Il Senato in trasformazione: oltre il bicameralismo perfetto*

di Salvatore Bonfiglio

Con l'avvio della XV legislatura all'insegna della precaria maggioranza politico-parlamentare al Senato, la disfunzionalità del bicameralismo perfetto è ormai un dato acquisito non soltanto dagli studiosi, ma anche da tutte le forze politiche e sociali che guardano con preoccupazione ai tempi lunghi delle decisioni politico-parlamentari e al problema dell'instabilità governativa.

Se è vero che la riforma del bicameralismo perfetto e la trasformazione del Senato in Camera delle autonomie territoriali si presentano in astratto come due distinti problemi, è anche vero che ormai in Italia sono strettamente correlati, perché la loro mancata soluzione incide negativamente sia sulla dinamica della forma di governo, sia sulla più recente evoluzione della forma di Stato, in relazione ai rapporti fra centro e periferia.

Dopo la riforma costituzionale del 2001 è la stessa nozione di Repubblica che ha assunto un significato diverso rispetto al passato, configurandosi come Repubblica delle autonomie, art. 114 Cost. it. La stessa composizione del Senato deve tener conto di questo cambiamento, trasformandosi non in Camera delle Regioni, ma in ***Camera delle Regioni e delle autonomie locali***, per soddisfare l'esigenza del coinvolgimento degli enti locali nel nostro sistema multilivello. Si potrebbe obiettare che non ha alcun senso fare partecipare gli enti locali alla funzione legislativa del Parlamento, visto che, al contrario delle regioni, non sono investiti del potere legislativo. Tuttavia, è molto importante sottolineare, al fine di migliorare la qualità delle leggi, che non si possono ignorare le esigenze della loro attuazione amministrativa attraverso un coinvolgimento diretto degli enti locali nel potere normativo centrale.

È utile dunque proporre in ogni Regione la **elezione di una parte dei senatori ad opera del Consiglio delle autonomie**[1], ma per la stessa ragione, oltre a prevedere la elezione di una parte consistente di senatori da parte dei Consigli regionali, **non si dovrebbe escludere la partecipazione dei rappresentanti degli esecutivi regionali alla composizione del "Senato federale della Repubblica".** La presenza dei rappresentanti degli esecutivi regionali rafforza il ruolo del Senato come momento di raccordo politico-legislativo fra centro e periferia.

---

* Intervento al Seminario di Astrid - Il disegno di legge di riforma costituzionale approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera, svoltosi a Roma il 18 ottobre 2007.

[1] Ho avuto modo di esprimermi in tal senso nel n. 1/2004 della rivista *Quaderni costituzionali* e, più di recente, nel libro *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma-Bari, prima ediz. 2006 e seconda ediz. 2007.

Per quanto riguarda la **funzione legislativa**, essa dovrebbe essere esercitata collettivamente dalle due Camere per l'esame dei seguenti disegni di legge: *a)* quelli concernenti le materie di legislazione concorrente di cui all'articolo 117, comma 3; *b)* le leggi riguardanti alcune materie di cui all'art. 117, comma 2, e cioè la perequazione delle risorse finanziarie, le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; c) quelli inerenti la disciplina delle forme di coordinamento di cui all'art. 118, comma terzo, *d)* le leggi sul sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato federale. Tali disegni di legge dovrebbero essere presentati al Senato e approvati, nell'identico testo, dalle due Camere. In mancanza di un accordo tra i due rami del Parlamento sia il Governo che una delle due Camere potrebbero promuovere la istituzione di una Commissione mista composta da deputati e altrettanti senatori, per tentare un'intesa, che qualora fallisse darebbe alla Camera dei deputati la possibilità di decidere in via definitiva, ma soltanto grazie alla maggioranza qualificata di 3/5 dei suoi componenti.

Per l'approvazione, invece, delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale occorrerebbe prevedere la partecipazione del Senato in posizione di perfetta parità rispetto all'altra Camera.

Per tutti gli altri disegni di legge, non rientranti nelle materie sopra indicate, il loro esame dovrebbe spettare prima alla Camera dei deputati, e, solo in un secondo momento, dopo l'approvazione da parte di quest'ultima, al Senato federale, che potrebbe proporre, entro trenta giorni, modiche sulle quali, però, la Camera dei deputati deciderebbe in via definitiva a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Per questi disegni di legge, dunque, il Senato non verrebbe posto nella condizione di esercitare un veto sospensivo di effettivo peso. Si ridurrebbe così il rischio di trasformare, come si è verificato nel recente passato in Germania, la seconda Camera in un'assemblea di opposizione politica.