

Dal bicameralismo perfetto al Bicameralismo “virtuale” – Profili comparativi e ipotesi di riforma della seconda Camera

di Salvatore Bonfiglio – pubblicato in ASTRID - Rassegna n. 10/2005

Da un'analisi storico-comparativa sulle seconde Camere emerge chiaramente che sono venute meno molte di quelle ragioni istituzionali, politiche e tecniche che giustificavano il bicameralismo; mentre rimangono tutti validi i motivi connessi all'assetto federale dello Stato¹, nonché al ruolo di contrappeso (o contropotere) che la seconda Camera può svolgere sia in un sistema presidenziale (come il Senato negli Stati Uniti) che in un sistema parlamentare (il *Bundesrat* nella Germania federale).

Non a caso nei Paesi in cui vi è stato, o è ancora in corso, un forte mutamento della forma di Stato in senso federale - come in Italia, Spagna e Belgio - si discute da molti anni sull'ipotesi di trasformare la seconda Camera in una vera e propria Camera federale, anche per soddisfare l'esigenza di partecipazione delle autonomie territoriali alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari, nel quadro di un evidente sviluppo dei rapporti fra l'Unione europea, gli Stati membri e gli enti sub-statali.

Infatti, soprattutto a partire dal Trattato di Maastricht - con il riconoscimento *istituzionale* delle regioni, in precedenza considerate esclusivamente sotto il profilo *economico-funzionale* - in molti Stati dell'Unione europea si è avuta una significativa evoluzione dei rapporti fra centro e autonomie territoriali², anche attraverso una 'rivalutazione' della seconda Camera, come ad esempio in Germania con la riforma costituzionale della *Grundgesetz* del 1994.

La trasformazione del Senato italiano in Camera delle autonomie territoriali, da molti anni oggetto di un vivace dibattito, costituisce un passaggio di fondamentale importanza per il completamento della riforma del Titolo V della Costituzione.

È del tutto inadeguata, però, per la qualità «regionale» della seconda Camera, la proposta di elezione contestuale di senatori e consiglieri regionali, secondo quanto previsto dal disegno di legge costituzionale n. 2544-B - approvato dal Senato il 23 marzo 2005 in sede di prima deliberazione.

In alternativa a tale ipotesi di riforma si potrebbe pensare ad un Senato composto in egual numero da rappresentanti effettivamente regionali accanto ad una consistente componente di senatori ad elezione diretta. Tale composizione mista, però, non è idonea a rendere «territoriale» la rappresentanza, perché, in assenza di una significativa regionalizzazione dei partiti politici, finirebbe inevitabilmente per prevalere la componente eletta a suffragio universale diretto. Perfino la Lega Nord, sorta come movimento, ha una struttura organizzativa tipica di un partito

¹ J. MASTIAS - J. GRANGÉ, *Les secondes chambres du parlement en Europe occidentale*, Paris, 1987; R.L. Valcarcel Siso, *Il Senato negli Stati federali*, in *Federalismo & Libertà*, 1998, p. 55 ss.; AA.VV., *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale* (Atti), a cura di S. Mangiameli, Napoli, 2003, p. 159 ss.; A. Reposo, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, seconda edizione rielaborata e accresciuta, Torino, 2005, p. 49.

² Persino la Francia, legata ad una tradizione centralista, dopo le prime riforme degli anni Ottanta, ha nel 2002 modificato la Costituzione con la previsione di una nuova disposizione, aggiuntiva all'art. 1 Cost., secondo cui la Francia ha un'organizzazione decentrata. Tuttavia, nonostante alcune novità introdotte dalla recente riforma, rispetto allo sviluppo del processo di integrazione comunitaria e all'affermarsi dei suoi principi ispirati alla sussidiarietà e alla valorizzazione dei livelli istituzionali infra-nazionali, si conferma la tendenza di un persistente ritardo del decentramento istituzionale francese a muovere nella direzione della valorizzazione delle autonomie locali (si veda S. Gambino, *Diritto costituzionale comparatoed europeo. Lezioni*, Milano, 2004, p. 288).

centralista. Soltanto il partito dei Democratici di Sinistra, in alcune realtà del centro-Italia, ha una base organizzativa ed elettorale di carattere fortemente regionale. Anche la composizione mista, dunque, porterebbe alla netta prevalenza della rappresentanza politica sulla rappresentanza territoriale in seno al Senato, con l'aggravante, rispetto alla situazione attuale, che quest'ultimo, pur rimanendo di fatto una Camera «politica», sarebbe però sganciato dalla regola del rapporto fiduciario fra il Parlamento e il Governo.

Sembrerebbe più logico, invece, proporre, soprattutto dopo la modifica del titolo V della Costituzione, un Senato composto prevalentemente dai rappresentanti degli esecutivi regionali (da 6 a 12 membri, in base alla popolazione), per ricoprire almeno la metà dei seggi sul totale, e, per la rimanente parte dei seggi, dai delegati degli esecutivi provinciali e comunali, eletti in ogni Regione dal Consiglio delle autonomie locali a maggioranza assoluta dei componenti. A tal fine occorrerebbe dunque prevedere una revisione del testo costituzionale anche per l'attribuzione di tale funzione elettorale al Consiglio delle autonomie locali, visto che oggi si configura soltanto come organo di consultazione fra le Regioni e gli enti locali (cost. it. Art.123, ult. comma).

Una seconda Camera così composta valorizzerebbe tutti gli elementi costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost. it.), facendoli entrare direttamente nel circuito nazionale delle decisioni politico-parlamentari. I componenti della seconda Camera dovrebbero essere vincolati agli indirizzi dei governi regionali e locali mandatari. Per loro non dovrebbe valere quindi il cosiddetto "libero mandato" che, come emerge dall'esperienza austriaca, rende i membri della Camera alta più sensibili alle direttive provenienti dal partito di appartenenza che agli interessi dei *Länder*.

Per evitare problemi al funzionamento del sistema di governo è importante che la seconda Camera non partecipi al rapporto fiduciario. Ciò è particolarmente importante nel quadro di una trasformazione in senso federale del Senato, ma sarebbe auspicabile anche nella situazione attuale, dati i problemi che si sono venuti a creare con l'introduzione del nuovo sistema elettorale dopo il 1993.

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.

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 un lasso di tempo ragionevole, modifiche sulle quali, però, la Camera dei deputati deciderebbe in via definitiva.

Infine, una breve considerazione sulla funzione di controllo del Parlamento e, in particolare, del Senato. L'adozione di un sistema elettorale prevalentemente a *formula* maggioritaria rende ancor più necessaria la predisposizione di contrappesi atti a impedire una *dittatura della maggioranza*. In tal senso va concepito il ruolo del Senato come *contropotere*, in modo tale da favorire, anche in un sistema maggioritario, decisioni politiche che devono avere una connotazione *bipartisan*. Ad esempio, la terza Commissione bicamerale per le riforme costituzionali elaborò nel 1997 un progetto che attribuiva al Senato il potere di eleggere, a maggioranza di tre quinti, i componenti delle Autorità indipendenti³, al fine di tutelare le minoranze parlamentari. Inoltre, occorre

³ In Italia la nomina dei componenti delle Autorità di prima generazione (Consob e Isvap) è rimessa ancora al Governo; viceversa per quelle istituite all'inizio degli anni Novanta il potere è attribuito ai Presidenti del Senato e della

ricordare che lo stesso progetto della Bicamerale, presieduta da Massimo D'Alema, conteneva la proposta di una inchiesta attivabile dalla minoranza⁴.

In conclusione, se non si vuole un deperimento istituzionale del Senato nei sistemi a bicameralismo imperfetto, è opportuno valorizzarne la *composizione territoriale* e la *specializzazione funzionale*, considerati, in particolare negli ordinamenti federali, come elementi caratterizzanti gli assetti bicamerali.

Purtroppo la proposta di Senato 'federale' contenuta nel disegno di legge costituzionale n. 2544-B non completa la riforma del titolo V, tratteggiando un Senato che oltre al nome non ha proprio nulla di 'federale'⁵. E, del resto, anche se il disegno di legge dovesse essere approvato dal Parlamento in via definitiva - e, cosa poco probabile, entrare in vigore, dopo aver superato la prova del referendum costituzionale - il Senato "federale" rimarrebbe a tutti gli effetti una 'realtà virtuale', perché le disposizioni transitorie ne rinviavano di molti anni la nascita, pur configurandolo come istituzione di "garanzia". Come dire: c'è ancora molto tempo per cambiarne l'identità indefinita, intanto si vorrebbe imporre un premier forte e un sistema di garanzie debole.

Roma, 9 giugno 2005

Camera; infine, per quelle più recenti è previsto un coinvolgimento più diretto del Parlamento con modalità tali da garantire alla minoranza parlamentare la possibilità di scegliere alcuni membri.

⁴ I nostri Padri costituenti rifiutarono la proposta, avanzata da Mortati, di introdurre l'inchiesta di minoranza, essendo prevalsa l'ipotesi che tale strumento potesse determinare seri ostacoli allo svolgimento dell'attività di governo della maggioranza.

⁵ Puntuali critiche erano già state mosse al testo precedentemente approvato dal Senato, in prima lettura, il 25 marzo 2004. Si veda: A. Pace, *Contrapporsi in nome della Costituzione*, in *Costituzione una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, a cura di F. Bassanini, Firenze, p. 224 e, nello stesso volume, P. Bilancia, *Osservazioni a prima lettura sulla configurazione proposta di Senato federale e sul bicameralismo «asimmetrico»*, p. 442, nonché R. Bin, *Riforme costituzionali: come si esce dallo Stato costituzionale di diritto*, p. 93.