



Il c.d. “Senato federale” nel disegno di legge di riforma della Parte II della Costituzione

*di Luca Castelli**

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

La trasformazione del Senato in una seconda Camera rappresentativa delle autonomie territoriali è scelta non solo istituzionalmente indispensabile, in ragione della non più rinviabile esigenza di individuare una sede di raccordo parlamentare tra centro e periferia, ma anche – e questa è la novità – giuridicamente fondata, in virtù dell’espressa previsione contenuta nell’articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

L’esordio di questa disposizione recita infatti “sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione...”, prefigurando in tal modo l’approdo ad un riassetto del Parlamento che sembra rinviato a data da destinarsi, ma che si avverte comunque come necessario per adeguare l’organo legislativo al nuovo volto autonomistico della nostra forma di Stato, come ridisegnato dalla riforma del Titolo V.

Dopo il nuovo Titolo V, dunque, il passaggio dal bicameralismo paritario al bicameralismo differenziato, con una seconda Camera rappresentativa degli enti sub-statali, trova nell’articolo 11 un’esplicita base giuridica, che dovrebbe valere non solo a conferire a tale prospettiva una coerenza finora sconosciuta, ma anche ad orientarla nella direzione di una revisione del bicameralismo che sia coerente ed armonica con il tessuto normativo circostante nel quale è destinata a calarsi.

Il progetto di riforma approvato dal Senato, se per un verso realizza la “promessa”¹ dell’articolo 11, mostrando così di adempiere a quello che dovrebbe in ogni caso configurarsi come un vero e proprio obbligo costituzionale, per altro verso disattende completamente l’aspettativa di una revisione del nostro bicameralismo che rivenga nel Titolo V le direttrici fondamentali della sua evoluzione.

* Dottore di ricerca in Diritto pubblico – Università degli Studi di Perugia.

¹ L’espressione è di R. Bifulco, *In attesa della seconda camera*, in T. Groppi - M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001.

La mancata opzione per una Camera rappresentativa di tutte le autonomie territoriali

La riforma del Titolo V ha infatti rappresentato, malgrado le sue lacune ed imperfezioni, “l’orizzonte fondativo di una nuova statualità”², fatta di una pluralità di enti territoriali autonomi, non più ordinati gerarchicamente, ma collocati su un piano di pari dignità istituzionale in quanto ugualmente costitutivi della Repubblica, secondo la previsione dell’articolo 114.

In questo scenario, uno dei capisaldi della riforma deve rinvenirsi nella nuova posizione costituzionale degli Enti locali: la copertura costituzionale del diritto di tali enti di darsi statuti propri (art. 114, comma 2); il riconoscimento – prima mancante – della potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, comma 6); il ruolo centrale del comune nell’attribuzione delle funzioni amministrative, salvo quelle che per ragioni di esercizio unitario vengano trasferite a livello superiore (art. 118, comma 1); il riconoscimento di autonomia finanziaria di entrata e di spesa (art. 119); la costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali (art. 123, u.c.); l’abrogazione dell’articolo 130 e la conseguente soppressione dei controlli preventivi di legittimità; la partecipazione dei rappresentanti degli Enti locali nella commissione parlamentare per le questioni regionali (art. 11 l. cost. 3/01), rappresentano le cifre qualificanti di quello che la Corte costituzionale ha definito un “nuovo modo di essere del sistema delle autonomie”, ritenendo che la nuova formulazione dell’articolo 114 consenta quasi di svelare “la comune derivazione (*degli enti territoriali*) dal principio democratico e della sovranità popolare”³.

Nel declinare questa nuova dimensione circolare della sovranità, che non si esaurisce in via esclusiva nel Parlamento, ma pervade tutte le articolazioni territoriali della Repubblica, la stessa Corte offre, a ben vedere, un solido argomento a sostegno del pieno diritto di cittadinanza in Parlamento di tutte le autonomie territoriali, autonomie locali comprese.

Se infatti il principio di sovranità ha in ogni caso nel Parlamento la sua espressione prima – ancorché non unica – dove, se non in Parlamento, realizzare il raccordo tra i vari enti del pluralismo istituzionale ugualmente depositari di sovranità, riconducendo ad unità le diverse proiezioni del principio?

Sotto questo profilo, dunque, il disegno di legge costituzionale disattende una delle più nitide indicazioni provenienti dal dettato costituzionale – e dalla giurisprudenza della Corte – perché nel

² In questo senso G. C. De Martin, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali*, Contributo per gli “Studi in onore di G. Berti”, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 22 luglio 2003.

³ Cfr. Corte costituzionale, Sentenza n. 106 del 2002, in www.cortecostituzionale.it.

modificare l'attuale bicameralismo perfetto realizza, in realtà, una più riduttiva Camera delle Regioni, anziché una seconda Camera rappresentativa dell'intero sistema delle autonomie.

Questa distonia è poi accentuata dalla circostanza, emersa in sede di lavori preparatori⁴, per cui il Titolo V viene preso invece a modello di riferimento per quanto riguarda le funzioni del Senato "federale": risulta allora meno agevole comprendere come mai quello stesso Titolo V non funga da parametro anche per la composizione dell'organo quando, rispetto a questo profilo, peraltro strettamente connesso a quello funzionale, il dato costituzionale sembra di certo non meno univoco.

L'opzione in favore della Camera delle Regioni viene ad ogni modo giustificata dalla tesi secondo la quale "il Senato federale deve occuparsi soprattutto di potestà legislativa e quindi non può essere composto di soggetti che non hanno tale potestà"⁵.

La considerazione, in vero incontestabile, per cui agli Enti locali sono preclusi – sul lato attivo – tanto la titolarità quanto l'esercizio della funzione legislativa, deve però misurarsi con l'altrettanto innegabile evidenza per cui – sul lato passivo – le loro attribuzioni, ora presidiate da esplicita garanzia costituzionale, sono esposte a pericoli di invasione da parte della legislazione sia statale che regionale, senza alcuna diretta tutela giurisdizionale.

Se dunque si nega agli Enti locali l'accesso in Parlamento, si pregiudica la possibilità di prevenire a monte tali pericoli, attraverso la definizione di un procedimento legislativo partecipato, in cui cioè concorra alla formazione della legge il punto di vista di quei soggetti sui quali la legge stessa è destinata ad avere ricadute.

Il fondamento costituzionale di questo *iter* legislativo "repubblicano" dovrebbe del resto rinvenirsi nel combinato disposto degli articoli 5 e 114: l'adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione è ora richiesto ad una Repubblica costituita paritariamente da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, per cui in tanto sarà possibile realizzarlo, in quanto gli enti fondativi della Repubblica siano coinvolti nella produzione della legislazione della Repubblica.

Escludere gli Enti locali da tale processo sarebbe inoltre in contrasto con il precedente rappresentato dall'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali: sebbene questa previsione sia rimasta finora inattuata, essa rappresenta pur sempre un dato di diritto positivo – di rango costituzionale – dal quale dovrebbe inferirsi, come minimo, un valore paradigmatico.

⁴ Cfr. F. D'Onofrio, relatore di maggioranza, quando evidenzia come l'art. 12 del progetto di riforma "disciplina le funzioni del Senato secondo un criterio...che segue l'impostazione del Titolo V...si può ritenere...che è sbagliato il modello del Titolo V...ma la maggioranza e il Governo hanno scelto un'altra strada: partire dal Titolo V per come è stato approvato dal Parlamento la scorsa legislatura e poi con il referendum e non da un altro modello", in *Resoconto stenografico della seduta n. 547 del 25/02/2004*, in www.senato.it.

⁵ Così F. D'Onofrio, *Resoconto stenografico della seduta n. 543 del 19/02/2004*, in www.senato.it.

Nel momento in cui una simile soluzione si è ritenuta praticabile per una Commissione parlamentare, non si capisce perché non possa essere estesa alla Camera territoriale nel suo complesso, a nulla valendo l'obiezione per cui, nel caso della Commissione, tale partecipazione sarebbe limitata alla sola fase consultiva del procedimento legislativo: le implicazioni riconnesse al mancato recepimento del parere, con il conseguente aggravio procedimentale in Assemblea, dovrebbero in vero portare a ridimensionare le resistenze circa il concorso diretto degli Enti locali alla formazione della legge.

La perdurante connotazione del Senato come Camera politica

La seconda perplessità che circonda la nuova configurazione del Senato attiene alla sua stessa riconversione in seconda Camera territoriale, che non vale a dissimularne una mai dismessa "vocazione nazionale"⁶, stante la commistione fra connotati (apparentemente) propri della rappresentanza territoriale ed elementi (senz'altro) tipici di quella politica, che si risolve alla fine nella netta prevalenza di questi ultimi, al punto da far ritenere che la qualificazione "federale" del Senato si traduca, in realtà, in un dato eminentemente nominale⁷.

Non si tratta di negare l'intima matrice politica di ogni Camera federale, si deve semplicemente constatare come, nella prospettata evoluzione da Camera politica a Camera territoriale, il nostro Senato conservi intatta la sua originaria fisionomia di Camera di rappresentanza politica nazionale, senza che i correttivi introdotti siano tali da garantirgli un effettivo collegamento con le autonomie e quindi quella qualità rappresentativa tipica di ogni seconda Camera federale.

La radice di questa ambiguità sta tutta, a ben vedere, nell'aver mantenuto l'elezione diretta dei senatori, senza aver temperato questa scelta con nessuno dei congegni che negli ordinamenti federali assicurano una rappresentanza autenticamente territoriale⁸, ma avendola viceversa abbinata ad una ripartizione dei seggi regionali proporzionale alla popolazione.

Ciò porta a ritenere "l'elezione diretta dei senatori un elemento di forza e l'ipotesi di una composizione del Senato in cui fossero presenti soggetti non eletti direttamente un fatto di

⁶ Così L. Vandelli, *Osservazioni su schema di disegno di legge costituzionale su Senato federale, composizione della Corte costituzionale, forma di governo*, in www.astridonline.it.

⁷ In questo senso si esprime la dottrina prevalente. Cfr., in particolare, lo stesso L. Vandelli, *cit.*; G. Azzariti, *L'ultima idea: la revisione della Costituzione secondo il Governo in carica. Un approccio critico (editoriale)*, in www.costituzionalismo.it, 1/09/2003; M. Manetti, *Alcune riflessioni sul c.d. Senato federale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 12/12/2003.

⁸ Quali, essenzialmente, una rappresentanza numericamente paritaria degli enti sub-statali, ovvero una rappresentanza che oscilli tra un minimo e massimo, come ricorda A. D'Atena, *Pareri resi richiesti all'AIC dalla prima Commissione del Senato della Repubblica in merito al disegno di legge di riforma costituzionale AS 2544*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

debolezza”⁹, con la conseguenza per cui “essendo elettivo, il Senato federale deve svolgere funzioni importanti”¹⁰ e dunque “in questo modo si costruisce come una Camera politica significativa e rilevante”¹¹.

In questo senso, più che di superamento dell’attuale bicameralismo perfetto dovrebbe meglio parlarsi di bicameralismo (paritario) “perfettamente camuffato”.

In realtà, che non ci sia alcun intento dissimulatorio, ma un preciso disegno di politica costituzionale, tendente a modificare solo in superficie il codice genetico del Senato, e quindi a non modificarlo affatto, è plasticamente dimostrato non solo dal dibattito parlamentare, ma da tutto il complessivo apparato normativo ricostruito intorno al nuovo Senato.

A partire dall’istituto della contestualità, che rappresenta, a prima lettura, la principale garanzia del carattere territoriale del Senato, ma che introduce una serie di evidenti forzature, innanzi tutto perché stabilisce un collegamento tra due organi che, pur appartenendo al medesimo *genus* delle assemblee elettive, si collocano nondimeno su piani completamente diversi, come dimostra il divieto per i Consigli regionali di appropriarsi del *nomen* Parlamento¹².

Suscita perplessità, a maggior ragione, il conseguente scioglimento anticipato dei Consigli regionali per assicurare tale contestualità a partire dalla XVI legislatura: l’incidenza di questa previsione sul “diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti eletti al compimento del mandato conferito alle elezioni, come aspetto essenziale della stessa struttura rappresentativa degli enti, che coinvolge anche i rispettivi corpi elettorali”¹³, avrebbe forse autorizzato, sul punto, un supplemento di cautela.

Infine la contestualità delle elezioni del Senato con le elezioni regionali rischia di essere offuscata dall’altrettanto contestuale svolgimento delle elezioni per la Camera, che viene transitoriamente previsto in sede di prima applicazione della legge, ma che può ben ripetersi anche in futuro, in ragione della tendenziale stabilità della legislatura riconducibile, tra l’altro, al nuovo regime del potere di scioglimento.

In una simile prospettiva, le questioni connesse alla competizione politica nazionale finiranno, con ogni probabilità, per avere il sopravvento su quelle di interesse più strettamente locale, con la conseguenza di una “nazionalizzazione” delle elezioni regionali, anziché dell’auspicata “regionalizzazione” del Senato.

L’istituto della contestualità, insomma, se per un verso sembra rispondere all’esigenza – pur condivisibile – di disegnare una via italiana al federalismo, stante peraltro la sua estraneità ai

⁹ Cfr. F. D’Onofrio, *Resoconto stenografico della seduta n. 554 del 03/03/2004*, in www.senato.it.

¹⁰ Cfr. F. D’Onofrio, *Resoconto stenografico della seduta n. 543 del 19/02/2004*, in www.senato.it.

¹¹ Ancora il relatore D’Onofrio, *Resoconto stenografico della seduta n. 554*, cit.

¹² Secondo quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 106.

¹³ Si veda sempre Corte costituzionale, Sentenza n. 48 del 2003, in www.cortecostituzionale.it.

modelli federali tradizionali¹⁴, nel complesso si rivela inadatto a perseguire la missione istituzionale che gli è stata affidata.

Perfino quella che sembrava, *prima facie*, l'unica apertura alle istanze rappresentative delle autonomie locali – ricoprire o aver ricoperto cariche elettive negli enti territoriali della regione come requisito per l'eleggibilità a senatore – viene di fatto annullata dal requisito alternativo della mera residenza nella regione.

Ma che questo Senato c.d. "federale" si configurasse, ad una più attenta analisi, come una brutta copia dell'attuale, trova conferma anche in altre disposizioni, come quella che ne assimila la durata a quella della Camera politica, a differenza di quanto originariamente previsto nel testo della commissione, o quella che prevede la presenza di senatori eletti nella circoscrizione estero, rispetto ai quali sembra legittimo domandarsi dove sia il nesso con l'evoluzione in senso federale dello Stato.

Un assetto delle competenze legislative già superato dalla Corte costituzionale

Passando poi dai profili strutturali a quelli funzionali, l'impressione fin qui maturata viene definitivamente avvalorata.

All'estromissione del Senato dal circuito fiduciario con il Governo, non corrisponde infatti una sua più spiccata connotazione in senso territoriale, ma anzi una più accentuata fisionomia politica, perché le competenze che gli sono attribuite sono talmente rilevanti, sia quantitativamente che qualitativamente, da incidere praticamente su tutte le questioni che investono l'indirizzo governativo, rendendo il ruolo del Senato come sede di concertazione con le autonomie territoriali del tutto subalterno rispetto a quello ben più assorbente di contrappeso politico nei confronti del Primo ministro.

La stessa filosofia sembra ispirare il primato accordato al Senato nella legislazione concorrente, nonché il potere ad esso affidato di proporre l'annullamento di una legge regionale per contrasto con il riesumato interesse nazionale.

Si tratta di due competenze cui è in vero sottesa un'imprescindibile esigenza di tutela dell'uniformità del sistema, che in nessun ordinamento federale viene soddisfatta dalla Camera che rappresenta le diversità, ma da quella che rappresenta l'unità: non se ne spiega allora l'esclusiva attribuzione al Senato, se non interpretandola come l'ennesimo indizio della sua solo apparente riconversione territoriale.

¹⁴ Come sottolinea F. Bassanini, *Resoconto stenografico della seduta n. 547 del 25/02/2004*, in www.senato.it.

Con specifico riferimento al procedimento legislativo poi, accanto alle tradizionali leggi bicamerali è introdotta, come noto, una duplice tipologia di leggi monocamerali: leggi a preferenza Camera – nelle materie di competenza esclusiva statale – in cui è la Camera politica ad avere l’ultima parola e leggi a preferenza Senato – le leggi cornice – la cui definitiva approvazione è invece rimessa alla Camera territoriale.

Una simile distribuzione delle competenze legislative presta il fianco alla critica di riprodurre pedissequamente il criterio di riparto previsto dall’articolo 117, senza tenere per nulla in considerazione le indicazioni nel frattempo provenienti dalla Corte costituzionale, la cui recente giurisprudenza ha per certi versi “riscritto”¹⁵ il Titolo V.

Sulla base di questa giurisprudenza, da un lato è il concetto stesso di materia ad essere profondamente modificato, basti pensare all’interpretazione estensiva che la Corte dà delle c.d. “materie-non materie”, in funzione di contenimento delle competenze residuali regionali, dall’altro è la stessa rigidità del riparto ad essere di fatto scardinata attraverso l’emersione di due nuove tipologie di leggi statali, quelle assunte in sussidiarietà e quelle di dettaglio nelle materie concorrenti¹⁶.

Rispetto a queste innovazioni giurisprudenziali il progetto nasce già vecchio, perché non introduce alcuna significativa clausola di flessibilità, ma si limita a trasferire la staticità del riparto di competenze fra Stato e Regioni alla distribuzione della funzione legislativa fra Camera e Senato, con soluzioni di cui appare spesso difficile ricostruire la *ratio*.

Così, ad esempio, se la previsione di una competenza bicamerale assicura, tra l’altro, che anche la Camera territoriale concorra alla legislazione che incide sulle attribuzioni delle autonomie territoriali, come quella in materia di tutela della concorrenza o di funzioni fondamentali degli Enti locali, davvero non si capisce quale logica sia sottesa alla mancata riconduzione, fra le leggi bicamerali, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, atteso il suo carattere trasversale di “competenza idonea ad investire tutte le materie”¹⁷.

All’opposto, non minori perplessità dovrebbe suscitare l’inserimento, fra le competenze bicamerali, della disciplina delle elezioni di Camera e Senato o del funzionamento della Corte costituzionale, nella misura in cui si consideri come tali materie, rientrando nella legislazione esclusiva statale di cui all’articolo 117, comma 2, lettera f, avrebbero dovuto essere ricomprese, *stricto iure*, fra quelle a preferenza Camera.

¹⁵ Cfr. A Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in www.unife.it/forumcostituzionale, 8 ottobre 2003.

¹⁶ Cfr. S. Panunzio, *Intervento al seminario di Astrid sulle riforme costituzionali*, 9/02/2004.

¹⁷ Così la Corte costituzionale, Sentenza n. 282 del 2002, in www.cortecostituzionale.it.

Nel complesso, ne risultano vieppiù comprovati tutti i limiti di questo presunto Senato “federale” a fornire alle autonomie territoriali una proiezione istituzionale all’interno dello Stato centrale consona al loro nuovo statuto costituzionale.