

**FEDERALISMO E BICAMERALISMO***

EDITORIALE 14/2003

di

*Tommaso Edoardo Frosini**(Professore straordinario di Diritto pubblico comparato
nella Facoltà di giurisprudenza della Università di Sassari)**4 dicembre 2003*

1. A fronte di una incertezza sulla qualificazione giuridica del federalismo corrisponde una certezza sull'organizzazione dello stesso, e cioè che tutti gli Stati federali prevedono una seconda Camera composta dalla rappresentanza delle autonomie territoriali. A questo dato certo ci si arriva agevolmente per il tramite della ricerca comparatistica. Infatti, se si esamina la struttura del bicameralismo negli Stati federali si giunge alla conclusione che una delle due Camere del Parlamento è finalizzata a dare la rappresentanza agli enti territoriali, ovvero gli enti che hanno potestà legislativa. Le differenze, semmai, riguardano i criteri di scelta dei rappresentanti e le competenze ad essi assegnate.

Vorrei provare a mettere a fuoco – pur se con argomentazione netta e volutamente “provocatoria” - proprio questo aspetto relativo alla composizione e alle funzioni delle seconde Camere negli Stati federali; per poi svolgere un rapido esame del progetto di riforma del bicameralismo italiano, e vedere così se tale progetto si iscrive, oppure no, nell'ambito della struttura costituzionale dei sistemi federali.

* *Il presente testo riproduce la relazione letta al Convegno su “Il Federalismo ieri, oggi, domani” organizzato dalla Università di Urbino in occasione del decennale della Facoltà di Scienze politiche, e svoltosi a Urbino il 21 e 22 novembre 2003. Il testo definitivo della relazione, con gli opportuni approfondimenti e l'apparato di note bibliografiche, verrà consegnato per gli Atti del Convegno.*

2. Prima però vi è una domanda alla quale occorre dare risposta. Quali sono le concrete esigenze che inducono le autonomie territoriali a vedersi rappresentate all'interno di una Camera parlamentare? L'esigenza è soprattutto una: collaborare, in vari modi e forme, alla definizione della legislazione condivisa, ovvero concorrente tra Stato e autonomie territoriali. Infatti, se vi fosse una legislazione nettamente ripartita, allora si potrebbe anche sostenere la non necessità di una Camera delle autonomie territoriali, perché queste ultime avrebbero assegnata la loro specifica competenza legislativa così come l'avrebbe altrettanto lo Stato, e non ci sarebbe bisogno di un incontro parlamentare tra i due soggetti. Salvo prevedere altre forme di incontro – per giuste esigenze di equilibrio costituzionale e nel rispetto del principio di collaborazione tra i livelli di governo – presso specifici organi, quale per esempio una sorta di conferenza unificata di tipo permanente. Il bicameralismo differenziato, con una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, è bene che ci sia soprattutto quando l'ordinamento costituzionale prevede una legislazione condivisa, ovvero concorrente fra Stato e autonomie territoriali. La conseguenza di questa affermazione è vedere fino a che punto la legislazione concorrente è intrinseca al federalismo. Perché se la risposta fosse negativa, allora verrebbe in dubbio l'esigenza di avere una Camera di rappresentanza delle autonomie territoriali, e verrebbe meno, sul piano teorico, l'equazione fra federalismo e bicameralismo differenziato.

Provo a spingermi ancora oltre. La Camera delle autonomie territoriali diventa tale non tanto e non solo perché è composta da rappresentanti degli enti decentrati, ma piuttosto per le funzioni che essa è chiamata a svolgere. La partecipazione al procedimento di formazione di alcune leggi è da ritenersi l'attività costituzionalmente più rilevante delle Camere delle autonomie territoriali, poi vengono le attività esecutive, di controllo e di nomina.

3. Certo, non può essere negata l'importanza del meccanismo di rappresentanza all'interno della Camera delle autonomie territoriali. La differenza di opzioni, però, induce a ridurne la portata. Infatti, attraverso un rapido sguardo comparatistico, possiamo rilevare la presenza di almeno tre modi di rappresentare. Quella in cui i rappresentanti degli stati coincidono con i loro esecutivi, in quanto da questi nominati e revocati e scelti tra i membri degli stessi esecutivi, secondo il modello del *Bundesrat* tedesco (art. 51, comma 1, GG); quella in cui rappresentanti degli stati sono eletti a suffragio universale da parte della popolazione del singolo stato, secondo il modello del

Senato statunitense (dopo l'emendamento del 1913); e quella in cui i rappresentanti degli stati sono eletti dai Parlamenti degli Stati membri, ma non necessariamente appartenenti ai Parlamenti stessi, secondo il modello del *Bundesrat* austriaco. C'è anche un quarto modo di rappresentare del tipo misto, elezione e nomina, che troviamo in Spagna e in Belgio ma che, anche per la sua peculiarità, non prendo adesso in esame.

Dal modo in cui vengono ad essere nominati i componenti della Camere delle autonomie territoriali ne discendono, poi, una serie di problemi, qui solo accennati. Vi è il problema del mandato imperativo: è chiaro che i componenti nominati dai governi territoriali hanno un vincolo di mandato, sono chiamati cioè a svolgere la loro attività secondo un mandato ben preciso che li vincola all'organo che li ha nominati; essi non rappresentano il territorio, ma piuttosto il governo dello Stato membro. Ben diversa è la situazione di coloro i quali sono eletti dal corpo elettorale, e in parte anche coloro che sono eletti dai Parlamenti degli Stati membri: qui il vincolo di mandato si affievolisce, perché l'elezione postula una certa forma di libertà dell'agire politico (semmai si può prevedere il *recall*); essi sono chiamati semmai a rispondere del loro operato presso l'elettorato, ovvero presso i Parlamenti che li hanno eletti. Il legame col territorio c'è, ma non è diretto, perché viene ad essere filtrato attraverso l'elezione. Nel caso del sistema austriaco poi, l'elezione da parte dei Parlamenti dei singoli Stati fa emergere chiaramente i rapporti di forza partitica presenti all'interno dell'Assemblea legislativa del singolo *Land*.

Delle tre opzioni – nomina, elezione popolare, elezione parlamentare – nessuna manifesta in maniera netta e decisa la rappresentanza col territorio. In particolare, la prima, quella riferita al modello *Bundesrat* tedesco, crea senza dubbio un maggior collegamento, salvo essere in parte filtrato dall'organo che sceglie e nomina, cioè il Governo dello Stato, il quale rappresenta sì il territorio ma secondo una parte politica. Questo aspetto, talvolta non sufficientemente evidenziato, ha una sua ricaduta sull'organizzazione e sul funzionamento della Camera delle autonomie territoriali. Certo, si può dire, come ha detto già nel 1984 il Tribunale Costituzionale Federale, che il *Bundesrat* non ha funzioni politiche e che pertanto non è una seconda Camera, in quanto non opera affatto su un piano paritario rispetto al *Bundestag*. Ma questa interpretazione - a me pare - finisce proprio col rafforzare il ruolo politico del *Bundesrat*, perché lo colloca in una posizione più forte ed inattaccabile rispetto a quella di cui godrebbe se fosse solo un "mero" ramo di un Parlamento bicamerale, eterno secondo per competenze e peso politico rispetto alla Camera elettiva. Ricordo, a tale

proposito, quanto prescritto dall'art. 50 del *Grundgesetz*: “Attraverso il *Bundesrat* i *Laender* collaborano alla legislazione e all'amministrazione della Federazione e negli affari dell'Unione europea”. Quindi il *Bundesrat* ha un chiaro ruolo politico e lo esercita anche in opposizione alla maggioranza di governo rappresentata nel *Bundestag*.

4. Può valere la pena, a questo punto, spendere qualche parola in più sul *Bundesrat*, anche perché si tratta di un modello celebrato, specialmente da noi, e soprattutto da molti ritenuto quello più aderente al sistema federale. A parte il fatto che la non elezione dei suoi componenti comporta un forte *deficit* di democraticità dell'organo, quello che occorre sottolineare è che il *Bundesrat* partecipa alla direzione politica del *Bund*, cosicché la sua funzione non si può ridurre alla mera tutela degli interessi particolaristici dei *Laender*. Diversi sono i casi di attivismo politico che si potrebbero citare: come la vicenda delle maggioranze contrapposte nel periodo 1969-1982 e nel periodo successivo al 1990, che ha spostato la logica decisionale del *Bundesrat* dal principio federale fino ad una prevalente logica partitica. Ciò ha finito col produrre un sostanziale potere di veto nei confronti della maggioranza di Governo, andando così ad incidere sulla forma di governo basata sul rapporto fiduciario esclusivo fra *Bundestag* e Governo nella figura del Cancelliere. Dal punto di vista della prassi politica, poi, si sottolineano in particolare due norme costituzionali, che prevedono il voto del *Bundesrat* per l'approvazione delle seguenti leggi: sulle imposte (art. 105, comma 3, GG) e su quelle che regolano i procedimenti amministrativi che anche l'autorità dei *Laender* devono seguire (art. 84, comma 1, GG). Se il *Bundesrat* respinge la legge approvata dal *Bundestag* l'iter legislativo non è completato. La conseguenza è che il dialogo e la ricerca di un compromesso fra maggioranza ed opposizione si sposta nella Commissione di conciliazione (*Vermittlungsausschuss*: art. 77, comma 2, GG), che diventa così quasi una terza camera arbitrale per la risoluzione dei contrasti politici.

E' stato detto che lo sviluppo in senso politico del *Bundesrat* è dovuto ad una sorta di compensazione per la ridotta autonomia dei *Laender*, che si è venuta a determinare a causa di un crescente interventismo del *Bund*. Ma se così fosse, allora sarebbe bene puntare a rafforzare l'autonomia dei *Laender* e ridurre i casi in cui il *Bundesrat* può esercitare il suo diritto di approvazione. Questa previsione può essere interpretata nel senso di una valorizzazione del federalismo attraverso una ulteriore crescita dell'autonomia territoriale, piuttosto che attraverso la presenza di una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali. Che ci deve essere, sia chiaro; ma che

finisce inevitabilmente col diventare un organo a più facce, di cui quella a tutela degli interessi territoriali è una delle tante e non più l'unica.

Un altro accenno, relativo all'organizzazione delle seconde Camere negli Stati federali, è quello sul numero dei rappresentanti assicurati a ciascuna entità. Qui, la dottrina, soprattutto quella tedesca, ha elaborato una concezione fondata su due criteri: quello *aritmetico*, secondo cui ciascun ente statale ha un uguale numero di rappresentanti, e quello *geometrico*, secondo cui il numero dei rappresentanti varia in ragione della popolazione e/o del territorio dello Stato membro. La questione non è di poco conto ed investe un profilo del rapporto fra federalismo e democrazia. E' chiaro, infatti, che laddove si privilegia il criterio aritmetico, si calca maggiormente su una maggiore espansione del principio federale; viceversa, il criterio geometrico si fonda sul principio democratico, dove ognuno conta per quello che vale come popolazione e come grandezza del territorio.

Ma anche questo aspetto, come il precedente riferito al modo di selezione dei componenti la Camera delle autonomie territoriali, fa emergere sullo sfondo quella strisciante conflittualità fra Governo federale e governi statali, come una sfida giocata non sulla ricerca di un equilibrio, e quindi nella logica della separazione fra poteri, ma piuttosto come una agguerrita competizione che mira alla prevaricazione. A questo proposito si può citare quello che scriveva Publius (Madison) il 29 gennaio 1788 nella lettera n. 46 de *The Federalist*: "Sia il governo federale che quelli dei singoli Stati non sono che delegati e agenti del popolo, ai quali sono stati attribuiti diversi poteri e che sono chiamati a svolgere diverse funzioni [pertanto sono soggetti] al controllo di un'autorità [il popolo] superiore ad ambedue per quanto riguarda i loro eventuali tentativi di reciproche usurpazioni".

5. E veniamo ora a svolgere un rapido esame del recente progetto di riforma del bicameralismo italiano. Va subito detto che vi sono diversi argomenti a favore di una riforma del bicameralismo con l'introduzione di una Camera delle Regioni, ovvero come è definita nel progetto di un "Senato federale". Il primo argomento è quello relativo alla riforma del Titolo Quinto della Costituzione, con la ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni e con la fissazione di un largo catalogo di materie concorrenti; da qui, l'esigenza di collocare la rappresentanza regionale in una delle due Camere parlamentari. C'è poi l'argomento della forma di governo: infatti, solo superando l'attuale bicameralismo paritario è possibile modificare (come si dice di voler

fare) la forma di governo parlamentare nel senso del c.d. premierato, che esclude il Senato dal circuito fiduciario, di cui rimane unica titolare la Camera dei deputati. Togliendo il Senato il potere fiduciario non solo si rende possibile il premierato, ma si evita il pericolo (come successe nel 1994) della formazione di maggioranze diverse nelle due Camere. Il terzo argomento, infine, trae la sua forza dal testo costituzionale. Infatti, troviamo espressa l'esigenza di trasformare una delle due Camere in una Camera delle autonomie territoriali in una legge costituzionale, la n. 3 del 2001, all'art. 11, laddove, si provvede a riformare la Commissione bicamerale per le questioni regionali, accrescendone i poteri e prevedendo l'inserimento di rappresentanti delle autonomie locali, "sino alla revisione delle norme del Titolo I della Costituzione": si tratta quindi di una "promessa costituzionale", di un impegno che il legislatore costituzionale ha preso con sé stesso di riformare l'attuale bicameralismo paritario rendendolo differenziato.

Compiuta questa operazione la riforma dovrebbe delineare una nuova figura di "Senato federale", cioè di un'assemblea in cui trovino rappresentanza gli interessi delle Regioni chiamate così a partecipare al processo decisionale statale. Senza voler entrare nei particolari, va detto che, stando al progetto di revisione costituzionale, il Senato sarebbe federale solo di nome; e poi non sarebbe il Senato *delle*, ma piuttosto *per le* Regioni. E questo per una serie di motivi, che mi limito ad accennare: la rappresentanza, che è ad elezione diretta, ma non ha nessuna forma di collegamento con il territorio – salvo la clausola, limitata e limitante, dei senatori che hanno ricoperto o ricoprono cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali, all'interno della Regione, o sono stati eletti senatori o deputati nella Regione. Meglio sarebbe stato farli eleggere in contemporanea con i Consigli regionali, collegandoli così a questi ultimi per l'attività e la durata in carica (*simul stabunt simul cadent*); al fine di rafforzare la natura federale del Senato, dovrebbero poi entrare a farne parte, come membri di diritto, i Presidenti delle regioni.

Altro aspetto debole del progetto è quello relativo alle competenze del Senato federale, che riguarderebbero tutta la legislazione statale concorrente *ex art.117 Cost.*, quindi in materia di principi fondamentali. Tenuto conto che il Senato non dovrebbe essere più una Camera politica, assegnandogli questa competenza si corre il concreto rischio di far nascere un doppio monocameralismo, in luogo dell'attuale bicameralismo paritario. Con una mano si sottrae il Senato dal rapporto fiduciario con il Governo, mentre con l'altra gli si affida l'ultima e decisiva parola sulle leggi relative alla

determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente. Una competenza questa, che invece dovrebbe spettare alla Camera, che rappresenta l'unità politica della Nazione, dal momento che si tratta di materie relative alle politiche di settore assai significative per l'indirizzo politico di Governo. Il quale Governo, qualora nel Senato vi fosse una maggioranza politica diversa da quella che lo sostiene (eventualità possibile stante la diversità di sistemi elettorali fra Camera e Senato), sarebbe esposto al rischio di vedere paralizzato il suo programma. Un ultimo aspetto proviene dalla più recente giurisprudenza costituzionale. La sentenza n. 303 del 2003 impone di affrontare il tema del Senato federale con una nuova prospettiva. Tenendo conto, ciò'è del fatto, che la Corte, attraverso la clausola delle "esigenze unitarie", ha legittimato un'espansione della competenza legislativa dello Stato proprio nelle materie che il progetto governativo attribuisce al "Senato federale".

Per accennare ad un altro aspetto fragile del progetto, il Senato sarebbe eletto con un sistema elettorale proporzionale, costituzionalmente previsto e garantito. Un meccanismo elettorale che vorrebbe essere a tutela della rappresentanza territoriale, ma che porta dentro di sé la rappresentanza partitica estrema e il ritorno ad una Camera sia pure non formalmente, ma sostanzialmente politica (e dall'incerta maggioranza).

Certo, sappiamo bene quanto sia difficile modificare composizione e funzioni del Senato, ovvero chiedere al riformatore di riformare se stesso; pertanto la riforma non potrà che essere il più "indolore" possibile (per gli attuali Senatori). Ma va altresì detto, che per la sua composizione e per le sue funzioni, il Senato non pare configurarsi come un'espressione delle autonomie territoriali, ma piuttosto come un organo politico specializzato nel trattare le questioni regionali. Il bicameralismo del disegno di legge di riforma costituzionale, allora, sarebbe in verità un bicameralismo per specializzazione o funzionale più che un bicameralismo a rappresentanza differenziata. Fin qui, ragionando sulla base delle norme scritte, sia pure non ancora cogenti. Ma il concreto atteggiarsi del Senato federale nell'assetto costituzionale sarà poi affidato al principio di effettività, al suo dispiegarsi nella Costituzione in senso materiale.