

Le bicamérisme et la représentation des régions et des collectivités locales : le rôle des secondes chambres en Europe

Conférence organisée par le Sénat de la République Française et le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe en coopération avec l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe et la Commission de Venise du Conseil de l'Europe

Paris, 21 février 2008

Come superare il bicameralismo perfetto con un ordinamento istituzionale di tipo federale

Discorso di Fabio Pellegrini

(Vice Presidente Vicario dell'AICCRE - Sezione italiana del Consiglio dei Comuni e delle regioni d'Europa)

La Costituzione italiana rappresenta il risultato positivo della collaborazione e del contributo delle tre componenti ideali, culturali e politiche che avevano lottato contro il fascismo e contribuito a liberare il Paese dai nazisti: la socialista-comunista italiana, la cattolica e la liberal-democratica.

Dopo sessant'anni, conserva tutta la validità e la modernità nei suoi principi fondamentali, risente, invece, di qualche condizionamento del tempo per quanto concerne la parte dell'ordinamento e del funzionamento delle istituzioni. Si deve tener conto che l'Italia era uscita da un ventennio di dittatura fascista ed i costituenti sentirono il peso di tale esperienza concordando sulla ricerca di equilibri istituzionali che garantissero dai pericoli di ritorni autoritari. Con il tempo tali soluzioni risentono di quel condizionamento a scapito di una necessaria efficacia ed elasticità funzionale. Il bicameralismo perfetto, uguali poteri ed identiche funzioni della Camera dei Deputati e del Senato, è uno degli aspetti che oggi pesano nell'efficienza legislativa risultando, ormai a parere di tutti, una duplicazione da superare.

Tra le varie modifiche che sono state comunque apportate, anche per necessità di aggiornamento, quella più significativa è del 2001 con l'approvazione della riforma del Titolo V concernente l'ordinamento delle Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni.

Con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 l'ordinamento istituzionale concernente il rapporto Stato centrale e collettività territoriali viene completamente capovolto rispetto al testo precedente. La modifica è sostanziale in quanto oggi la "Repubblica italiana è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato" che sono "enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione" (art. 124). Nel precedente testo era lo Stato che si articolava in enti territoriali.

La novità del nuovo dispositivo costituzionale è quella che nella nuova versione vengono elencate le materie di podestà legislativa esclusiva dello Stato, essendo le altre indicate come di competenza concorrente e quelle non indicate di esclusiva competenza legislativa regionale (art. 117). In precedenza erano indicate le competenze delle Regioni essendo tutte le altre di competenza dello Stato centrale.

L'art. 118 definisce le funzioni amministrative conferite ai Comuni, Province e Città metropolitane sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

L'autonomia finanziaria delle collettività locali e delle Regioni, autonomia di entrata e di spesa con risorse autonome, stabilendo tributi ed entrate propri, sono stabiliti dall'art. 119. La riforma costituzionale approvata dalla Camera dei Deputati e dal Senato con doppia lettura nel 2001, ottenne poi il consenso popolare con oltre il 65 per cento nel referendum del 7 ottobre 2002.

Negli anni precedenti si era a lungo dibattuto in Italia della esigenza di aggiornare sostanzialmente la Carta costituzionale. Si erano susseguite Commissioni Bicamerali (miste di Deputati e Senatori) ad hoc; erano stati approvati decreti legislativi riguardanti il decentramento amministrativo dello Stato verso le collettività territoriali (legge 142 del 1990; Decreti n. 57 e n. 59 del 1997 che prendono il nome dell'allora Ministro Bassanini, altri del Ministro dell'Interno Napolitano, costituendo 3 Conferenze Stato-Regioni, Stato-Autonomie locali e una unificata). Sulla base del rispetto della "Carta europea dell'autonomia locale" si era avviata una trasformazione dello Stato italiano; ma il governo di centro-sinistra non seppe avanzare, per mancanza di una volontà politica conseguente, sulla questione del Senato federale.

Ci provò il nuovo governo di centro-destra, proponendo un Senato, definito federale, ma che di federale non aveva che il nome in quanto la modifica apportata riguardava il metodo di elezione dei Senatori, sempre sulla base di liste politiche di partito e sulla dimensione territoriale regionale. Un obbrobrio istituzionale, che venne insieme alle altre disposizioni, cancellato dal referendum popolare del 25 e 26 giugno 2006 restando così in vigore il precedente testo del 2001.



E' appunto sulla questione del Senato che si è continuato a discutere con intensità di confronto a lungo, negli ultimi venti mesi di attività parlamentare, per trovare una soluzione coerente con la Costituzione vigente, ma soprattutto per dare efficacia all'azione degli esecutivi e per rendere più efficiente ed efficace il sistema parlamentare italiano eliminando le doppie letture che appaiono ormai, a parere unanime, una inutile perdita di tempo.

Io rappresento l'orientamento federalista che è sempre stato maggioritario sulla prospettiva dell'Unione europea, ma che non lo è sempre stato a livello della rappresentanza parlamentare nazionale per dare uno sbocco di tipo federale all'ordinamento interno.

Dopo contrastanti opinioni, sul finire prematuro dell'attuale legislatura, la 1° Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati ha approvato il nuovo Senato federale rispondente alla sua definizione. La decisione presa prevede un Senato composto da eletti di secondo grado: locali (Comuni e Province) e regionali. L'interruzione della legislatura azzerò tutto. Tutti i protagonisti della competizione elettorale insistono sulla dichiarata volontà riformatrice del sistema istituzionale da realizzare nella prossima legislatura. Restano, però, ancora molte questioni da definire: tipo di Esecutivo; poteri del Presidente del Consiglio (capo dell'Esecutivo); del Presidente della Repubblica; rapporti tra Magistratura con il sistema politico, ecc.. Noi ci batteremo, anche come rappresentanti delle collettività territoriali, affinché si confermi la decisione del Senato federale con le sue specifiche competenze e poteri relativi alla sua forma di rappresentanza. A questo proposito due indicazioni brevissime, e mi scuso per la schematicità: il rafforzamento del ruolo del Consiglio regionale delle autonomie (forma di "bicameralismo regionale") e Senato a composizione di rappresentanza istituzionale proiettati verso una Unione europea più democratica, nella quale a fianco del Parlamento europeo eletto a suffragio elettorale popolare e sulla base della rappresentanza politica, esista un Senato o Seconda Camera degli Stati composta secondo l'ordinamento istituzionale dei singoli Paesi membri; senza voler imporre a nessuno un modello interno unico, ma sicuramente come esigenza democratica di superare l'attuale Consiglio dei Ministri che rappresenta solo gli esecutivi degli Stati membri ma non le loro articolazioni istituzionali interne.

In Italia la trasformazione dell'attuale Senato in Senato federale resta una condizione necessaria per la realizzazione di quel federalismo fiscale e finanziario che consenta una piena autonomia anche politico-istituzionale alle collettività territoriali secondo quanto previsto dalla Carta europea dell'Autonomia locale del Consiglio d'Europa del 1985.

