata, non espressione di personalità indipendenti e



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

autorevoli. Delegare a loro la scelta dei senatori comporta il rischio che anche il Senato sia composto da personale scadente o comunque poco indipendente dai partiti. Non è una questione di interessi locali vs nazionali, ma dell'obiettivo secondaria importanza che nell'ordinamento italiano il governo locale ha rispetto al governo nazionale.

ii) E' vero che oggi molti deputati o senatori non sembrano migliori del personale politico locale. Ma questo è anche una conseguenza della legge elettorale, e in particolare delle liste bloccate, che auspicabilmente vorremo cambiare.

iii) Vi è oggi in Italia una forte domanda di trasparenza e di *accountability*, anche per rimediare ai frequenti episodi di corruzione. Ignorare questa preoccupazione rischia di allontanare ulteriormente i cittadini dalla politica. Inoltre, è indubbio che la lotta alla corruzione politica sarebbe facilitata da un sistema elettorale diretto (posto che i cittadini abbiano davvero la possibilità di esprimersi sul singolo candidato, e non solo su una lista preconfezionata), mentre l'elezione indiretta facilita la collusione tra i politici.

iv) Un Senato eletto indirettamente e composto di funzionari locali o designati da politici locali sarebbe facilmente de-legittimabile in occasioni di conflitti con la Camera o con il governo. E' facile immaginare cosa succederebbe in caso di conflitto: la Camera e il governo userebbero come argomento contro il Senato il fatto innegabile che loro, e non i Senatori, hanno ricevuto l'investitura popolare, e che quindi sono più legittimati a far valere la propria volontà. Cioè il rischio di avere un Senato troppo secondario e quindi irrilevante sarebbe non trascurabile.

v) Non è chiaro che sia desiderabile avere nell'organo *legislativo* nazionale rappresentanti degli organi *esecutivi* locali, per via della confusione di ruoli che ciò implica. L'esperienza tedesca a questo proposito non è sempre positiva. Si rischia di dare potere di veto agli esecutivi regionali su questioni di legislazione nazionale. E' possibile che questo potere di veto venga usato dai rappresentanti degli esecutivi locali per ottenere favori e compensazioni su altri tavoli (magari in materia di bilancio), e non per migliorare la legislazione nazionale.

vi) L'esigenza di coordinamento tra i governi regionali e il governo nazionale, certamente rilevante, può essere soddisfatta nella conferenza Stato-Regioni. I confronti internazionali evidenziano che, anche nei paesi in cui i Senatori rappresentano in qualche modo gli organi legislativi o esecutivi locali, rimane comunque presente e rilevante un'istituzione analoga alla nostra conferenza Stato-Regioni.

vii) Tutte queste considerazioni mi portano a concludere che, nonostante la coerenza astratta dell'elezione indiretta, per l'Italia sia preferibile avere un Senato eletto direttamente dai cittadini. Come mostrano i confronti internazionali, le prerogative del Senato possono essere ridotte e circoscritte con la Costituzione, pur mantenendo l'elezione diretta. L'elezione diretta dà maggiori garanzie che, nell'ambito delle funzioni che gli sono attribuite dalla Costituzione, il Senato abbia un ruolo rilevante e indipendente, e che sia pienamente legittimato a far sentire la sua voce.

viii) La rappresentanza degli interessi territoriali può essere facilitata rendendo l'elezione dei Senatori di ogni regione contestuale alle elezioni regionali (con la data delle elezioni del Senato per quella regione che si accompagna alla data delle elezioni regionali).



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

Prof.ssa Nadia Urbinati

Riflessioni su come differenziare i metodi di composizione e le competenze della seconda camera ovvero il Senato della Repubblica.

Ritorno al problema già affrontato nel mio intervento che si collega direttamente a quello sollevato da, tra gli altri, Cheli: “perchè” ci proponiamo di attuare questa riforma? Da quale esigenza siamo mossi e per ottenere che cosa? Questo livello preliminare di chiarezza delle intenzioni è importante perchè consente di affrontare in maniera sistemica il problema, ovvero dargli organicità e coerenza come ci è stato chiesto.

Ora, se il problema è rendere l'attuale sistema più trasparente e *accountable* (Tabellini) allora l'elezione indiretta va nella direzione contraria. Perchè l'elezione indiretta dei componenti di un organo deliberativo (e che decide su leggi nazionali) è opaca rispetto all'opinione dei cittadini e ai loro strumenti di monitoraggio e di controllo. Al contrario, attribuisce un enorme potere discrezionale ad alcuni grandi elettori, che sono stati sì eletti per suffragio universale ma ora acquistano un potere che non dovrebbero avere in un sistema democratico compiuto e ricco: quello di sostituirsi ai cittadini-elettori, e di avere un eccesso di potere elettorale e decisionale (il Senato non è un organo amministrativo ma a tutti gli effetti politico). Il metodo dell'elezione indiretta ebbe successo, nel XIX secolo, come argine alla democrazia. Il liberale Benjamin Constant lo suggerì proprio per questa ragione: volendo egli contenere l'espansione egualitaria della democrazia elettorale. Tuttavia, non serve aggiungere prove al fatto provato che questa correzione si attirò giustamente la critica di generare e proteggere un'oligarchia, di dar vita a una classe di notabili o semplicemente di auto-referenti, un circolo di auto-selezionati. Si potrebbe obiettare che per avere un sistema deliberativo democratico non è necessario che tutti i passaggi o i suoi elementi siano deliberativi e democratici. Vero. Tuttavia questo pluralismo è giustificato in relazione a *policies* o domini amministrativi non a *politics* o domini legislativi. E soprattutto si tratta di evitare di cadere nel funzionalismo per cui ogni processo, in un modo o nell'altro, può essere considerato come un'efficace strategia che contribuisce al funzionamento del sistema, e quindi buona in quanto capace di far questo. Occorre invece “valutare quando comportamenti non-deliberativi, debolmente deliberativi, o anche antideliberativi, rafforzano nondimeno il sistema” democratico e quando ciò non accade (J. Mansbridge). Ma per fare questa valutazione occorre avere come idea regolativa l'*accountability* democratica, non il funzionalismo dei processi. La funzione epistemica, decisionale, *problem-solving*, deve essere, in questo caso soprattutto, collocata all'interno di criteri generali come l'eguaglianza politica, e i principi di trasparenza e di controllo, condizioni non garantite dall'elezione indiretta di un corpo politico.

E inoltre, se il nostro scopo è di rendere il sistema delle istituzioni più, non meno, coerente con i principi democratici (la prima parte della Costituzione come nostra guida) allora non si comprende perchè dobbiamo prendere questa strada. Ecco quindi che la questione “perchè ci proponiamo questa riforma” diventa cruciale, un canovaccio interpretativo delle proposte e una guida di selezione delle stesse.

Credo quindi che si debba ripensare e abbandonare la proposta dell'elezione indiretta. Oltretutto se dobbiamo riflettere sull'accusa di autoreferenzialità rivolta alla classe (casta) politica e che probabilmente induce i cittadini a evadere il loro compito sovrano, allora non possiamo andare nella



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

direzione di addirittura costituzionalizzare la formazione di livelli gerarchici di cittadinanza elettorale.

Infine: con Brunelli condivido anche le osservazioni sulla diminuzione del numero dei rappresentanti. I rapporti quantitativi – popolazione/numero dei rappresentanti - non sono un dato irrilevante (soprattutto qualora si propottasse la proposta di un Senato non eletto a suffragio diretto). Allinearsi a quei paesi che hanno la nostra densità di popolazione ha un senso, ma è comunque un fattore estrinseco. Il fatto che paesi diversi dal nostro abbiano quella o quell'altra istituzione non è ragione sufficiente per adottarla; la comparazione è un buon metodo di lavoro per soppesare i pro e i contro, non un criterio di decisione. Dobbiamo prima di tutto fissare l'attenzione al nostro Paese, la sua storia civile e sociale, e infine i guasti straordinari che sono stati prodotti al sistema democratico in questi ultimi decenni di democrazia praticata. Se i rappresentanti sono troppo pochi di numero corromperne il voto sarà più facile o comunque meno impossibile di quanto lo sarebbe se il loro numero è largo.

Dovremmo prestare attenzione al sentimento profondo che esiste tra i nostri concittadini di sfiducia nelle istituzioni, nei politici, nei partiti e nel sistema che si è aggravato con gli anni e in questi ultimi anni. Dato il quale a me sembra che allontanare con l'elezione indiretta la classe politica ancora di più di quanto sia distante oggi è quantomeno incoerente.

Tralascio per ora l'altra grande questione dello sbilanciamento in senso monocamerale che un Senato così concepito implicherebbe – ovvero dell'incremento di potere dell'esecutivo ovvero della maggioranza, con l'evidente necessità di rivedere l'intero sistema dei *checks* visto che una sola camera politica naturalmente più grande facilita di favorire lo strapotere della maggioranza. Tralascio questo enorme problema perchè immagino che tornerà ad affiorare nel corso delle successive sedute.



Prof.ssa Lorenza Violini

Il bicameralismo italiano: quale futuro?

Una questione preliminare: mantenimento del bicameralismo o passaggio al monocameralismo?
Bicameralismo e Titolo V: le funzioni “a proiezione regionale” della seconda Camera.

- Riforma del bicameralismo e riforma del riparto di competenze tra Stato e Regioni
- La modifica dell'assetto delle competenze nel federalismo tedesco. Cenno
- Il destino delle competenze concorrenti, le esclusive statali e i nessi con i poteri della seconda Camera.

La differenziazione funzionale tra le due Camere: le funzioni “a proiezione nazionale” del Senato.

Le possibili soluzioni istituzionali: tra modelli “puri” e soluzioni “ibride”.

Una questione preliminare: mantenimento del bicameralismo o passaggio al monocameralismo?

La riforma dell'attuale sistema bicamerale italiano è da svariati decenni all'ordine del giorno dei dibattiti degli studiosi, dibattito che – come contraltare – ha prodotto e si è poi nutrito di una selva di proposte normative, giunte in diversi casi fino alla soglia dell'approvazione parlamentare ma, ad oggi, senza successo alcuno. Il tema ha dunque radici profonde che pescano fino agli albori della nostra storia repubblicana; non si erano, infatti, ancora spenti gli echi delle discussioni sul bicameralismo in Assemblea Costituente che già Mortati e altri ne invocavano la modifica, riprendendo proposte e progetti che non erano stati accolti in Costituzione o elaborandone di nuovi.

A distanza di oltre 60 anni da queste prime riflessioni, ancora oggi noi siamo di fronte a temi analoghi, il primo dei quali è l'opzione di fondo su cui ragionare, cioè l'alternativa tra il monocameralismo e il bicameralismo. Volendo semplificare il bicameralismo perfetto (i cui limiti sono a tutti noti) potrebbe infatti essere naturale e razionale la *reductio ad unum* che risolverebbe gordianamente la maggior parte dei problemi che, invece, occorre affrontare per mantenere, riformata, una seconda Camera purchessia. Con una sola Camera si potrebbe, infatti, ridurre agevolmente il numero dei parlamentari e gli annessi costi, non si avrebbe il problema di scegliere a chi conferire il potere di dare la fiducia, si potrebbe lasciare invariato l'elettorato attivo e passivo (pur cambiando, ovviamente, la legge elettorale) e non si dovrebbe ragionare su come differenziare le rispettive funzioni. Ed è anche per questa sostanziale semplificazione delle problematiche che la struttura monocamerale è stata adottata da moltissimi Paesi (non federali), anche attraverso recenti riforme: si pensi per esempio alla Danimarca (1953), alla Svezia (1975), alla Grecia (1975) e al Portogallo (1976).

Tuttavia, pur con tutti i limiti dell'attuale bicameralismo e pur in parziale controtendenza rispetto al quadro comparato, l'opzione monocamerale nel nostro ordinamento non sembra godere di sufficiente stima per avere *chances* di successo, né paiono auspicabili soluzioni di mero “aggiustamento” dei limiti mostrati dall'attuale assetto (e *in primis* la numerosità), con il sostanziale mantenimento dei tratti salienti del Senato così come oggi configurato.

Per almeno due ragioni, la soluzione che si prefigura come la più realistica è quella dell'introduzione di una Camera/Senato delle Regioni: essa è la più *coerente* con la nostra forma di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Stato ed è anche la più *necessaria* per dare forma compiuta a tale forma. Sussiste, infatti, per opinione quasi unanime della dottrina, un rapporto biunivoco tra forma di Stato federale/regionale/fortemente decentrata e la seconda Camera nazionale a rappresentanza territoriale, rapporto che rende quest'ultima necessaria alla prima e la prima completa solo in presenza della seconda. L'esempio americano, come ci è stato ricordato di recente, resta in questo senso quello primigenio e magistrale, dimostrando come “tutte le motivazioni che hanno portato in passato alla formazione di parlamenti bicamerali appaiono oggi superate o affievolite tranne quella che mosse i costituenti americani nel 1787, i quali per primi si trovarono di fronte al problema di dar forma all'istituzione parlamentare nel creare uno stato federale”¹. Ma anche in passato era dominante la tesi secondo cui “l'unico tipo di Stato nel quale il bicameralismo sembri essere attualmente necessario per definizione, è quello costituito dagli ordinamenti federali o che si autodenominano tali (o sono comunque contraddistinti da un forte grado di decentramento)”².

Il vero snodo non pare dunque quello – che qui ho provocatoriamente adombrato – di giungere ad avere una sola Camera, ma quello di ripensare al ruolo del Senato, rendendolo coerente con gli aspetti ora messi in luce.

Non sono certamente la sola a essere favorevole ad una Camera delle Regioni, che nel nostro ordinamento assumerebbe probabilmente la forma di un Senato della Repubblica a base regionale. Dottrina, legislatore e politica sembrano andare pressoché tutti in questa stessa direzione, salvo coloro – minoritari³ – che si sono pronunciati contro la stessa e a favore di una razionalizzazione del sistema delle Conferenze. A motivo di questa ampia consonanza, per l'Italia parrebbe dunque essere giunto finalmente, come dice D'Andrea⁴, il *tempo* della Camera delle Regioni. Ed è su questo che esporrò qualche pensiero. In particolare, la riflessione si articolerà su tre punti: in prima battuta, e secondo un approccio forse non del tutto usuale, partirò – per ragionare del tema – da alcune considerazioni sulla riforma del Titolo V; mi soffermerò poi sugli aspetti funzionali, per concludere con quella che potrebbe essere, a mio parere, una ragionevole configurazione anche nei dettagli della nostra seconda Camera.

Bicameralismo e Titolo V: le funzioni “a proiezione regionale” della seconda Camera.

- Riforma del bicameralismo e riforma del riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Se la riforma del bicameralismo deve essere *in primis* funzionale a garantire una effettiva rappresentanza dei territori al centro⁵, non è chi non veda il nesso tra la stessa e la (ri)definizione delle competenze Stato – Regioni delineate dal Titolo V. Per la verità, questo secondo tema della discussione non è ancora stato ben messo a fuoco e si nutre, ancora, di considerazioni di carattere

¹ V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, in Rass. Parl., n. 1/2012, p. 33.

² L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo*, in Quad. Cost., 1984, p. 220.

³ Mi riferisco al noto scritto di I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, Jovene, Napoli, 2006.

⁴ A. D'ANDREA, *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente federalismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti*, in Costituzionalismo.it, n. 1/2012.

⁵ Come notato in dottrina, “è difficile contestare che, in un assetto ordinamentale strutturato su un ampio decentramento a carattere territoriale, il principio democratico anzitutto, e le stesse ragioni del buon andamento, richiedono che le decisioni riguardanti le istituzioni dell'autonomia locale siano assunte con la partecipazione di queste. [...] Se è dato rinvenire soluzioni diverse al problema partecipativo prospettato, che si collocano o sul piano dell'organizzazione o su quello del procedimento, l'integrazione dei soggetti del decentramento istituzionale nei processi decisionali che li riguardano è più efficace nei Paesi dotati di una seconda Camera che ne è espressione (il Senato nordamericano, il Bundesrat tedesco, le Sénat de Belgique), M. SCUDIERO, *Prefazione*, in ID. (a cura di), *Le autonomie al centro*, Jovene, Napoli, 2007, p. XI – XII.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

generale sugli errori di posizionamento delle materie nei diversi elenchi dell'art. 117 Cost. compiuti dal legislatore costituzionale, sull'opera di "riscrittura" operata dalla Corte Costituzionale – sovente accusata di parteggiare per lo Stato –, sulle tendenze accentratrici degli apparati nazionali accentuatesi di recente a seguito della crisi economica.

Nel tentativo di rendere meno sfumato il quadro, che andrà tuttavia certamente ancora precisato nei particolari, mi pare di poter individuare nel sostanziale fallimento del disegno costituzionale delle competenze concorrenti un primo elemento di riflessione. E, invero, nell'ambito di un riparto di competenze generalmente insoddisfacente si è registrato nel decennio uno spostamento delle materie concorrenti ora al centro *tout court* ora sempre al centro ma con il noto temperamento degli accordi, a compensazione delle perdite di potere regionale, basato su una accentuazione della portata delle competenze cd. trasversali⁶. Senza entrare nel dettaglio, giova qui solo sottolineare che, ove si pensi all'introduzione di una Camera delle Regioni, essa dovrà avere poteri tanto più incisivi quanto più forte sarà la recezione normativa del recupero di potere legislativo in capo al Parlamento, cui si è assistito in questi anni.

L'intervento riformatore dovrebbe pertanto procedere secondo una duplice direzione: da un lato *completare* la riforma del Titolo V con l'aggiunta in sede nazionale della Camera in esame ma, dall'altro, contestualmente *correggerne* le incoerenze, chiarendo il destino delle competenze concorrenti le quali, a mio parere, andrebbero sostanzialmente eliminate e non solo "semplificate". Le ragioni sono note: concorrere secondo la logica del principio/dettaglio finisce per confermare il dominio dello Stato sulla materia, non favorisce il dialogo tra i livelli di governo e confonde il legislatore regionale che pensa di avere spazi che poi gli vengono spesso negati dalla Corte dopo un contenzioso estenuante e costoso.

Più interessante è stata in questi anni l'applicazione delle competenze cd. trasversali, ed esemplarmente tra esse la materia "livelli essenziali delle prestazioni": come è noto, il processo di regolamentazione che ne è conseguito ha visto lo Stato stipulare accordi con le Regioni in prima battuta e le Regioni, poi, organizzarsi al loro interno per dare attuazione a tali accordi; il modello, come è evidente, è quello della sanità che, in teoria, è molto razionale (salvo poi essere degenerato per il malcostume italico, favorito peraltro dalla logica del finanziamento a piè di lista e dei ripiani nazionali dei deficit locali). Fosse attuato correttamente, tale schema potrebbe essere riprodotto per molte altre materie, soprattutto quelle inerenti alla garanzia dei diritti sociali, e vedere in questo modo molto valorizzato il ruolo della seconda Camera, chiamata ad esprimersi sulle leggi statali che entrano in merito e determinano quali siano gli elementi di uniformità da imporre al Paese (a garanzia dei cittadini) e quali invece quegli elementi di differenziazione che possono essere lasciati alla decisione regionale.

⁶ Sul punto, efficacemente S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in www.issirfa.cnr.it, 2010, p. 7, secondo il quale "serve ricordare solo che «chiamata in sussidiarietà», «materie trasversali», «intreccio o concorrenza di materie», «criterio di prevalenza» hanno rappresentato un armamentario argomentativo – i cui fondamenti sono sicuramente discutibili – che hanno provocato una confusione delle competenze su cui avrebbe dovuto operare, secondo la Corte, il "principio della leale collaborazione", che ha consentito di attenuare la carica innovativa della revisione del Titolo V, giungendo a instaurare una sorta di doppio riparto delle competenze: quello previsto dalle disposizioni costituzionali, da interpretare secondo i canoni classici dell'ermeneutica delle materie; e quello posto nella disponibilità del legislatore statale, sulla base di una scelta non verificabile costituzionalmente, ma semmai alla luce di parametri giurisprudenziali (e politici) elastici e persino evanescenti come la «ragionevolezza» e la «proporzionalità»".



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale

La modifica dell'assetto delle competenze nel federalismo tedesco. Cenno.

Se gli esempi esteri possono essere invocati *ad adiuvandum*, può essere utile alla discussione ricordare che è questa la strada che è stata – grosso modo – seguita dal legislatore costituzionale che, nel 2006, ha messo mano alla riforma di uno dei “federalismi” più consolidati e ritenuti all'estero ben funzionanti, cioè il federalismo tedesco di stampo cooperativo; tale riforma, considerata, non a caso, “la madre di tutte le riforme economiche e sociali di cui il Paese aveva bisogno⁷”, aveva come scopo di liberare un Paese intrappolato nel proprio sistema federale⁸ proprio a partire dalla ridefinizione delle competenze e dalla abolizione di quella che corrisponde alla nostra competenza concorrente.

Analogamente a quanto si aspira a fare in Italia, la riforma menzionata si prefiggeva di semplificare il riparto delle competenze legislative tra Federazione e *Länder* ed introdurre un principio di asimmetria in modo da permettere ai *Länder* un esercizio differenziato della propria competenza legislativa in alcune materie. In riferimento a quest'ultimo profilo, a seguito della riforma è stato abrogato l'art. 75 GG che prevedeva la competenza federale di cornice, corrispondente alla nostra competenza concorrente, mentre la *konkurrierende Gesetzgebung* di stampo tedesco (cioè il doppio regime di interventi secondo la logica della *preemption*) ha acquistato una importanza determinante pur essendo stata in passato il principale strumento di accentramento in sede federale della funzione legislativa.

A riforma conclusa, si distinguono attualmente almeno tre tipologie di funzioni legislative federali:

- le materie di competenza esclusiva (*Bedarfskompetenzen*) in cui la federazione esercita il potere legislativo, nell'interesse dello Stato, se e nella misura in cui sia necessario creare condizioni di vita equivalenti nel territorio federale o conservare l'unitarietà dell'ordinamento giuridico e della struttura economica (si veda la clausola generale presente nell'art. 72 c.1 – 2 GG).
- le materie centrali per la federazione (*Kernkompetenzen*) in cui la Federazione può legiferare senza l'onere di dimostrare la clausola di necessità e il legislatore federale può intervenire senza necessità di motivazione⁹.
- le materie che sono regolamentate in sede federale ma i cui contenuti possono essere derogati dai *Länder* (*Abweichungskompetenzen*). Si tratta di alcune materie in cui, se la federazione ha esercitato la sua competenza legislativa, i *Länder* possono adottare con legge normative in deroga¹⁰.

⁷ J. WOELK, *La riforma del sistema federale tedesco: riuscito il primo atto*, in www.federalismi.it, 2006, p. 2. Sul punto anche W. SCHARPF, *No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself?*, in EUI Working Paper RSCAS No. 24/2005.

⁸ P. M. HUBER, *Deutschland in der Föderalismusfrage*, Heidelberg, 2003.

⁹ Le materie rientranti in questa tipologia sono: il diritto civile e penale, l'ordinamento giudiziario, la disciplina dell'avvocatura e del notariato, lo stato civile, la disciplina dell'accoglienza dei profughi, i danni di guerra, il diritto del lavoro, normative antitrust, sicurezza alimentare, catasto e libro fondiario, salute, medicinali e farmacie, navigazione interna, gestione rifiuti, status giuridico del personale dei *Länder*, pianificazione del territorio, ammissione alle università e titoli di studio superiore (art. 74 GG).

¹⁰ Rientrano in questa tipologia (art. 72 c. 3 GG): la caccia (esclusa la disciplina della licenza di caccia), la protezione della natura e tutela del paesaggio (esclusi i principi generali della protezione della natura, il diritto delle specie protette), la distribuzione delle terre, il governo del territorio, le risorse idriche (escluse le normative relative a sostanze e impianti) e l'ammissione all'università e i titoli universitari finali.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

L'assetto che deriva da tale riorganizzazione della funzione legislativa federale mostra con chiarezza i due intenti della riforma, quello tecnico e quello politico. Sul piano tecnico la riforma mirava e mira a ridurre le aree di sovrapposizione funzionale e conseguentemente di conflitto tra *Bund* e *Länder*, da un lato abrogando la categorie delle leggi cornice, e dall'altro valorizzando la possibilità di differenziazione dei *Länder* nelle cd. competenze derogabili. Tuttavia non può non darsi conto, come già è stato fatto in dottrina, che anche il nuovo riparto non ha risolto tutte le criticità insite nel modello tedesco, ma anzi ne ha riproposte di nuove, legate in particolare alle competenze in deroga¹¹. Il riverbero sul piano politico della tecnica riformistica adottata è stato il tentativo di ridurre il potere della seconda Camera, divenuta nel tempo da rappresentante delle istituzioni regionali a portatrice di istanze politiche volte ad ostacolare la governabilità.

Il destino delle competenze concorrenti, le esclusive statali e i nessi con i poteri della seconda Camera.

Senza pertanto pretendere di importare nel nostro Paese modelli che anche altrove non mancano di mostrare elementi di problematicità, si evidenzia dunque la tendenza all'eliminazione delle competenze concorrenti a favore di competenze regionali "in deroga", cui fa riscontro il tentativo – coerente con l'assetto descritto – di contenere le competenze della seconda Camera, che in passato era stata a tratti usata come strumento politico di blocco delle scelte della maggioranza di governo.

Alla luce dei cenni fatti al modello tedesco si potrebbe ragionare, nel caso italiano, sulla necessità di un ripensamento/eliminazione della potestà concorrente e dell'eventuale introduzione di competenze in deroga per avviarsi verso un sistema duale di competenze esclusive statali e di competenze esclusive regionali in cui la seconda Camera regionale dovrebbe giocare un ruolo importante di bilanciamento della centralizzazione che si profila.

Provo a declinare questa idea avendo come riferimento il riparto di competenze introdotto dalla riforma tedesca del 2006 ma lo ripropongo – rubo a Bin una dotta citazione – "in salsa italiana"¹².

Potremmo avere tre tipi di competenze statali, accuratamente modulate:

- le competenze esclusive pure (poche e nominate): lo Stato ha potestà legislativa salvo possibilità di delega alle Regioni in riferimento alle norme di dettaglio e ai regolamenti. In caso di delega, si dovrebbero specificare le condizioni amministrative e finanziarie connesse alla delega stessa, affinché essa non si risolva in una delega in bianco con forte incremento degli impegni di spesa in capo alle Regioni; qui si potrebbe inserire il parere non vincolante della seconda Camera;
- le competenze esclusive il cui esercizio sia connesso al potere della seconda Camera di proporre emendamenti ricusabili dalla prima Camera. In questa categoria rientrerebbero sostanzialmente i livelli essenziali delle prestazioni e tutta la materia fiscale; da valorizzare in questa sede sia l'intervento della Conferenza Stato Regioni sia della Commissione permanente per l'attuazione del federalismo fiscale prevista dalla l. nr. 42/2009;
- le competenze esclusive con possibilità di deroga da parte delle Regioni in materie come il governo del territorio, l'ambiente e tutta l'organizzazione dei servizi. In questi casi dovrebbero essere esplicitati gli aspetti derogabili, non essendo auspicabile una deroga per l'intera materia. In

In tali casi le leggi federali entrano in vigore non prima di sei mesi dalla loro promulgazione, salvo disposizione contraria con assenso del *Bundesrat*.

¹¹ Sul punto E. DI SALVATORE, *La potestà legislativa derogatoria dei Länder tedeschi*, in www.issirfa.cnr.it, 2013, p. 6 ss.

¹² R. BIN, *Le elezioni e il nodo del Senato*, in *Le Regioni*, n.1/2013, in corso di pubblicazione.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

tale circostanza la seconda Camera dovrebbe dare un semplice parere visto che poi le Regioni potrebbero modificare le scelte compiute a livello statale.

Se si optasse, infine, per una clausola generale sul modello dell'articolo 72 GG (aspetto che però non vedrei con favore), è chiaro che in questo caso il parere della seconda Camera diventerebbe molto importante se non decisivo. In via di semplificazione, si potrebbe anche pensare di precludere l'accesso alla Corte da parte delle Regioni in caso di parere positivo della seconda Camera.

L'ipotesi di revisione del Titolo V qui abbozzata intende, in ultima analisi, portare ad un accentramento delle competenze legislative e ad un contestuale decentramento delle funzioni amministrative e di organizzazione dei servizi. Quando si parla di funzioni legislative occorre, infatti, considerare l'intera filiera che dalla legge si estende alla attuazione della stessa in sede amministrativa (con le connesse problematiche relative all'esercizio del potere regolamentare) e finanziaria; in altri termini, non è solo la legislazione che dà la misura degli effettivi rapporti tra i diversi livelli di governo – essendo, tra l'altro, il legiferare una attività dai costi tutto sommato contenuti – ma è anche la configurazione delle conseguenze che dalla legislazione si riverberano sugli apparati amministrativi e sui finanziamenti, non considerando le quali si rischia l'irresponsabilità di chi legifera e la paralisi di chi deve amministrare.

Un'ultima breve notazione a conclusione di questo punto. Pur a fronte della riconfigurazione della seconda Camera nel senso qui proposto, ritengo sia auspicabile il mantenimento del sistema della Conferenze, in quanto esse costituiscono sedi fondamentali di negoziazione politica e gestione degli accordi tra Stato e autonomie. Senza luoghi di negoziazione, infatti, è inevitabile una sopravvalutazione del contenzioso. Proprio su questo aspetto potrebbe essere utile guardare al modello scozzese, il quale secondo logiche di *soft law* e attraverso un sistema di accordi, pare essere in grado, pur in contesto ordinamentale – occorre sottolinearlo – differente da quello italiano, di gestire la conflittualità tra centro e periferia e anzi costituisce un felice esempio di leale collaborazione tra le diverse entità territoriali.

La differenziazione funzionale tra le due Camere: le funzioni “a proiezione nazionale” del Senato.

Nella direzione di un bicameralismo differenziato andrebbero anche le proposte di riforma delle funzioni della seconda Camera, non solo quelle che coinvolgono il rapporto Stato – Regioni di cui si è appena trattato, ma anche per così dire quelle che hanno una proiezione di carattere “nazionale”.

Con riferimento all'attività legislativa, infatti, si ritiene necessaria la differenziazione tra le funzioni delle due Camere non solo per competenze ma anche per tipologie di leggi. Vi sarebbero da un lato leggi bicamerali, in cui il Senato partecipa al procedimento legislativo in maniera paritaria alla Camera. Dall'altro vi sarebbero altri tipi di leggi sui quali il Senato può proporre emendamenti e chiedere un riesame alla Camera¹³.

¹³ In questo senso si muoveva già la Bozza Violante che prevedeva una distinzione funzionale del ruolo delle due camere e introduceva una serie di leggi bicamerali, quali la revisione costituzionale, le leggi in materia elettorale, le leggi in materia di organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, leggi concernenti l'esercizio delle competenze legislative dello Stato indicate negli articoli 114, terzo comma; 116, terzo comma; 117, commi quinto e nono; 120, secondo comma; 122, primo comma; 123, quinto comma; 132, secondo comma, e 133, primo comma, le leggi concernenti l'istituzione e la disciplina delle Autorità di garanzia e di vigilanza e le leggi in materia di tutela delle minoranze linguistiche.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

Tra le leggi bicamerali dovrebbero sicuramente essere annoverare le leggi di revisione costituzionale, le leggi elettorali, le leggi in materia europea e poche altre.

Il Senato dovrebbe, inoltre, continuare a prendere parte alle funzioni elettive, quali l'elezione dei membri del CSM, dei giudici della Corte Costituzionale e l'elezione e la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, sempre che non si opti per cambiamenti relativamente alla forma di governo.

Ritengo, infine, che la seconda Camera debba essere estranea al circuito fiduciario che lega il Governo alla Camera politica, mentre le dovrebbero essere accordati una serie di poteri di controllo, anche maggiori di quelli di cui attualmente dispone.

Le possibili soluzioni istituzionali: tra modelli puri e soluzioni ibride.

Se l'obiettivo primario della previsione di una seconda Camera è quello di favorire la partecipazione al centro delle varie componenti della Repubblica, sia a livello legislativo ma anche a livello amministrativo, il terzo aspetto su cui ragionare in un'ottica di riforma riguarda la struttura e la composizione della seconda Camera, ovvero il nodo delle soluzioni istituzionali. In proposito, due sono le vie che si prospettano, in conformità ai due grandi modelli presenti nel diritto comparato: i c.d. modelli "puri", tra cui vanno annoverati il *Bundesrat* tedesco, il *Bundesrat* austriaco e il Senato americano, e i c.d. modelli "ibridi", i quali presentano una composizione differenziata quanto a elettorato attivo e/a elettorato passivo.

Partendo dai modelli "puri", essi non costituiscono una categoria uniforme, visto che *Bundesrat* da un lato e Senato americano dall'altro sono rispettivamente eletti l'uno indirettamente (da parte degli esecutivi – in Germania – o dei parlamenti – in Austria – dei *Länder*) e con rappresentanza proporzionale delle entità federate, il secondo ad elezione diretta e con rappresentanza paritaria degli Stati (due Senatori per ogni Stato)¹⁴.

Per quanto riguarda il modello americano, pur essendo uno degli archetipi di bicameralismo, esso non pare tuttavia costituire un riferimento cui guardare nel ripensare al Senato italiano, essendo incastonato in un sistema federale del tutto peculiare, di tipo duale e pertanto non riproducibile nel nostro sistema di rapporti Stato-autonomie.

Quello austriaco è, invece, considerato un modello *sui generis*, basato sulla designazione indiretta dei suoi membri da parte dei *Länder*, ovvero dalle assemblee legislative dei *Länder*, scelti all'esterno dell'organo stesso. Si tratta, secondo parte della dottrina, di un modello camerale ad elezione indiretta, che più che un modello a sé stante costituirebbe una mera variante del modello senatoriale americano¹⁵ pur prevedendo una forma di rappresentanza proporzionale rispetto alle dimensioni degli Stati membri e non eguale come accade invece oltreoceano. Il modello in esame è stato ed è fortemente criticato, soprattutto a motivo del fatto che la dimensione partitica tende a soffocare l'emergere di interessi territoriali e istituzionali¹⁶, i quali finiscono per essere sostanzialmente omogenei rispetto a quelli espressi nella Camera elettiva¹⁷. I limiti mostrati dal

¹⁴ Nel modello americano emerge chiaramente il legame tra bicameralismo e forma di governo. Come ricorda Mangiameli, "su questo punto appare significativa la storia originaria del Senato americano, dove, all'accoglimento generalizzato (a livello federale e a quello statale) del Presidenzialismo, seguì una elezione interamente affidata ai Parlamenti statali dei due Senatori rappresentanti dello Stato", S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, cit., p. 3.

¹⁵ R. BIFULCO, *Ordinamenti federali comparati*, Vol. I, Giappichelli, Torino, 2010, p. 122.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

sistema austriaco mettono in guardia dall'adottare una simile soluzione senza adeguati correttivi in un sistema come quello italiano caratterizzato da un'elevata conflittualità a livello partitico, che forse finirebbe per neutralizzare la dimensione "regionale" di un Senato in tal senso riformato.

Più suggestivo appare essere il modello *Bundesrat* tedesco, considerato da autorevole dottrina "la seconda Camera «federale» più federale del mondo"¹⁸. Non è nuova la proposta di adottare il modello *Bundesrat*, che vede presenti solo gli esecutivi locali nella seconda Camera federale (in realtà un "Consiglio Federale" che a me piace indicare come una sorta di "secondo governo"), con i due corollari del vincolo di mandato e del voto unitario da parte della singola delegazione¹⁹. E, tuttavia, pur trattandosi di un modello assai suggestivo per semplicità ed efficienza, riprodotto anche su scala europea nel Consiglio dei ministri dell'Unione²⁰, è pienamente condivisibile la critica avanzata da Stelio Mangiameli²¹, il quale ha giustamente rilevato come questo modello può funzionare se a monte (cioè a livello locale) esso è supportato da una forma di governo parlamentare forte. Da noi, dove a livello locale la forma di governo è tendenzialmente presidenziale, con forte accentuazione dei poteri dell'esecutivo, limitare agli esecutivi la partecipazione alla seconda Camera avrebbe un effetto ulteriormente deprimente delle funzioni, già smorzate dalla riforma, del legislatore regionale. A ciò si aggiunga che il *Bundesrat* non è tanto un modo per rafforzare stanchi regionalismi quanto il vertice di un federalismo forte, che ha nell'amministrazione – prima che nella legislazione – il suo asse portante, il che differenzia profondamente l'organizzazione costituzionale tedesca dalla quella italiana. E, infine, non dimentichiamo che gli attenti tedeschi, dopo anni di federalismo cooperativo e intrecciato (la cd. *Verflechtung*) si sono orientati verso un sistema tendenzialmente duale che prelude a una qualche differenziazione tra centro e periferia e hanno depotenziato in modo sensibile i poteri del *Bundesrat* stesso portando le leggi che necessitano del suo assenso dal 60% al 35/40%.

Per tutti questi motivi e per altri ancora, parrebbe quindi più interessante e coerente con la nostra forma di Stato optare per un Senato delle Regioni a composizione *mista* in cui vi siano presenti, da un lato, i Presidenti delle Regioni e qualche assessore, magari scelto secondo le materie che vengono discusse e vincolati a votare in modo unitario, e dall'altro rappresentanti di provenienza consiliare, non vincolati a votare in maniera unitaria. In questo caso l'alternativa

¹⁸ A. D'ATENA, *Un senato "federale". A proposito di una recente proposta parlamentare*, in *Rass. Parl.*, n.1/ 2008, p. 245.

¹⁹ Se si adottasse tale modello i membri del Senato italiano dovrebbero essere espressione degli esecutivi regionali (sicuramente Presidenti di Regioni e altri membri appartenenti alle Giunte Regionali che li nominano e li revocano). In questo modello i membri rappresentanti di ogni Regione dovrebbero poter esprimere un voto unitario e i voti dovrebbero essere ponderati in base alla popolazione di ogni Regione.

²⁰ Il Trattato di Lisbona dispone, infatti, che il Consiglio esercita, "congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa e la funzione di bilancio". Esso esercita inoltre "funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati".

Per il profilo che rileva in questa sede, occorre sottolineare che, pur con i dovuti distinguo, il criterio sotteso alla sua composizione è il medesimo del modello *Bundesrat*: ossia è costituito dai delegati dei governi degli Stati membri, a livello ministeriale (art. 16 c. 2 TUE).

²¹ Secondo l'Autore, "l'accettazione di una camera espressione degli esecutivi dei *Länder* appare collegata alla generale accettazione della forma di governo parlamentare, per di più rafforzata dall'istituto della sfiducia costruttiva, che consente ai Parlamenti dei *Länder*, pur nella continuità e nella garanzia della stabilità di governo, di decidere liberamente della vita degli esecutivi regionali. Diversamente, nell'ordinamento italiano, dopo la legge costituzionale n. 1/1999 e l'abrogazione del fondamento consiliare della Giunta regionale, una camera degli esecutivi regionali finirebbe con l'acuire lo stato di tensione che sussiste tra gli organi costituzionali della Regione e potrebbe condurre ad una disarticolazione della funzione legislativa con quella esecutiva", S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, cit., p. 3.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

sarebbe tra consiglieri regionali che eleggono consiglieri regionali oppure consiglieri regionali che eleggono persone esterne al Consiglio. La prima delle due soluzioni, verso cui ci si dovrebbe orientare, favorirebbe, in particolare, la dimensione istituzionale della seconda Camera in cui i Senatori membri dei Consigli potrebbero costituire un elemento di raccordo tra legislatori allo scopo di incrementare la collaborazione tra i diversi livelli di governo²².

In una simile composizione la seconda Camera potrebbe svolgere un effettivo ruolo di mediazione tra gli interessi del centro e quelli periferici, rendendo il Senato una reale sede di mediazione. L'elezione dei Senatori in seno al Consiglio regionale tra i suoi membri porterebbe, inoltre, ad attenuare uno dei maggiori difetti del modello austriaco, "al quale si rimprovera di operare secondo una logica partitica e non territoriale. È, infatti, evidente che il collegamento strutturale con le assemblee rappresentative regionali dovrebbe propiziare l'immedesimazione dei Senatori con le specifiche esigenze degli enti di appartenenza, con conseguente, almeno parziale, emancipazione degli stessi dalle rispettive estrazioni partitiche"²³.

Accanto al modello qui prefigurato vi possono essere altre soluzioni di tipo misto, che prevedono in particolare una qualche forma di rappresentanza degli enti locali. Si tratta di una opzione molto diffusa in dottrina, che sembrerebbe coerente con l'assetto definito dall'art. 114 Cost. che dà rilievo all'autonomia degli enti locali, ed anzi li colloca a fondamento della struttura repubblicana. A sostegno di questa opzione si adduce anche il fatto che tradizionalmente gli enti locali sono maggiormente radicati in termini di identità nel territorio ed esprimono un legame più profondo con le istanze territoriali, di quello che hanno saputo finora fare le Regioni²⁴. Pur ammettendo la necessità di una valorizzazione degli enti locali e di tutte le componenti della Repubblica, ritengo tuttavia preferibile rimanere nel solco della tradizione federale classica, incentrata su due soggetti istituzionali principali (Stato centrale e Stati regionali) e conseguentemente su una seconda Camera rappresentativa, almeno in via prevalente, delle Regioni²⁵. Non sono favorevole, in altri termini, alla introduzione di rappresentanti degli enti locali come ulteriore fattore di differenziazione della seconda Camera perché penso che gli enti locali dovrebbero avere una qualche forma di riferimento normativo regionale e non, come oggi, essere sostanzialmente dipendenti dallo Stato.

Si potrebbe anche configurare un'ulteriore alternativa, che non mi vede favorevole, ma che ritengo sia accettabile, ovvero lasciare alle singole Regioni la scelta di come configurare l'elettorato passivo. Per esempio si potrebbe lasciare alle Regioni la facoltà di disciplinare con legge regionale le modalità di elezione dei Senatori di matrice consiliare, prevedendo che possano essere eletti membri dei CAL o amministratori locali, quindi membri esterni all'organo consiliare. In questa

²² Andrebbe altresì evitata una articolazione a base partitica dei gruppi parlamentari presenti in Senato per optare verso una articolazione di tipo regionale, sul punto si veda A. D'ATENA, *Un senato "federale"*, cit., p. 245.

²³ Ibidem.

²⁴ In particolare, "sia per le elezioni in seno al Consiglio regionale e sia per quelle in seno al Consiglio delle autonomie locali, si tratterebbe sì di una elezione di secondo grado, affidata a "collegi", ma questo tipo di elezione conserverebbe una forte carica democratica, che riuscirebbe in due intenti: in primo luogo, a collegare la classe dirigente che opera nel territorio (Regioni e autonomie locali), che oggi appare essere alquanto separata da quella che opera nel contesto nazionale; in secondo luogo, a rafforzare e a equilibrare anche il sistema regionale attraverso la formazione dei Consigli delle autonomie locali, non più affidata solo alle sole fonti regionali (statuto e legge regionale), ma anche ad una legge statale di principio (art. 18)", S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, cit., p. 4-5.

²⁵ Sul punto L. GARLISI, *Le ipotesi di riforma del bicameralismo "perfetto" alla luce di un'analisi comparata*, in Norma, Quotidiano di informazione giuridica, p. 26; S. BONFIGLIO, *Il dibattito sulla trasformazione del Senato in Italia*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

ipotesi verrebbe meno il legame istituzionale tra Senatori ed ente regionale, risolvendosi così in una rappresentanza di tipo territoriale e non istituzionale. Ricorrendo a tale opzione si potrebbe creare una disomogeneità all'interno del Senato (alcune Regioni verrebbero rappresentate solo da membri regionali, altre anche da membri degli enti locali). Per evitare tale discrasia e i limiti insiti in una eccessiva frammentazione della rappresentanza, ritengo dunque che, in definitiva, la soluzione che vede un Senato composto da soli rappresentanti regionali sia la più auspicabile nel nostro contesto ordinamentale.