

Osservazioni a prima lettura sulla configurazione proposta di Senato federale e sul bicameralismo “asimmetrico”

di Paola Bilancia

di prossima pubblicazione in: *“ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione”*

Anche se il procedimento di riforma costituzionale avviato dall’iniziativa governativa è semplicemente ad una fase interlocutoria, dal momento che ha ottenuto sola la prima approvazione da parte di una delle Camere e già si parla di nuovi emendamenti, vale la pena fare qualche osservazione sull’impronta “federale” che, attraverso la previsione di un nuovo modello di Senato, avrebbe l’intenzione di chiudere il cerchio aperto con la riforma del Titolo V della Costituzione.

Una seconda Camera rappresentativa delle entità territoriali in una forma di Stato unitaria decentrata ha come funzione primaria quella di consentire la rappresentazione e la ricomposizione al centro delle istanze differenziate provenienti dalle varie parti del territorio.

La riforma del 2001 ha potenziato il potere politico delle Regioni, con un’espansione delle loro decisioni di politica legislativa in un’ampia serie di materie, anche se in parte tali ambiti hanno una difficile delimitazione.

L’aver affidato al ruolo politico delle Regioni un segmento importante del *welfare* che prima era stato attribuito loro dalle Riforme Bassanini in via prevalentemente amministrativa, ha portato la composizione e la rappresentazione degli interessi connessi a livello di rappresentanza politica locale.

Del pari, il passaggio di competenze legislative di settori quali commercio, turismo, e, pur non senza controversie, di servizi pubblici locali, ha consentito la ricerca di dialogo da parte dei soggetti esponenziali degli interessi relativi con le istituzioni regionali.

Ma in settori nei quali tocca ancora allo Stato la definizione dei principi legislativi, che sono poi la gran parte e che sono poi rappresentativi di interessi economici “forti”, la composizione politica deve necessariamente avvenire al centro.

Non a caso Sindacati, Confindustria, Ordini professionali, Grandi Industrie cercano e privilegiano un dialogo con il Governo centrale e la sua maggioranza, guardando con timore la distribuzione di competenza a livello territoriale che finisce con frammentare necessariamente le loro azioni di lobby. Persino Comuni e Province (attraverso ANCI e UPI) preferiscono, talvolta, un dialogo diretto col Governo a quello con le Regioni di riferimento, una legislazione unitaria statale da cui si sentono maggiormente “tutelati”.

Nella ricomposizione al centro delle necessarie decisioni politiche in un sistema di ispirazione federale, la seconda Camera necessariamente deve essere composta da soggetti che rappresentino le istanze territoriali.

Un Senato federale è di fatti la migliore e la più elevata espressione di un federalismo cooperativo, la cui realizzazione si lasciava intravedere dalla riforma costituzionale del sistema delle autonomie.

Per la realizzazione di una seconda Camera federale in un sistema bicamerale bisogna puntare su una composizione legata al “territorio”, su competenze diversificate rispetto all’altra Camera e necessariamente improntate alle esigenze del sistema decentrato, su un collegamento “funzionale” agli altri organi costituzionali che interagiscono con l’indirizzo politico costituzionale (Presidente

della Repubblica - Corte costituzionale) al fine di mantenere un equilibrio di poteri che garantisca i fondamenti della democrazia.

La Seconda Camera, attraverso l'esercizio delle sue competenze, dovrebbe fungere da contrappeso (in una forma di governo parlamentare di *checks and balance*) al circuito politico (maggioranza della Camera "politica" – Governo) e compartecipe dell'investitura di quegli organi costituzionali che garantiscono il sistema complessivo (Corte costituzionale e Presidente della Repubblica).

La scelta di istituire un Senato federale, pertanto, ben si inquadra nella *ratio* complessiva del processo di riforma costituzionale.

Nel dibattito relativo alla fase propositiva della riforma si è, per altro, aprioristicamente scartata la scelta di un Senato federale modello Bundesrat, composto dai rappresentanti designati dagli Esecutivi delle Regioni: nella relazione al disegno di legge si è evidenziato come il modello tedesco ad elezione indiretta si allontani eccessivamente dalla nostra storia istituzionale e che, invece, la natura federale del Senato possa manifestarsi attraverso altri elementi "connessi al radicamento elettorale degli eletti".

Invero, l'adozione di una composizione legata ai governi regionali avrebbe probabilmente, costituito un contrappeso troppo "pesante" nel sistema costituzionale, anche valutando *a posteriori* la realizzazione del sistema federale tedesco più volte inceppato in questi ultimi anni proprio dal blocco costituito dal Bundesrat (ad esempio sulle politiche sociali).

La soluzione prescelta è stata quella di abbinare l'elezione dei senatori all'elezione dei Consigli regionali, per favorire una sorta di "trascinamento" elettorale delle maggioranze che si "compattano" per le elezioni dei Consigli regionali.

La scelta dei senatori di una Regione sui presupposti che questi debbano aver ricoperto o ricoprano una carica elettiva in enti territoriali locali o regionali, all'interno della Regione o all'interno delle Regioni, o siano stati eletti senatori o deputati nella Regione o risiedano in esse alla data di indizione delle elezioni, non appare dotata di un criterio univoco ma sembra dare una configurazione ambigua al Senato sia per quanto riguarda l'effettiva rappresentatività dell'organo degli enti regionali e locali, sia della presenza di un rapporto fra senatori eletti e realtà regionali e locali.

L'aver introdotto poi tra i presupposti dell'eleggibilità, non previsti nell'originario disegno di legge governativo, la residenza nella regione "alla data di indizione dell'elezione", suona come un'azione di recupero di politici anche sradicati dal territorio di riferimento.

Ugualmente, è difficilmente valutabile il mantenimento della differenza di età per l'elettorato passivo con la previsione di 40 anni per l'eleggibilità a senatore e 25 anni per deputato, visto che la rappresentanza degli enti territoriali (così si presumerebbe) non necessiterebbe di una maggiore esperienza¹ (spiegabile con il compimento del 40° anno) che invece costituisce il fondamento di tale diversificazione dell'elettorato passivo per l'attuale Senato, e che costituisce una delle poche varianti di un bicameralismo perfetto e paritario.

Del Senato federale oltre ai duecento componenti eletti in ciascuna Regione (il cui sistema elettorale non è stato, per altro, stabilito nel testo approvato dal Senato in prima lettura²) fanno parte anche sei senatori provenienti dalla circoscrizione Estero, tre senatori nominati dal P.d.R. e, come ora, gli ex Presidenti della Repubblica.

Ora, il mantenimento della quota di senatori a "vita", anche se ridotta, che ben si attaglia ad una Camera di riflessione di un sistema bicamerale paritario, mal si concilia col ruolo precipuo di un "Senato federale" rappresentativo degli enti territoriali.

¹ Si ricordino le parole dell'on De Vita (Atti dell'Assemblea Costituente, p. 1052) secondo cui il Senato doveva essere composto da elementi che, anche per la loro età, "diano garanzia di serenità, di obiettività e soprattutto di maggiore ponderatezza nelle deliberazioni che saranno chiamate ad adottare"

² Nel testo del disegno di legge 2544 presentato dal governo si prevedeva un Senato, formato su base regionale, eletto con metodo proporzionale, la cui elezione fosse abbinata a quella della Camera dei deputati

Ma, soprattutto, appare bizzarro il mantenimento della quota di senatori eletti nella “circonscrizione Estero” i quali proprio perché eletti in circoscrizioni non facenti parte del territorio nazionale, possono essere rappresentativi di realtà territoriali diverse ed estranee rispetto a quelle regionali e locali.

Se, in generale, per la maggior parte dei senatori, il legame col territorio è quindi stato visto, *ab inizio*, nell’aver ricoperto cariche elettive locali o nazionali (purché eletti nella regione) ed infine nella residenza nella regione alla data dell’indizione delle elezioni, ci sono però due elementi, forse più significativi, che tendono ad avvicinare gli eletti agli enti territoriali: la contestualità della loro elezione con quella dei Consigli regionali, che accomuna le due campagne elettorali, i necessari paralleli “accasamenti” e la nascita di legami tra Senatori ed Assemblee elettive regionali, nonché, forse di maggiore interesse, la previsione che senatori ed organi della corrispondente regione mantengano rapporti di reciproca informazione e collaborazione. Bisognerà, eventualmente, in concreto definire quali organi dovranno mantenere i rapporti con i senatori ed attraverso quali procedure, quali i vincoli e gli effetti che potrebbero derivare da tali rapporti di reciproca informazione e lasciarne l’implementazione a successiva normazione (attraverso legge statale, statuti regionali, regolamento del Senato o, forse forme di *soft law* quali intese interistituzionali).

La stesura del testo proposto dalla Commissione del Senato che prevedeva la partecipazione di Presidenti di Giunte e Consigli regionali (nonché delle Province di Trento e Bolzano) ai lavori del Senato -nei casi e con le funzioni previste dalla Costituzione- e che non è stato approvato in Aula, avrebbe certamente avuto l’effetto di rafforzare il legame rappresentativo dell’organo rispetto alle entità rappresentate: l’immissione diretta di soggetti che ricoprono cariche politiche di massimo livello nell’ambito regionale avrebbe contribuito ad evidenziare gli interessi politici legati alle comunità territoriali, soprattutto in considerazione del fatto che i senatori non rappresentano la regione ma comunque e sempre la Repubblica ed esercitano in ogni caso le loro funzioni “senza vincolo di mandato”.

Un’ulteriore rafforzamento del “legame” della seconda Camera con gli enti sembrerebbe essere espresso dal comma 2 del novellato art.64, secondo cui le deliberazioni del Senato non sono valide se non sono presenti senatori espressi da almeno un terzo delle regioni: in verità, la previsione avrebbe una sua piena *ratio* se l’espressione regionale non si concretizzasse anche con la sola residenza nel territorio al momento dell’indizione delle elezioni.

E’ stato, poi, approvato l’emendamento che prevede che il regolamento del Senato possa contemplare casi in cui viene stabilito l’obbligo, per i senatori, di ascoltare i presidenti dei Consigli e delle Giunte regionali che ne facciano richiesta. La disposizione costituzionale si limiterebbe, quindi, a fare rinvio agli *interna corporis* della Camera federale: dal suo tenore, tuttavia, pare di potersi desumere che il regolamento del Senato sarebbe comunque obbligato a prevedere dei casi in cui i Presidenti delle Giunte e dei Consigli possono richiedere di essere ascoltati in Senato. Analogamente, lo stesso comma dispone che i senatori debbano essere sentiti, ogni volta che lo richiedano, dai Consigli della regione in cui sono stati eletti, secondo le norme dei rispettivi regolamenti interni; anche in questo caso, i regolamenti consiliari dovranno contemplare casi di audizione dei senatori. Resta il dubbio se anche i senatori della circoscrizione Estero possano ricadere nell’ambito di applicazione di questa disposizione costituzionale (lo stesso potrebbe dirsi per i senatori a vita, di cui però è dubbio vi sarà mai interesse per un’audizione da parte regionale...), visto che per essi manca una Regione nel cui territorio sono stati eletti.

Si deve, in ogni caso, sottolineare che ai fini di un’effettiva e completa cooperazione fra Senato e organi legislativi ed esecutivi regionali, sarebbe stato più opportuno prevedere che anche i senatori potessero richiedere l’audizione dei presidenti delle Giunte e dei Consigli, con l’obbligo, per questi ultimi, di presentarsi; e che pure i consiglieri regionali potessero richiedere di ascoltare i senatori, sempre con l’obbligo, per questi ultimi, di presentarsi. Nel modo in cui è formulata la norma, invece, l’onere di richiedere l’audizione ricade sempre su chi dovrà essere sentito e mai su chi raccoglie l’audizione; anche se resta vero che, in tal modo, si evita di introdurre un meccanismo che potrebbe

permettere al Senato, attraverso la richiesta di audizione dei presidenti di Giunta e di Consiglio, di esercitare forme di “controllo” e di “pressione” – politica – sulle Regioni.

Il modello di bicameralismo “asimmetrico” proposto rappresenta, indubbiamente, un punto di significativa innovazione: il superamento dell’attuale sistema bicamerale perfetto, in favore di un bicameralismo differenziato, soprattutto per funzioni.

In questo senso, le disposizioni che riservano alla possibilità di una legge “monocamerale” del Senato federale la determinazione dei principi fondamentali nelle materie “concorrenti potrebbero costituire una soluzione che va nel senso di un rafforzamento della dimensione “regionale” negli equilibri e nei rapporti interni fra gli enti costitutivi della Repubblica,” anche se questa previsione è stata oggetto di critica (da D’ATENA, che la definisce tout-court un “non-senso”) in quanto viene considerato singolare che proprio quel tanto di uniformità a livello nazionale che deve essere assicurato nelle materie di competenza concorrente attraverso la determinazione dei principi fondamentali sia rimesso alla valutazione non già della Camera politica rappresentativa dell’intera comunità nazionale, ma proprio alla Camera “federale”.

In realtà, poi, l’esercizio collettivo (da parte di entrambe le Camere) della funzione legislativa, come è già stato notato (Ceccanti) si riferisce ad un ambito molto vasto: infatti, non solo in materia di esercizio dei diritti fondamentali e tutte le altre materie coperte in Costituzione da riserva di legge o da “rinvio” alla legge dello Stato (o della Repubblica), ma ambiti quali la tutela della concorrenza, le funzioni fondamentali di Comuni e Province, le leggi elettorali di Camera e Senato. Essendo allora prevedibile che si possano incontrare difficoltà nel raggiungere un accordo, nell’approvazione dei testi da parte delle due Camere, si vorrebbe introdurre un sistema di conciliazione (previsto oltre che in altri ordinamenti nazionali, anche a livello di Unione europea in caso di distonia tra Consiglio e Parlamento) affidando ad una Commissione mista paritetica l’incarico di redigere un testo che riesca a comporre le divergenze tra i due rami del Parlamento, testo sul quale si voterebbe successivamente senza la possibilità di presentare emendamenti.

UNA RIFLESSIONE SUL RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE

Per quanto riguarda, poi, il riparto delle competenze legislative, il disegno di legge costituzionale in esame ha “incorporato” la proposta c.d. di *devolution* già in seconda lettura al Senato, nella continuità di un progetto di trasferimento della gestione del *welfare* agli enti territoriali.

Fra l’altro, i due testi di riforma dell’art. 117, 4° comma Cost. presentano delle differenze: l’originaria proposta di *devolution* specifica, infatti, che le Regioni “attivano” la loro competenza nelle materie ivi enumerate, mentre il d.d.l. in esame prevede che le competenze esclusive (definite come tali espressamente per la prima volta, visto che ora il testo Costituzionale tace sul punto limitandosi a parlare di competenze regionali), sempre ivi enumerate, “spettino” alla Regione.

Nell’incorporare la *devolution* non si coglie, però, l’occasione per operare un coordinamento fra le disposizioni e una “ripulitura” del testo: così non è chiaro il rapporto fra “polizia locale” (competenza esclusiva regionale, ex art. 117, 4° comma, lett. d) n.t.) e “polizia amministrativa locale” (sempre di competenza regionale, in forza dell’art. 117, 2° comma, lett. h) testo vigente) e lo stesso si può dire per l’assistenza e l’organizzazione sanitaria, o l’organizzazione scolastica (che si troverebbe a doversi misurare con la competenza esclusiva dello Stato di cui alle lettere m) e n) dell’art. 117, 2° comma e con la competenza concorrente di cui all’art. 117, 3° comma Cost.).

La riforma non intende, per altro, toccare la competenza legislativa concorrente in ambiti governati da interessi forti, ed obiettivamente, difficilmente disciplinabili da parte delle regioni per i ristretti margini residui tra normativa europea e “principi” contenutisticamente assorbenti di una disciplina che non sia meramente attuativa, quali le grandi reti di trasporto e navigazione, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell’energia e l’ordinamento delle professioni: il progetto ha introdotto per questi ambiti, ed in relazione alle funzioni amministrative, forme di intesa e coordinamento, sulla base dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà. Apparentemente,

quindi, forme di *soft law* per amministrare ambiti di difficile governo in una ripartizione di competenza in cui è difficile marcare i confini.

Ma se leggiamo questa modifica in presenza del nuovo trend giurisprudenziale della Corte costituzionale (inaugurato con la sentenza n. 303 del 2003), grazie alle correnti “ascensionali” prodotte dal principio di sussidiarietà (connesso al principio di legalità della pubblica amministrazione, nonché a quello della leale collaborazione), la legislazione di questi settori, di importanza oramai strategica, potrebbe correre il rischio di essere gradualmente e quasi interamente riassorbita a livello centrale.