

## **Dal bicameralismo perfetto al bicameralismo asimmetrico: il nuovo Senato della Repubblica\***

*di Franco Pizzetti*

### **Premessa**

È ragionevole ritenere che, al di là del titolo dato a questo primo incontro, che fa parte di quattro seminari finalizzati a definire, nel loro insieme, quale sia l'effetto reale che la riforma ha e potrà avere nel tempo sul nostro sistema costituzionale, la domanda centrale di questo seminario riguardi quali siano gli aspetti essenziali del Senato che esce dalla riforma, e quali siano, a seguito di questa, le caratteristiche del nuovo bicameralismo.

Il tema è molto rilevante perché in un contesto costituzionale che per quasi settant'anni è stato comunque basato sul bicameralismo perfetto, non vi è dubbio che proprio il suo superamento costituisce il fattore maggiormente innovativo.

Tuttavia, mentre sappiamo con certezza che la riforma va oltre il tradizionale bicameralismo perfetto che ha così a lungo caratterizzato il nostro Paese, non sappiamo bene come definire il nuovo sistema che essa crea, né a quali dei diversi aspetti innovativi dare maggiore peso.

Alcuni dei commentatori, infatti, ritengono che la maggiore innovazione della riforma consista nell'aver assegnato alla Camera dei deputati le funzioni centrali in un sistema parlamentare, e cioè: la titolarità piena della rappresentanza diretta dei cittadini (cfr. art. 56: "la Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto"), il rapporto esclusivo di fiducia col Governo, la titolarità dell'indirizzo politico e il controllo politico sul Governo (cfr. art. 55, quarto comma). A questo si aggiunge, poi, che la Camera dei deputati ha la titolarità e l'esercizio della funzione legislativa in tutti i casi in cui non sia previsto il procedimento legislativo bicamerale (art. 55, quarto comma).

Chi si colloca in questa prospettiva ha una visione riduttiva del ruolo del Senato, che considera una Camera a bassa capacità di rappresentanza, non solo perché di secondo grado, ma anche perché eletta dai consigli regionali tra i loro membri e i sindaci del territorio. Il Senato è, inoltre, considerato una Camera a competenze limitate in quanto partecipa all'esercizio collettivo della funzione legislativa solo nei casi previsti dall'art. 70, primo comma, e per il resto può unicamente intervenire con proposte di modifica

---

\* Relazione tenuta al Convegno di Astrid sul tema "Riforma del bicameralismo, composizione e ruolo del Senato", Roma 5 maggio 2016.

nel corso del processo legislativo di competenza della Camera dei deputati. Accompagna questa visione riduttiva del ruolo del Senato anche la sottolineatura che esso ha scarsi e non ben definiti poteri di controllo, in ogni caso diversi ed estranei a quelli che riguardano il controllo politico sul governo, riservato invece alla Camera.

Chi si colloca in questa prospettiva, infine, dà giustamente molto rilievo alla legge elettorale per la Camera dei deputati, temendo che un sistema elettorale finalizzato al lodevole scopo di garantire una solida maggioranza e un governo stabile, possa condurre, in un sistema parlamentare che vede così debole uno dei due rami, a una sorta di dittatura di maggioranza.

È ovvio che questa posizione, qui riassunta sinteticamente e senza le necessarie sfumature, ha più o meno motivo di essere ritenuta fondata a seconda della lettura che si dà del nuovo bicameralismo asimmetrico e del ruolo che in esso ha il nuovo Senato.

Per questo, il seminario di oggi è così importante, e per questo, mi pare di poter dire, Astrid e il suo Presidente hanno ritenuto necessario aprire proprio con questo tema i quattro seminari che, nel loro successivo svolgersi, condurranno ad avere un quadro complessivo degli aspetti più significativi della riforma.

## **Parte I**

### **Il ruolo del Senato nel bicameralismo asimmetrico**

#### **1. Contro il “monocameralismo mascherato”: il nuovo bicameralismo come “bicameralismo asimmetrico a struttura forte”. L’irrobustimento della rappresentanza delle istituzioni territoriali**

Definito così il contesto nel quale si colloca questa riflessione, va detto subito che non si condivide la visione di chi reputa che la disparità di composizione e, soprattutto, di ruolo delle due Camere giustifichi una visione così riduttiva del Senato e, di conseguenza, un giudizio tanto negativo sulle caratteristiche e le potenzialità del bicameralismo asimmetrico come definito dalla riforma.

Innanzitutto, non si ritiene affatto che il nuovo Senato sia una Camera a competenza debole e a funzioni limitate e marginali nel sistema complessivo.

In secondo luogo, il Parlamento bicamerale che la riforma delinea è certamente nettamente asimmetrico, ma altrettanto certamente non può essere considerato come una sorta di “monocameralismo mascherato”. Al contrario, esso si fonda su un bicameralismo che, considerando le caratteristiche, il ruolo e i poteri di ciascuna delle due Camere, non può che essere definito a “struttura forte”.

Proprio le differenze di rappresentatività delle due Camere, una delle quali rappresentativa della Nazione (cfr. art. 55, terzo comma) e l'altra delle istituzioni territoriali (cfr. art. 55, quarto comma e art. 57, primo comma) concorrono ad assicurare che all'irrobustita stabilità di governo, nel quadro di un suo rafforzato potere di indirizzo e di decisione, si accompagni un non meno rilevante irrobustimento della partecipazione della rappresentanza delle istituzioni territoriali (per richiamare l'espressione utilizzata dall'art. 55, comma terzo).

In sostanza, il sistema istituzionale che scaturisce dalla riforma è quello di un bicameralismo asimmetrico ma certamente non debole, e di un sistema basato su un rafforzamento e non un indebolimento del pluralismo territoriale della Repubblica.

Consolida questa opinione il sistema di ripartizione delle competenze attribuite alle due Camere ma anche, e soprattutto, i non pochi poteri che le due Camere sono tenute ad esercitare collettivamente, sia nell'ambito del Parlamento in seduta comune che nel quadro dell'esercizio collettivo della funzione legislativa, come definito dall'art. 70, primo comma.

Insomma un sistema che, proprio perché basato su un bicameralismo asimmetrico, da un lato, consente di tenere distinte competenze e responsabilità di chi agisce in rappresentanza della nazione e del corpo elettorale e di chi, invece, opera in rappresentanza delle istituzioni territoriali, ma dall'altro lato, affida anche alle due Camere, rese più forti e non più deboli dalla differenza di rappresentanza, il compito di costituire un elemento di rafforzamento e non di indebolimento del rapporto tra il Parlamento e le altre istituzioni.

In sostanza, il nuovo quadro costituzionale si basa su un sistema complesso, basato su una duplice forma di rappresentanza, nel quale il Parlamento composto, ex art. 55 primo comma, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica vede accentuarsi e non indebolirsi il suo ruolo e la sua funzione.

## **2. Ruolo e funzioni del Parlamento in seduta comune e gli elementi unificanti lo status di deputato e di senatore**

La riflessione relativa al Senato e al suo ruolo nel bicameralismo riorganizzato dalla riforma non può dunque che partire da una prima constatazione essenziale.

La struttura del Parlamento in seduta comune e il rinvio alla Costituzione, per quanto riguarda i casi in cui esso è chiamato ad operare, non sono in nulla modificati dal testo del nuovo art. 55. I casi in questione, lo si ricorda incidentalmente, sono gli stessi del sistema precedente, salvo che per quanto riguarda i giudici della Corte costituzionale che giustamente, tenendo conto della differenza di rappresentanza, e soprattutto della

differenza numerica delle due Camere, sono ora eletti due dal Senato e tre dalla Camera dei deputati.

Questo significa che il Parlamento in seduta comune, certo composto da due Camere molto squilibrate fra loro per numero di componenti, elegge il Presidente della Repubblica, e ne riceve il giuramento, e un terzo dei membri elettivi del Consiglio Superiore della Magistratura, oltre che mettere in stato di accusa il Presidente della Repubblica.

Questo, unito al fatto che restano di nomina parlamentare, anche se disgiunta, cinque giudici della Corte, dice che l'articolazione bicamerale delle due Camere è ben lungi dall'essere un elemento di scarso rilievo.

Al contrario, grazie alla diversa composizione delle due Assemblee, e all'elezione di secondo grado del Senato, che rende effettiva la rappresentatività delle istituzioni territoriali, è lecito dire che la riforma dà vita a una più compiuta forma di democrazia repubblicana nella quale, proprio grazie alla nuova articolazione del Parlamento, anche le rappresentanze delle istituzioni territoriali concorrono direttamente alla formazione degli organi di garanzia sui quali poggia tutto il sistema costituzionale.

Eguale rilevanti sono, da questo punto di vista, le norme che disciplinano lo *status* di deputato e senatore e che sono comuni ad entrambe le Camere, salvo che per quanto riguarda l'indennità, che la Costituzione ora prevede esplicitamente solo per i membri della Camera (art. 69 Cost.).

Si riconferma, infatti, che tanto i senatori quanto i deputati non hanno vincolo di mandato e che entrambi godono della medesima immunità parlamentare (artt. 67 e 68 Cost.).

Sempre con riferimento agli elementi che caratterizzano la parità di poteri riconosciuti a deputati e senatori, si può ricordare che sia gli uni che gli altri sono titolari del potere legislativo (ovviamente nell'ambito delle competenze legislative, o della partecipazione al procedimento legislativo, delle rispettive Camere) ed hanno competenza a giudicare sui propri titoli di ammissibilità e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità o incompatibilità, fermo restando che quando la decadenza da senatore sia conseguenza della sua cessazione dalla carica elettiva regionale o locale, il Senato si limita a prenderne atto (art. 66, primo e secondo comma).

Ancora, merita ricordare che, pur essendo il Governo legato dal vincolo di fiducia alla sola Camera dei deputati, i suoi membri hanno il diritto e se richiesti, il dovere di partecipare ai lavori di entrambe le Camere.

Ad accentuare ulteriormente lo stretto raccordo che permane tra le due Camere merita di ricordare che è rimasto immutato anche l'art. 62, primo comma, secondo il quale

entrambe le Camere si riuniscono di diritto il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre.

Per finire, entrambe le Camere godono, come già era nel bicameralismo paritario, del potere regolamentare autonomo e in entrambe le Camere, i regolamenti devono garantire le minoranze parlamentari, mentre solo quello della Camera deve garantire anche i diritti dell'opposizione (art. 64).

Scontato che non è semplicissimo capire come possa essere applicato il principio di minoranza in una Camera come il Senato, i cui componenti sono eletti da assemblee regionali diverse e sono scelti all'interno dei rispettivi consigli regionali e tra i sindaci del territorio, è evidente che il mantenimento di forti elementi di affinità tra le due Assemblee assume uno specifico rilievo nel valutare sia la prospettiva in cui si è posta la riforma, che i suoi effetti.

Sono, dunque, molto numerosi gli elementi che rafforzano un bicameralismo certamente asimmetrico, ma non per questo separato in due Camere che non si incontrano mai.

Insomma, il bicameralismo che esce dalla riforma non è un sistema bicamerale che corre su due rette parallele. Al contrario, pur in un quadro certamente asimmetrico, gli elementi di intreccio fra le due Assemblee sono numerosi e si collocano su una pluralità di piani.

### **3. I rapporti tra le due Camere nell'ambito del procedimento legislativo costituzionale condiviso e la riconosciuta centralità paritaria del Senato**

Uno dei piani di incontro più noti, e che in questa parte della riflessione merita particolarmente sottolineare, è il procedimento attraverso il quale viene esercitata la funzione legislativa. Infatti, come è ben noto, il potere legislativo costituisce il cuore dell'attività di ogni Parlamento, insieme al rapporto di fiducia col governo e al controllo sugli atti di questo. Ancor più rilevante è, proprio con riguardo al ruolo del Parlamento e delle Camere in cui esso si articola, l'attribuzione e l'esercizio del potere di revisione della Costituzione e di approvazione delle leggi costituzionali.

Anche sul piano dell'esercizio della funzione legislativa, dove certo le differenze e le asimmetrie fra le due Assemblee sono particolarmente forti, va data dunque l'importanza che merita al fatto che tanto le leggi di revisione costituzionale, quanto le altre leggi costituzionali, impongono il procedimento bicamerale basato sull'esercizio collettivo della funzione legislativa, e che nulla è innovato rispetto all'art. 138 sia per quanto riguarda la doppia lettura che per quanto riguarda i *quorum* richiesti e la possibilità di ricorso al referendum confermativo.

Si tratta di un aspetto di particolare importanza.

Mentre le altre competenze rimesse al procedimento legislativo bicamerale sono in larga misura, anche se non esclusivamente, legate al carattere rappresentativo delle istituzioni territoriali proprio del Senato, l'attribuzione al procedimento legislativo bicamerale perfetto anche della competenza relativa alle leggi di revisione costituzionale e alle leggi costituzionali rafforza e rende centrale il ruolo del Senato, anche nell'ambito del nuovo sistema.

Essa comporta, infatti, il riconoscimento esplicito che tanto la Camera dei deputati, eletta direttamente dal corpo elettorale e rappresentativa della Nazione, quanto il Senato, eletto in secondo grado dai Consigli regionali e rappresentativo delle istituzioni territoriali, partecipano sullo stesso piano e con eguale titolarità all'esercizio del potere di revisione costituzionale.

Ciascuna delle due Camere possiede, dunque, una delle due chiavi di una serratura che è necessario aprire con entrambe sia per poter procedere a future riforme della Costituzione, sia per poter approvare nuove leggi di rango costituzionale.

#### **4. La valorizzazione della rappresentanza delle istituzioni territoriali nel nuovo quadro costituzionale a bicameralismo asimmetrico forte**

In sostanza, traendo le fila da questa prima parte dell'analisi, è difficile negare due cose:

la prima, che il bicameralismo asimmetrico contenga comunque forti elementi di parità tra le due Camere, il che, in questo contesto, significa da un lato accentuare il ruolo e il rilievo della diversa rappresentanza di ciascuna di esse;

la seconda, che il ruolo del Senato come Camera che rappresenta le istituzioni territoriali rende queste e, di conseguenza, anche l'articolazione territoriale della Repubblica di cui all'art. 114, ben più centrali di quanto accadeva precedentemente.

Insomma, è certamente vero che è venuto meno il bicameralismo paritario, caratterizzato non solo dal fatto che entrambe le Camere davano e negavano la fiducia al governo, ma anche dal fatto che entrambe le Camere avevano la medesima rappresentanza direttamente elettiva del corpo elettorale.

Non sono, invece, venuti affatto meno, pur all'interno di un bicameralismo asimmetrico, forti collegamenti di carattere paritario fra i due rami del Parlamento, legati in parte, alle funzioni da esercitare in seduta comune; in parte, alla compartecipazione paritaria all'esercizio del potere di revisione costituzionale; in parte, al bicameralismo legislativo perfetto nelle materie per le quali è previsto l'esercizio collettivo della funzione legislativa da parte di entrambe le Camere.

Questo ovviamente costituisce un elemento fortemente innovativo che, all'opposto di quanto molti commentatori hanno detto, non va affatto in direzione contraria alla Repubblica delle autonomie territoriali ma, caso mai, ne costituisce un elemento di importante sviluppo.

Per la prima volta, infatti, attraverso una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, queste partecipano non soltanto all'elezione degli organi di garanzia (partecipazione prima prevista, come noto, solo per i delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica), ma anche, e soprattutto, al procedimento di revisione costituzionale (partecipazione prima limitata unicamente alla possibilità per le Regioni di chiedere il *referendum* confermativo su leggi costituzionali già approvate, e solo quando non fosse stata raggiunta la maggioranza dei due terzi in ciascuna Camera).

In sostanza, se si guarda il quadro costituzionale così come emerge dalla riforma, si può dire che solo ora la Repubblica delle autonomie, composta da Stato, regioni, città metropolitane e comuni, trova una sua espressione parlamentare direttamente rappresentativa, e attraverso di essa partecipa direttamente del potere di cui all'art. 138 Cost.

##### **5. La riforma costituzionale come completamento del percorso iniziato nel 1948. La valorizzazione delle istituzioni territoriali e il ruolo del Senato anche nella costruzione, insieme alla Camera, di nuove forme di collegamento tra società e decisori politici**

Questa lettura, pienamente confermata dai dati normativi, induce a vedere la riforma sotto un'ottica molto diversa da quella che molti commentatori sottolineano.

La riforma si colloca, infatti, in una prospettiva di valorizzazione delle istituzioni territoriali e della loro rappresentanza in Senato che tocca anche molti altri aspetti oltre a quelli qui richiamati.

È certamente vero che la revisione del Titolo V, e in particolare dell'art. 117 Cost., ha fortemente spostato a favore dello Stato la ripartizione delle competenze legislative e ha introdotto la c.d. "questione di Stato", in virtù della quale, con legge presentata dal governo e approvata soltanto dalla Camera, lo Stato, ricorrendo i casi tassativamente indicati nel quarto comma, può intervenire in materie riservate alle Regioni.

È vero però, anche, che *ex art. 70*, primo comma Cost., sono di competenza del procedimento legislativo bicamerale paritario le leggi che determinano l'ordinamento, la legge elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni. Questo significa che il bicameralismo legislativo paritario è richiesto per tutte le leggi

riservate alla competenza esclusiva dello Stato in materia di enti territoriali così come indicate dall'art. 117, comma secondo, lettera *p*).

Sono, inoltre, riservate al bicameralismo legislativo paritario le leggi statali relative a Roma Capitale (art. 114, u.c.); al regionalismo differenziato (art. 116, terzo comma); ai rapporti tra Regioni e Unione europea, nonché ai rapporti tra Regioni e Stati terzi o loro enti territoriali (art. 117, quinto e nono comma); al patrimonio degli enti territoriali e delle Regioni (art. 119, sesto comma); alla disciplina del potere sostitutivo dello Stato e di esclusione dei titolari di organi di governo locali e regionali di cui all'art. 120, secondo comma; ai principi fondamentali relativi al sistema di elezione e ai casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali di cui all'art. 122; al passaggio di Comuni da una Regione all'altra, di cui all'art.132.

In sostanza, nella Costituzione riformata, la Camera che rappresenta le istituzioni territoriali partecipa a pieno titolo, unitamente alla Camera dei deputati, all'esercizio collettivo della funzione legislativa di attuazione delle norme costituzionali relative a tali istituzioni.

A questo si deve aggiungere, inoltre, che il Senato esercita, in forma collettiva insieme alla Camera, il potere legislativo anche rispetto ad altre materie che, per la loro rilevanza, riguardano comunque le istituzioni territoriali, come quelle relative alle minoranze linguistiche, o alle norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia all'Unione europea e all'attuazione della sua normativa e, prima ancora, all'autorizzazione alla ratifica dei trattati europei.

Rientrano inoltre nella funzione legislativa esercitata collettivamente dalle due Camere, e quindi nell'ambito del procedimento legislativo bicamerale paritario, anche le leggi relative alle modalità di elezione e ai casi di ineleggibilità e compatibilità dei membri dello stesso Senato, e cioè proprio di quei parlamentari che, come si è più volte ricordato, *ex art 57*, primo comma, rappresentano direttamente le istituzioni territoriali. Infine, e si tratta di un aspetto di particolare rilievo, il Senato partecipa, su base paritaria con la Camera, alla formazione delle leggi di disciplina delle condizioni, degli effetti e delle modalità di attuazione, di strumenti di democrazia diretta, quali il *referendum* abrogativo previsto dall'art. 75 e i *referendum* propositivi e di indirizzo, nonché le altre forme di consultazione anche delle formazioni sociali, introdotti dalla riforma all'art. 71.

Proprio la riserva al procedimento legislativo bicamerale paritario del compito di definire nuove forme di consultazione e di partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali alle determinazioni delle politiche pubbliche assume in questo quadro un particolare rilievo.



Si tratta, infatti, di una competenza molto importante perché legata alla scelta fatta dal riformatore costituzionale di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche, prevedendo adeguate modalità e forme di consultazione, anche rivolte alle formazioni sociali.

Si tratta di un aspetto finora poco sottolineato dai commentatori ma che costituisce, invece, uno degli aspetti più importanti del nuovo bicameralismo legislativo paritario. Con questa norma, infatti, la riforma apre la strada a modalità e forme nuove di collegamento, costituzionalmente garantite, tra decisori politici, legislatori e cittadini, sia come singoli e come formazioni sociali, in particolare per quanto riguarda le politiche pubbliche.

Il rinvio alla legge bicamerale del compito di definire come la norma costituzionale debba essere applicata, carica le due Camere di una responsabilità molto forte su uno degli aspetti più delicati: quello di trovare e consolidare nuove forme di collegamento e rapporto tra cittadini, formazioni sociali e decisori politici. Il fatto che questa legge richieda l'esercizio collettivo della funzione legislativa costituisce dunque un'ulteriore, e molto importante, valorizzazione del Senato e delle istituzioni territoriali che esso rappresenta.

In sostanza, con questa norma, il riformatore costituzionale ha dichiaratamente ritenuto essenziale associare la Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali al compito, fondamentale in un Paese democratico, di costruire nuove forme di collegamento, raccordo e partecipazione tra cittadini, formazioni sociali e classe politica. Un compito che può incidere anche sull'attuazione di alcune delle norme contenute nella prima parte, e relative alle formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost., nonché di alcune forme organizzate di partecipazione alla vita politica e sociale, come sindacati e partiti politici.

L'esperienza dirà come e quanto questa nuova norma costituzionale sarà valorizzata e se, e in che misura, la sua attuazione sarà in grado di irrobustire il collante democratico della nostra Repubblica. Quello che è certo è che l'aver attribuita questa competenza al procedimento legislativo bicamerale perfetto significa un pieno riconoscimento del ruolo della Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, in conformità anche al principio di valorizzazione delle autonomie locali, nel rispetto dell'unità e indivisibilità della Repubblica, contenuto nell'art.5 Cost.

Si può, dunque, dire che unendo insieme il potere legislativo connesso alle leggi di revisione costituzionale e alle leggi costituzionali, tutte le competenze che riguardano direttamente l'attuazione della Costituzione rispetto al sistema delle Regioni e delle autonomie locali o che comunque concernono materie di diretto interesse anche delle istituzioni territoriali e le materie ulteriori ricomprese nel primo comma dell'art. 70, la

riforma muta radicalmente il sistema costituzionale e valorizza la rappresentanza delle istituzioni territoriali che compongono la Repubblica, andando oltre la Costituzione del 1948 e la stessa riforma del Titolo V del 2001.

Questo, e non altro, è, infatti, il valore costituzionale della scelta fatta di trasformare uno dei due rami del Parlamento in Camera rappresentativa di queste istituzioni e di fare di questa un protagonista centrale sia dell'attuazione della normativa costituzionale che le riguarda, sia del procedimento previsto dall'art. 138 Cost. per poter modificare o integrare il quadro costituzionale, sia delle altre materie per le quali è previsto il bicameralismo legislativo perfetto.

## **6. La centralità del Senato della Repubblica nel quadro del bicameralismo asimmetrico e la coerenza della riforma con lo sviluppo del quadro costituzionale precedente**

Dall'analisi fin qui svolta risulta dunque confermato che paiono davvero poco fondate due tesi che, invece, in questa prima fase di dibattito sulle riforme sono state ampiamente sostenute: quella, cioè, della marginalità del Senato, e quella dell'indebolimento strutturale delle regioni e delle autonomie locali.

Sembra, infatti, che sia accaduto esattamente il contrario, e cioè che la Costituzione riformata è ora assai più coerente sia con quanto affermato nell'art. 5 Cost., con riguardo al riconoscimento del valore delle autonomie locali, sia, soprattutto, con l'art. 114 Cost. che, scontata la soppressione delle Province, ribadisce che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

Concorre a definire ulteriormente la riforma come il completamento virtuoso di un'evoluzione coerente coi principi di fondo di tutta la nostra Costituzione, il fatto che il Senato mantiene la qualifica di Senato della Repubblica.

Una scelta importante, quella di non modificare la denominazione del Senato, malgrado che esso diventi ora, per norma costituzionale, la Camera che rappresenta le istituzioni territoriali e che esercita le funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costituiti della Repubblica. La conservazione di questa denominazione ribadisce, infatti, che le istituzioni territoriali sono parte integrante della Repubblica e che dunque, correttamente, la Camera che ora ne ha la rappresentanza, è e resta il Senato della Repubblica.

Si può dire, dunque, senza temere di forzare il quadro costituzionale complessivo, che grazie questa riforma, si completa il lungo percorso, iniziato nel 1948, che muovendo da una Costituzione che fin da allora ha fatto del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali uno dei suoi principi fondamentali, giunge oggi al pieno riconoscimento che le istituzioni territoriali, come tali e nel loro rapporto con lo Stato,

sono un perno fondamentale del sistema, tanto da giustificare che uno dei due rami del Parlamento sia costituito da una Camera, il Senato, che ne ha rappresentanza e a cui spetta esercitare la funzione di raccordo fra queste e lo Stato.

## **7. Il ruolo del Senato nel procedimento legislativo monocamerale asimmetrico**

Anche il ruolo riconosciuto al Senato nel procedimento legislativo relativo alle leggi non bicamerali (*“le altre leggi”* che in base al secondo comma dell’art. 70 sono approvate dalla sola Camera), conferma la rilevanza e la centralità di quest’Assemblea nel nuovo quadro costituzionale.

Rispetto a questo tipo di procedimento, infatti, il Senato ha la possibilità di intervenire, chiedendo di esaminare i disegni di legge approvati dalla Camera ed esprimendo proposte di modificazioni sulle quali la Camera deve pronunciarsi e che, in taluni casi, richiedono un voto a maggioranza assoluta per poter essere respinti.

In due casi specifici, inoltre, il Senato è tenuto, per norma costituzionale, ad esaminare i disegni di legge approvati dalla Camera senza che sia necessaria alcuna richiesta. Si tratta dei casi previsti dall’art. 81, quarto comma, in materia di legge di bilancio e dell’art. 117, quarto comma, qualora, su iniziativa del Governo, sia stato approvato un disegno di legge in materia non riservata allo Stato. In quest’ultimo caso, inoltre, come si ricorderà anche più avanti, la Camera può respingere le proposte di modifica del Senato solo a maggioranza assoluta.

Il potere del Senato di partecipare anche al procedimento legislativo monocamerale, che si potrebbe anche definire di tipo monocamerale asimmetrico, non è affatto marginale, come pure qualcuno ha ritenuto, descrivendo sotto questo aspetto il Senato come una sorta di *“suocera brontolona”*, che dà consigli non richiesti.

Innanzitutto, il potere riconosciuto al Senato è di tale rilievo che, se esercitato per volontà di almeno un terzo dei suoi componenti o, nei due casi richiamati, per vincolo costituzionale, comporta comunque che la Camera si pronunci una seconda volta su un disegno di legge già approvato.

Inoltre, è proprio anche, e soprattutto, attraverso questa facoltà di intervento nel procedimento legislativo monocamerale asimmetrico che il Senato può esercitare, in modo continuo e organico, quel ruolo di raccordo tra Stato e istituzioni territoriali che il quinto comma dell’art. 55 gli attribuisce.

È evidente, infatti, che proprio perché esso rappresenta le istituzioni territoriali, la sua attività, in qualunque forma esercitata, ha certamente la sua base giuridica nell’art. 70 terzo, quarto e quinto comma, ma ha soprattutto la sua legittimazione di carattere

costituzionale nel fatto di rappresentare, nelle forme consentite dalla Costituzione, le istituzioni territoriali.

Dunque, anche l'esercizio del potere di richiamo dei disegni di legge nelle materie riservate alla sola Camera, e l'espressione di proposte di modificazioni, è sempre, per ragioni di sistema, da interpretare come esercizio concreto del potere di raccordo che gli deriva dalla sua rappresentatività e dall'esplicita previsione costituzionale.

Questo per un verso, implica che le proposte di modificazioni dovrebbero, di norma, avere, anche indirettamente, un fondamento nel raccordo con le istituzioni territoriali. Per un altro verso, però, comporta anche che, specialmente quando la proposta sia chiaramente riferita al rapporto tra istituzioni territoriali e Stato, l'eventuale mancato accoglimento possa essere un elemento specifico di valutazione da parte della Corte in un eventuale giudizio di legittimità della legge, specialmente con riguardo all'eventuale violazione dell'autonomia o delle prerogative delle istituzioni territoriali.

Insomma, se si collega quanto previsto dall'art. 55, quinto comma, con ciò che stabilisce l'art. 70, nei commi terzo, quarto e quinto, emerge con chiarezza che la partecipazione del Senato alla funzione legislativa esercitata dalla sola Camera si iscrive in un contesto specifico, che per un verso ne segna i limiti ma per l'altro, ne rafforza molto valore e significato.

Assume un particolare rilievo, in questa prospettiva, anche l'art.70, penultimo comma, che rimette ai Presidenti delle Camere decidere, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti.

Nel quadro che qui si delinea, infatti, gli eventuali conflitti di competenza possono sorgere non soltanto con riferimento alla decisione se per legiferare in una materia specifica sia necessario il procedimento legislativo bicamerale perfetto o la competenza riguardi invece l'esercizio della funzione legislativa da parte della sola Camera dei deputati, con eventuale richiamo da parte del Senato per eventuali proposte di modificazione. È ben possibile, infatti, che il conflitto possa nascere anche sul punto se le richieste di modificazione fatte dal Senato possano, o meno, rientrare nell'ambito della sua competenza legata al carattere della sua rappresentanza e alla sua funzione di raccordo tra Stato e istituzioni territoriali.

## **8. Ancora sulle proposte di modifica avanzate dal Senato e i loro effetti**

In sostanza, la tesi che qui si sviluppa lega strutturalmente il potere del Senato di richiamo del disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati al suo ruolo di rappresentanza e alla sua funzione di raccordo tra istituzioni territoriali e Stato. Di conseguenza, le proposte di modifica possono avere, a seconda del loro contenuto, una duplice natura.

Da un lato, è possibile che l'esame del disegno di legge da parte del Senato e le proposte fatte non trovino evidente ed adeguato fondamento nella sua specifica funzione di raccordo con le istituzioni territoriali, ma costituiscano soltanto l'esercizio del potere che, comunque, l'art. 70, terzo comma assegna a tale ramo del Parlamento. In questo caso, la Camera sarà pienamente libera di respingerle, forse anche esprimendo, nei casi più macroscopici, una decisione preliminare di irricevibilità.

Da un altro lato, però, ove invece le proposte fatte dal Senato siano evidentemente e sostanzialmente radicate nell'interesse che esse hanno, anche solo potenzialmente, per le istituzioni territoriali, la Camera non solo dovrà prenderle in esame, ma il loro eventuale rigetto potrà essere, almeno nei casi più rilevanti, anche oggetto di valutazione nell'ambito di un eventuale sindacato davanti alla Corte costituzionale.

L'intesa fra i due Presidenti, relativa a questioni di competenza, potrà dunque riguardare non solo certamente i problemi relativi a quale dei due procedimenti legislativi previsti dalla Costituzione seguire, ma forse anche se le eventuali proposte e richieste fatte dal Senato rientrino o meno nella sua funzione di raccordo con le istituzioni territoriali.

## **9. Il potere di iniziativa legislativa del Senato e la sua funzione di raccordo tra istituzioni territoriali e Stato**

Il ruolo assegnato al Senato nel contesto complessivo, fortemente caratterizzato sia dalla natura della sua rappresentanza, sia dalla sua funzione di raccordo con le istituzioni territoriali, conduce anche a dare una spiegazione convincente del potere di iniziativa legislativa riconosciuta al Senato come tale dall'art. 71, comma secondo.

La norma prevede, infatti, che il Senato possa, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, richiedere alla Camera dei deputati di procedere all'esame di un disegno di legge sul quale la Camera deve pronunciarsi entro il termine di sei mesi dalla data di deliberazione del Senato.

La norma in sé appare piuttosto singolare.

È evidente, infatti, che la proposta di legge del Senato non può, per ragioni di razionalità di sistema, riguardare altro che le materie attribuite alla funzione legislativa della sola Camera e dunque al procedimento legislativo monocamerale. Occorre, allora, chiedersi quale sia la ragione per la quale il potere di proposta, relativa necessariamente alle materie riservate all'esercizio della funzione legislativa della Camera, sia riconosciuto anche a un'Assemblea che non ha la rappresentanza generale della Nazione ma solo quella delle istituzioni territoriali. È ragionevole, inoltre, domandarsi perché l'esercizio di questo potere di iniziativa richieda che la proposta sia

approvata a maggioranza assoluta del Senato e la Costituzione stabilisca termini fissi per la pronuncia definitiva da parte della Camera.

Una risposta a queste domande non può consistere nel dire che si è voluto riconoscere un generico e generale potere di iniziativa al Senato, che va anche oltre il suo carattere rappresentativo.

Non vi è dubbio che in un sistema bicamerale asimmetrico, basato essenzialmente sulla diversità di rappresentatività oltre che sul fatto che solo la Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia col Governo, la differenza di rappresentanza è un elemento che definisce e, in linea di massima, vincola il ruolo di ciascuna Assemblea in tutte le sue attività.

Pertanto, anche il potere di iniziativa legislativa del Senato come Assemblea non può che essere ricondotto nei limiti della sua funzione di raccordo con le istituzioni territoriali e, proprio per questo, richiede, per poter essere esercitato, la maggioranza assoluta dei suoi membri. Solo la maggioranza assoluta garantisce, infatti, che la rappresentatività degli interessi delle istituzioni territoriali sottesa all'esercizio del potere di proposta sia effettivamente accertata.

Inoltre, è solo in questa logica che si può comprendere a pieno, e considerare coerente col quadro complessivo, che la Camera dei deputati debba deliberare entro un termine fisso.

Anche in questo caso, dunque, solo nell'ambito di un sistema costituzionale che ha al centro la Repubblica composta dallo Stato e dalle autonomie territoriali si può giustificare il vincolo posto alla Camera rispetto all'esame di un progetto di legge proposto dal Senato in quanto titolare della rappresentanza delle istituzioni territoriali e dell'esercizio della funzione di raccordo tra queste e lo Stato.

## **10. Il potere di inchiesta della Camera dei deputati e del Senato e il diverso ambito di competenza**

La ricostruzione qui proposta sembra trovare un'ulteriore conferma nella differenza che l'art. 82 stabilisce fra il potere di inchiesta della Camera dei deputati, che può riguardare qualunque materia di pubblico interesse, e il potere di inchiesta del Senato, che può riguardare, invece, solo materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali.

Torna qui, con cristallina chiarezza, la netta ripartizione di competenze tra le due Camere, legata alla loro diversa rappresentatività. Ripartizione che si estende a caratterizzare e differenziare i loro ambiti di competenza anche per quanto riguarda uno dei classici poteri parlamentari, quello, cioè, relativo alla disposizione di inchieste.

Proprio questa ulteriore conferma della differenziazione che nel sistema caratterizza le due Camere, dà ulteriore forza anche ai poteri e compiti riservati a ciascuna di esse.

Infatti, è del tutto ragionevole che la Camera dei deputati, che ha la rappresentanza della Nazione, possa disporre inchieste su qualunque materia di pubblico interesse, giacché in ogni caso questo rientra nella sfera della Nazione.

Analogamente, è ragionevole che il Senato, che ha la rappresentanza delle istituzioni territoriali, possa disporre inchieste solo sulle materie di pubblico interesse che le riguardino. Al di fuori del raccordo con le istituzioni territoriali, infatti, il potere di inchiesta del Senato si sovrapporrebbe con quello della Camera, contraddicendo il carattere essenziale di un bicameralismo che è differenziato innanzitutto in ragione della diversa rappresentatività delle due Assemblee.

### **11. Il potere di controllo del Senato e la partecipazione alle nomine governative**

In questo quadro, assume un rilievo significativo anche il fatto che, in base all'art. 55, quarto comma, il Senato valuti le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni nonché verifichi l'impatto delle politiche europee sui territori. È chiaro, infatti, che il riformatore costituzionale da un lato, ha voluto associare le istituzioni territoriali alla vigilanza sulle pubbliche amministrazioni considerate come un tutto unitario rispetto al servizio verso la Repubblica, e dall'altro lato, ha riconosciuto che l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori rileva anche e, dato il sistema di radicamento nei territori dei programmi europei, si potrebbe dire soprattutto per la Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali.

Non meno importante è la previsione secondo la quale spetta al Senato da un lato, concorrere ad esprimere i pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge, e dall'altro, verificare l'attuazione delle leggi dello Stato.

Anche in questo caso è evidente che il riformatore costituzionale ha inteso valorizzare il ruolo del Senato come rappresentanza delle istituzioni territoriali attraverso la creazione, prevista dall'art. 55 quinto comma, di due "corridoi istituzionali" molto rilevanti ai fini della sua partecipazione ad attività che coinvolgono il rapporto tra lo Stato e le istituzioni territoriali.

A questo fine è prevista, innanzitutto, la partecipazione del Senato, anche se solo in forma di parere, alle nomine governative quando la legge ritenga che queste interessino, per le loro caratteristiche e funzioni, anche le istituzioni territoriali.

Il rinvio alla legge, operato dall'art. 55 comma quinto è condivisibile, giacché l'ambito delle nomine del Governo, che possono essere di interesse anche del Senato, è per sua natura variabile. Si può, caso mai, criticare il fatto che questa legge non rientri fra

quelle che richiedono il procedimento legislativo bicamerale perfetto, ma sembra innegabile che rispetto ad essa le eventuali proposte di modifica richieste dal Senato, *ex art. 70*, terzo comma, assumono una particolare rilevanza, anche ai fini di un eventuale controllo di costituzionalità.

Il secondo “corridoio istituzionale”, previsto dall’art. 55, quinto comma, per consentire la partecipazione del Senato ad attività di carattere generale e che, proprio per questo, riguardano anche le istituzioni territoriali come parti costitutive della Repubblica, è la vigilanza sull’attuazione delle leggi dello Stato.

Anche in questo caso, si tratta di una funzione che dovrà poi tradursi in istituti specifici e regole definite, tenendo anche conto che comunque, *ex art. 70*, ultimo comma, il Senato può, secondo quanto previsto dal suo regolamento, svolgere attività conoscitive nonché formulare osservazioni su atti o documenti all’esame della Camera.

È chiaro dunque che, in larga parte, le modalità di esercizio della funzione di controllo sull’attuazione delle leggi dello Stato dipenderà dalle scelte che farà il Senato nell’ambito della sua autonomia regolamentare.

Elemento, questo, che rafforza ulteriormente le potenzialità della disposizione citata, così come la rafforza anche il fatto che, *ex art. 100*, la Corte dei conti continua a esercitare il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e successivo sul bilancio dello Stato nonché, nelle forme stabilite dalla legge, sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, riferendo direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

È evidente, dunque, che la saldatura tra il ruolo della Corte dei conti, che riferisce a entrambe le Camere, e il potere del Senato di vigilare sull’attuazione delle leggi dello Stato può dare a questa funzione uno spessore assai rilevante.

## **12. Il ruolo svolto dalla Camera dei deputati nell’ambito della riforma e dei suoi rapporti col Senato**

Merita sviluppare qualche riflessione anche sul ruolo della Camera dei deputati.

Tutto quanto si è sin qui detto accentua l’importanza del fatto che l’art. 55, terzo comma, specifichi che ciascun membro della Camera rappresenta la Nazione.

È evidente che la riforma, così come definendo il Senato quale Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, ha voluto dare alla dimensione delle autonomie locali e delle regioni un ruolo centrale e coerente con una Repubblica composta da Stato, Regioni, Città metropolitane e Comuni, allo stesso modo, definendo la Camera dei deputati rappresentativa, attraverso i suoi componenti, dell’intera Nazione, ha voluto distinguere nettamente la dimensione statale da quella territoriale.



Se si muove da questa prospettiva, si comprende bene perché solo la Camera sia titolare del rapporto di fiducia e dell'esercizio dell'indirizzo politico.

È del tutto pacifico, infatti, che, in una visione armonica dell'ordinamento repubblicano che differenzia la rappresentanza delle istituzioni territoriali da quella della comunità nazionale (la Nazione appunto), il rapporto col Governo non può che riguardare solo la seconda.

Non vi è nulla di strano, dunque, nel fatto che, una volta scelto di costruire un bicameralismo che, riconoscendo pari dignità a istituzioni territoriali e Stato, si articola in una Camera rappresentativa di tutta la comunità nazionale e in una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, il Governo dello Stato si raccordi direttamente e unicamente con la Camera rappresentativa della Nazione.

Così come è del tutto coerente che solo questa Camera abbia il controllo dell'indirizzo politico del governo in quanto Governo dello Stato.

L'aver assegnato alla sola Camera dei deputati il rapporto di fiducia rispetto al Governo, prima ancora di essere il superamento di uno dei due aspetti che, insieme al procedimento legislativo paritario esteso a tutte le leggi, costituiva l'anomalia italiana, rappresenta un aspetto coerente e del tutto conforme al nuovo bicameralismo italiano che a noi appare asimmetrico proprio perché supera il precedente bicameralismo paritario perfetto che solo in Italia esisteva.

Il nuovo Parlamento è invece assolutamente coerente, nella sua articolazione attuale, con l'evoluzione che l'Italia ha compiuto nel corso dei settanta anni che ci separano dal 1948, passando da una Repubblica che si limitava a riconoscere e garantire le autonomie locali e a istituire regioni pallide e limitate nelle loro competenze, alla Repubblica dell'art. 114 della riforma del Titolo V del 2001 che si autoproclama composta di Comuni, Città metropolitane, Regioni e Stato.

### **13. Il nuovo bicameralismo asimmetrico fondamento di un equilibrato assestamento del sistema costituzionale italiano: la "questione di Stato"**

Con la riforma del 2016, dunque, trova compimento il "lungo viaggio", iniziato nel 1948 e passato per la non pienamente lineare riforma del 2001.

Inoltre, il punto di approdo raggiunto non solo è coerente con l'evoluzione di questi settant'anni, ma definisce anche un solido punto di equilibrio fra istituzioni territoriali, che sono l'articolazione essenziale della Repubblica, e un coerente rafforzamento del Governo e del potere legislativo statale che riguarda la Repubblica nella sua unità e indivisibilità.

Infatti, considerata la centralità che ha nel contesto complessivo del quadro costituzionale l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, appare del tutto coerente quanto previsto dall'art. 117, quarto comma, secondo il quale *“su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale”*.

Si tratta di una disposizione che consente al Governo di proporre una legge anche nelle materie riservate alla competenza delle Regioni, quando sia a rischio la tutela dell'unità economica e giuridica o l'interesse nazionale, e dunque sia minacciato il principio fondamentale dell'unità e indivisibilità della Repubblica previsto dall'art. 5 Cost.

Grazie a questa norma, dunque, il Governo è ora pienamente legittimato a intervenire a tutela del bene indefettibile dell'unità repubblicana, assumendo l'iniziativa legislativa coerente con tale tutela. Si tratta di un potere di iniziativa legislativa che riguarda la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, rigidamente disciplinata dall'art. 117, secondo e terzo comma, e non le leggi di attuazione e completamento dell'ordinamento costituzionale in materia di regioni che, *ex art. 70* primo comma, sono invece oggetto di procedimento legislativo bicamerale paritario.

Conseguentemente, quanto previsto dal quarto comma dell'art. 117 si riferisce, senza ombra di dubbio, alla presentazione di un progetto di legge che, ai sensi del terzo comma dell'art. 55 e del secondo comma dell'art. 70, rientra nell'esercizio della funzione legislativa della sola Camera.

Il riformatore costituzionale ha, però, avuto ben chiaro che l'iniziativa del Governo, intervenendo nella ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, rigidamente stabilita nell'art. 117 secondo e terzo comma Cost., non solo assume un carattere di eccezionalità, confermato dalle condizioni, costituzionalmente enumerate, previste per la sua attivazione, ma coinvolge in modo evidente anche la Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, conferendo di conseguenza alle eventuali proposte di modifica del Senato un valore oggettivamente più pregnante di quello che in linea generale queste hanno nell'ambito del normale procedimento legislativo monocamerale asimmetrico.

Questo spiega quanto previsto dall'art. 70, quarto comma, che contempla un procedimento speciale con riguardo all'intervento del Senato.

Si stabilisce, infatti, che *“l'esame del Senato della Repubblica per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, quarto comma, è disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione. Per i medesimi disegni di legge, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza*

*assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti”.*

Proprio l’aver previsto questa sorta di “procedimento speciale” con riferimento a quanto previsto dall’art. 117, quarto comma, conferma non solo il ruolo “forte” riconosciuto al Senato nel nuovo quadro costituzionale ma anche il raggiungimento di un accettabile equilibrio del sistema complessivo.

In questo caso, infatti, proprio perché, pur restando nel contesto della funzione legislativa monocamerale, l’iniziativa del Governo incide sulla ripartizione di competenza legislativa tra Stato e Regioni, il progetto di legge è sottoposto, per automatico disposto della norma costituzionale, e indipendentemente da ogni richiesta, all’esame del Senato, che ha dieci giorni di tempo per avanzare proposte.

Inoltre, la Camera, non solo deve obbligatoriamente pronunciarsi sulle proposte di modifiche ma, ove ritenga di non conformarsi alle sue indicazioni, è tenuta a farlo a maggioranza assoluta.

Letti in questo contesto, il quarto comma dell’art. 70 e il quarto comma dell’art. 117 confermano pienamente la ricostruzione proposta per quanto riguarda gli intrecci tra i diversi tipi di rappresentanza delle due Camere e i loro riflessi per quanto concerne l’esercizio della funzione legislativa. Essi inoltre sono un aspetto importante di una nuova forma di bicameralismo asimmetrico che garantisce un sistema costituzionale finalmente armonioso e ben equilibrato tra le ragioni dell’unità e indivisibilità della Repubblica e quelle di un ordinamento repubblicano fondato sull’art. 114 Cost., e dunque su un corretto, e necessariamente dinamico, raccordo tra Stato e istituzioni territoriali.

#### **14. Il nuovo quadro costituzionale delineato dalla riforma del 2016**

In sostanza, il quadro complessivo che emerge dalla riforma appare molto complesso ma anche molto coerente.

Esso poggia su punti chiari:

- a) Il superamento del bicameralismo perfetto e la sua trasformazione in bicameralismo asimmetrico è il completamento del lungo processo di evoluzione della Repubblica, dal riconoscimento del valore delle autonomie locali dell’art. 5 della Costituzione del 1948, alla Repubblica composta di Comuni, Città metropolitane, Regioni e Stato dell’art. 114 del nuovo Titolo V del 2001, fino al bicameralismo asimmetrico che fa del Senato della Repubblica la Camera che rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica.

- b) La trasformazione del Parlamento dal bicameralismo perfetto, nel quale entrambe le Camere rappresentavano, sia pur con sistemi elettorali parzialmente diversi, il medesimo corpo elettorale, al bicameralismo asimmetrico che differenzia profondamente il carattere rappresentativo delle due Camere e introduce la rappresentanza delle istituzioni territoriali direttamente nel Parlamento, comporta, e allo stesso tempo giustifica, l'articolazione del procedimento legislativo in due diverse forme.
- c) La prima forma implica “*l'esercizio collettivo della funzione legislativa da parte delle due Camere*”, secondo quanto prevede l'art. 70 primo comma.

Essa è strettamente legata al bicameralismo legislativo paritario e, salvo alcune competenze legate alla legge elettorale del Senato, che è bicamerale *ex art. 57, u.c.*, essa è concentrata innanzitutto sull'esercizio del potere legislativo che riguarda direttamente la revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali. A questo ambito di competenza, assolutamente centrale nel sistema costituzionale complessivo, si aggiunge un non breve elenco di materie specificamente e tassativamente definite, ma accomunate tutte dalla caratteristica di riguardare l'attuazione di norme costituzionali direttamente relative alle autonomie locali e, per quanto non direttamente già disposto dalla Costituzione, anche alle regioni.

Inoltre, fanno parte dell'ambito riservato al procedimento legislativo bicamerale perfetto alcune materie di particolare rilievo sistemico, fra le quali quelle relative alle procedure dei rapporti con l'Unione Europa e, soprattutto, quelle concernenti i *referendum* e le nuove forme di partecipazione e consultazione dei cittadini, sia come singoli sia come formazioni sociali, previste dall'art. 71.

- d) La seconda forma, che possiamo definire procedimento legislativo a carattere monocratico asimmetrico, vede l'esercizio della funzione legislativa riservato alla Camera, ma allo stesso tempo consente al Senato di richiedere l'esame di ogni disegno di legge, e di formulare proposte di modifiche.

Nell'ambito del procedimento legislativo monocamerale asimmetrico, assume un ruolo rilevante il potenziale intervento del Senato che, pur non essendo esplicitamente limitato ad alcuna materia, assume, però, particolare forza e rilevanza quando poggia pienamente sul carattere di rappresentanza delle istituzioni territoriali proprio del Senato, e dunque su aspetti della legge monocamerale che riguardano in modo diretto o indiretto le istituzioni territoriali.

Non è irragionevole, peraltro, pensare che in questi casi, l'eventuale rifiuto della Camera di accogliere la proposta del Senato richieda comunque un esame

puntuale e un voto esplicito, voluto dalla stessa Costituzione. Né si può escludere che la mancata approvazione delle modifiche proposte dal Senato possa anche essere oggetto di valutazione nell'ambito di un eventuale sindacato di costituzionalità della legge approvata dalla Camera.

- e) Coerente col disegno qui ricostruito è anche il rafforzamento del *continuum* Camera dei deputati-Governo, basato sul fatto che solo la Camera rappresenta la Nazione e, dunque, solo la Camera è “*titolare del rapporto di fiducia*” e svolge “*la funzione di controllo dell’operato del Governo*”.

In sostanza, il Governo che, come recita l’art. 92, è il Governo della Repubblica, e quindi di tutte le componenti che la formano, è legato dal rapporto di fiducia con la sola Camera proprio perché questa, rappresentando la Nazione, rappresenta la Repubblica nel suo complesso.

- f) Infine, per il medesimo motivo per cui tutte le leggi che non sono espressione del potere di revisione e legislazione costituzionale, e che non riguardano né l’attuazione della normativa costituzionale in materia di regioni e autonomie locali, né le materie di cui al primo comma dell’art. 70, rientrano nella funzione legislativa generale della Camera che rappresenta la Nazione (art. 70, secondo comma), anche il rapporto di fiducia col Governo e la titolarità dell’indirizzo politico e di controllo sul suo operato appartengono alla sola Camera dei deputati e non più ad entrambe le Camere.

- g) A chiusura del cerchio, si può ricordare anche quanto già detto con riferimento al combinato disposto tra quarto comma dell’art. 70 e quarto comma dell’art. 117 Cost.

Quando il Governo presenta un disegno di legge che, per ragioni strettamente enumerate nel quarto comma dell’art. 117, comporta l’intervento dello Stato in materie ad esso non riservate, la legge resta monocamerale (perché riguarda appunto l’intervento dello Stato come tale), ma l’intervento del Senato nel procedimento è obbligatorio e avviene secondo un procedimento tipizzato dal comma quarto dell’art. 70, in virtù del quale il superamento delle proposte che il Senato faccia richiede la maggioranza assoluta della Camera.

Merita, inoltre, ricordare anche quanto previsto dall’art.70 quinto comma, che stabilisce l’esame “necessario” da parte del Senato per i disegni di legge approvati dalla Camera in materia di bilancio, anche se per il rigetto delle eventuali modifiche proposte in questo caso non è prevista la maggioranza assoluta dei deputati.

Anche la previsione del quinto comma dell’art.70, col rinvio all’art.81, quarto comma, rafforza l’armonia complessiva de sistema perché, prevedendo

l'intervento necessario del Senato, riconosce che le leggi di bilancio riguardano intrinsecamente non solo lo Stato ma la Repubblica in tutte le sue componenti come definite dall'art. 114 Cost.

**15. Il nuovo sistema costituzionale che emerge dall'analisi svolta: fra molte luci e qualche ombra una Costituzione più articolata e compiuta, basata sulla leale collaborazione tra le due Camere, il Governo e le istituzioni territoriali nel quadro di una democrazia decidente "temperata".**

Così ricostruito, e collegando le innovazioni adottate dalla riforma col filo rosso di un'analisi testuale, ma anche metodologicamente coerente, il sistema che scaturisce dalla riforma appare dichiaratamente orientato a costituire un nuovo e più equilibrato sistema di relazioni tra Stato, istituzioni territoriali e Repubblica, portando a compimento il processo di evoluzione del pluralismo territoriale che è alla base della Costituzione del 1948.

Non mancano, tuttavia, nel nuovo quadro, elementi che mantengono una qualche forma di incoerenza, ma certamente non riguardano né la diversa ripartizione di competenze tra legislatore statale e legislatore regionale, *ex art.* 117, né l'asimmetria del nuovo bicameralismo né, infine, il ruolo della Camera dei deputati e il suo raccordo col Governo.

La diversa ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni, che pure determina un'apparente compressione dell'ambito legislativo delle Regioni, è orientata, infatti, a una netta distinzione tra le competenze esclusive dell'uno e quelle delle altre, superando così l'incerta, e ricca di contraddizioni, categoria delle materie concorrenti.

Si tratta di un passo in avanti verso la chiarezza dei rapporti, che giova certo tanto allo Stato, quanto alle Regioni.

Non si può negare che, in non pochi casi, la competenza statale *ex art.* 117, secondo comma ricomprende anche la possibilità di adottare norme generali e comuni, relative a materie ricomprese nella competenza legislativa delle Regioni e che questo può costituire una sorta di vincolo "mobile" rispetto alla sfera regionale.

Per questo va sottolineato con forza anche il ruolo che il Senato può svolgere nel quadro del procedimento legislativo monocamerale.

Proprio la possibilità che il Senato ha di chiedere di esaminare i disegni di legge approvati dalla Camera, e di formulare proposte di modifica assume, rispetto a ipotesi di possibile prevaricazione dello Stato nell'ambito delle sue competenze, un valore di tutela delle istituzioni territoriali particolarmente rilevante.

Infatti, anche se la Camera può comunque approvare la legge in difformità dalle modifiche proposte dal Senato, resta pur sempre vero che la legge stessa può essere sottoposta al controllo di costituzionalità e che, in tale ambito, anche la ragionevolezza o meno del superamento della posizione del Senato da parte della Camera può essere eventualmente valutata.

È comunque innegabile che l'ampliamento delle competenze statali, sancito dal secondo comma dell'art.117 Cost., e la semplificazione del procedimento legislativo che le riguarda vanno certamente nel senso di rendere più chiara, stabile e omogenea, anche dal punto di vista dei diversi settori sociali interessati, la ripartizione delle competenze tra il legislatore statale e regionale.

Così come è innegabile che tutto questo risponda a una richiesta di chiarezza, di omogeneità di legislazione in settori economicamente strategici, e di celerità nella decisione legislativa, che da tempo la complessità del precedente Titolo V aveva fatto emergere, anche impegnando la Corte costituzionale in un'opera giurisprudenziale monumentale.

Questa ripartizione, inoltre, grazie al monocameralismo legislativo asimmetrico, consente anche di accelerare la capacità decisionale del complesso Governo-Camera dei deputati. Allo stesso tempo però, le caratteristiche del procedimento legislativo monocamerale consentono anche al Senato di stimolare la Camera a una più approfondita analisi delle scelte che possano apparire, nel merito, inopportune o lesive dei diritti delle regioni e, più in generale, delle istituzioni territoriali.

Dunque, rispetto agli aspetti del processo riformatore che qui ci interessano, non si può certamente dare un giudizio pregiudizialmente negativo, né è corretto ritenere che, per questa parte, la riforma costituisca un "cavallo di Troia" finalizzata a una centralizzazione indiscriminata del sistema.

Il nuovo sistema, pur basato su un bicameralismo asimmetrico, su una duplicità di procedimenti legislativi e su un ruolo preponderante della funzione legislativa esercitata dalla Camera dei deputati, appare dunque, per quanto riguarda il rapporto tra Stato e sistema delle istituzioni territoriali, sostanzialmente equilibrato.

Non solo. Il ruolo riconosciuto al Senato anche nell'ambito del sistema legislativo monocamerale è tale da consentire, se ben funzionante, di ridimensionare positivamente anche il *continuum* Governo-Camera dei deputati.

Abbiamo visto, infatti, che persino nell'ambito dell'esercizio della "questione di Stato", e cioè dell'attrazione al potere legislativo statale di materie non ricomprese nella competenza dello Stato, la Costituzione stessa accentua il ruolo del Senato, definendo un procedimento rinforzato sia per quanto riguarda il suo potere/dovere di

intervento, sia per quanto riguarda il potere/dovere della Camera di valutare le sue proposte.

In tale quadro, il tema centrale diventa, però, che questo sistema richiede una forte capacità di cooperazione e collaborazione tra le diverse componenti del sistema, e prima di tutto tra le due Camere.

È fondamentale, dunque, che il sistema si basi su una collaborazione istituzionale costante, che merita sia coltivata da entrambe anche nell'ambito del procedimento legislativo monocamerale asimmetrico, giacché l'eventuale accoglimento di fondate proposte di modifica presentate dal Senato può concorrere anche a diminuire la conflittualità tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale.

Essenziale diventa, perciò, anche il modo col quale i due Presidenti delle Camere sapranno interpretare e applicare quanto previsto dall'art. 71, ultimo comma.

È bene aggiungere, infine, che in assenza di una forte capacità di cooperazione e collaborazione tra le diverse parti del sistema, ivi comprese le regioni e le autonomie locali, il nuovo sistema può produrre una forte spinta al prevalere del *continuum* Camera dei deputati-Governo, specialmente in un contesto come quello attuale che, grazie a una legge elettorale che assicura un forte premio di maggioranza, garantisce che il rapporto Camera-Governo sia anche politicamente saldamente costruito.

Un rischio reale che, tuttavia, un corretto funzionamento del sistema può evitare, assicurando che al rafforzamento necessario della democrazia decidente si accompagni anche un consolidamento della leale collaborazione e del rispetto reciproco fra tutte le componenti del sistema costituzionale, nell'interesse dei cittadini e di una solida democrazia.

In sostanza, è giusto dire che il più elevato livello di riconoscimento delle istituzioni territoriali, oggi rappresentate anche in Parlamento, costituisce certamente anche un più alto livello di democrazia e, se il sistema sarà capace di sviluppare forti sinergie cooperative, una forma efficace di tutela da ogni visione monista della decisione politica e della funzione di Governo.

Per contro, in caso di un conflitto istituzionale permanente, e in qualche modo politicamente pregiudiziale, fra istituzioni territoriali e lo Stato e il suo Governo, è non irragionevole temere che il nuovo sistema, nel quale certamente l'asse complessivo poggia fortemente anche sul consolidamento del *continuum* Camera-Governo, possa condurre a uno sbilanciamento forte di un sistema che è fondato su un equilibrio del tutto nuovo, molto sofisticato ma, almeno nelle prime fasi, certamente di difficile messa a punto.

Come sempre accade, la riforma presenta luci ed ombre, potenzialità positive e rischi evidenti.



Pare giusto, però, riconoscere che, sulla base di un'analisi attenta delle sue caratteristiche, la riforma appare assai più in asse con la tradizione italiana di quanto non si ritenga da parte di molti, e consente un accrescimento di ruolo delle istituzioni territoriali che, in un sistema capace di sviluppare forme armoniose di collaborazione, può certamente evidenziare, e valorizzare, anche gli aspetti positivi di un potere di governo e di un ruolo dello Stato più concentrato e capace di decidere più rapidamente. È necessario, dunque, lavorare intensamente, e a tutti i livelli, per esorcizzare i fondati timori che questo stesso potere possa invece trasformarsi in una spinta a una svolta poco rispettosa della democrazia e dei principi su cui questa si fonda.

Insomma, ancora una volta è a Benjamin Constant e al suo "*pouvoir local*" che dobbiamo guardare. La sua indimenticata lezione sull'importanza del pluralismo territoriale quale antidoto alla concentrazione del potere, e ai rischi che questo comporta, trova, in questa riforma, motivi importanti per essere riattualizzata.

Starà a chi la dovrà attuare, e soprattutto alle regioni e alle autonomie territoriali, da un lato, ai loro rappresentanti in Senato, dall'altro, saperlo fare nel modo più utile a garantire allo stesso tempo il rafforzamento del potere decisionale e operativo dello Stato, mai come oggi necessario, e al contempo il rafforzamento della democrazia delle autonomie e delle rappresentanze dei territori, garanzia essenziale di una forte e solida democrazia, nella nostra migliore tradizione costituzionale.

## **Parte II**

### **La composizione del Senato e la posizione "a più dimensioni" dei senatori eletti**

#### **1. La composizione del Senato, le modalità di scelta dei senatori e la loro rappresentatività: aspetti normativi e problemi ricostruttivi**

Ferma restando l'analisi svolta nella prima parte, è opportuno però affrontare il tema del ruolo che il Senato ha nel nuovo sistema costituzionale anche dal punto di vista della sua composizione e dei criteri fissati dalla nuova Costituzione per la scelta dei senatori che ne fanno parte.

Non basta affermare che il Senato "*rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita le funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica*" per definire quale sia in concreto il ruolo che esso può svolgere, al di là del contesto normativo riferito alle sue funzioni e ai suoi compiti, che si è già delineato ampiamente nella prima parte.

È opportuno inoltre non limitarsi a considerare la rappresentanza che la novellata Costituzione assegna al Senato come Assemblea: occorre verificare anche quale sia la rappresentatività dei singoli senatori.

È evidente, infatti, che è ben diverso il significato che può assumere la rappresentanza del Senato rispetto alle istituzioni territoriali se ognuno dei senatori è singolarmente rappresentativo di “tutte” le istituzioni territoriali (art. 57, primo comma) o se invece, come astrattamente è possibile e in altri sistemi accade, ha la rappresentanza delle sole istituzioni territoriali ricomprese nel territorio della Regione che lo ha espresso.

Infine, merita prendere in considerazione anche come è composto il nuovo Senato, al fine di avere un quadro completo di quale sia la composizione della nuova Assemblea. Infatti, il Senato è caratterizzato anche dalla compresenza di senatori eletti e rappresentativi delle istituzioni territoriali, di senatori nominati per sette anni dal Presidente della Repubblica, e di senatori a vita dei quali fanno parte, oltre a quelli in carica al momento dell’entrata in vigore della riforma, anche i futuri *ex* Presidenti della Repubblica.

Questo non incide giuridicamente sul carattere del Senato come Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, giacché così stabilisce l’art. 55, quinto comma, ma certo rende più difficile ricondurre a unità la funzione, il ruolo e lo *status* dei senatori considerati nel loro complesso, in quanto componenti di un’unica Assemblea.

## **2. La composizione del Senato e i senatori che ne fanno parte di diritto**

Sulla composizione complessiva del Senato, la riforma costituzionale non lascia spazio a dubbi.

L’art. 57, primo comma specifica, infatti, che “*Il Senato della Repubblica è composto di novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica*”. A questa norma si deve poi aggiungere quanto previsto dall’art. 59, in virtù del quale “*sono senatori a vita, salvo rinuncia, gli ex Presidenti della Repubblica*”, mentre i senatori nominati dal Presidente della Repubblica per altissimi meriti “*restano in carica solo sette anni e non possono essere rinominati*”.

È chiaro che i senatori nominati dal Presidente della Repubblica, e gli *ex* Presidenti della Repubblica, basano il loro titolo di legittimazione a ricoprire la carica sulla nomina e sul riconoscimento del possesso dei requisiti che tale nomina presuppone.

Infatti, come si è appena visto, l’art. 57, primo comma specifica esplicitamente che solo i novantacinque senatori eletti sono rappresentativi delle istituzioni territoriali.

Essi, dunque, al contrario di quanto avveniva nella Costituzione del 1948, nella quale anche i senatori a vita rappresentavano la Nazione (art. 67), nella Costituzione riformata appaiono “rappresentare” soltanto sé stessi, e cioè l’attività svolta e gli altissimi meriti acquisiti o incarichi ricoperti, in virtù dei quali sono stati nominati senatori, d’ufficio e a vita, se *ex* Presidenti della Repubblica, per sette anni, se designati dal Capo dello Stato.

Rispetto a questi senatori, che nell’ambito del nuovo Senato, a differenza di quanto avveniva all’interno del ben più numeroso Senato precedente, possono costituire una percentuale non marginale dell’Assemblea, è legittimo chiedersi se non sarebbe stato più opportuno prevedere che essi facessero piuttosto parte della Camera dei deputati e in quel contesto continuassero ad avere la rappresentanza della Nazione, alla pari dei deputati eletti.

In quell’Assemblea, composta da ben 630 deputati, essi avrebbero avuto un peso percentuale più consono alla specificità della loro nomina, certamente dovuta a meriti altissimi o all’elevatissima carica in passato ricoperta, ma del tutto estranea a ogni criterio di rappresentanza democratica. Allo stesso tempo, nell’ambito della Camera, essi avrebbero potuto continuare a rappresentare la Nazione proprio perché la natura dei meriti da loro acquisiti è dalla Costituzione stessa riferita direttamente alla Patria o alla loro precedente carica di Capo dello Stato e quindi di rappresentante dell’unità nazionale (art. 59, primo e secondo comma).

La diversa scelta fatta dal riformatore costituzionale, che ha condotto a mantenere nell’ambito del Senato sia i senatori di nomina presidenziale che gli *ex* Presidenti della Repubblica, sconta dunque una qualche eterogeneità fra i senatori, ma allo stesso tempo costituisce una conferma importante dell’importanza che questa Camera mantiene anche nel nuovo quadro costituzionale e, di conseguenza, anche della rilevanza che la riforma costituzionale attribuisce alla sua funzione di raccordo tra Stato e istituzioni territoriali.

Non vi è dubbio, infatti, che la presenza degli *ex* Presidenti della Repubblica e dei senatori di nomina presidenziale nella Camera che rappresenta le istituzioni territoriali costituisce, di fatto, quale che sia stata la ragione che ha determinato la scelta, un riconoscimento importante sia delle istituzioni rappresentate che delle funzioni ad essa assegnate.

### **3. La composizione del Senato e i senatori eletti**

Ben diversamente dai senatori nominati per i sette anni in ragione dei loro meriti e dagli *ex* Presidenti della Repubblica, i novantacinque senatori eletti quali rappresentanti delle istituzioni territoriali trovano la loro legittimazione nel fatto che ognuno di loro,

singolarmente, ha la piena rappresentanza di tutte le istituzioni territoriali, e non solo di quelle del territorio della Regione nel quale ciascuno di loro è stato eletto.

Confermano questa lettura del nuovo quadro costituzionale due ulteriori e inequivocabili dati normativi.

Il primo comma dell'art. 57, infatti, corrisponde pienamente a quanto afferma l'art. 56, terzo comma, quando attribuisce a tutti i membri della Camera dei deputati, sia singolarmente che collettivamente, la rappresentanza della Nazione.

È molto chiaro, infatti, che tanto per i senatori, quanto per i deputati, la scelta della nostra Costituzione, ribadita ora dalla riforma, è che ogni membro delle due Camere sia titolare in proprio della totalità della rappresentanza che caratterizza la Camera di cui fa parte.

Sulla stessa linea è l'art. 67, che stabilisce che tutti i membri del Parlamento, e quindi tanto i deputati quanto i senatori, “*esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato*”. Come è noto, infatti, il divieto di vincolo di mandato rispetto ai parlamentari ha un'origine assai remota, risalente addirittura alla Rivoluzione francese, che affonda le sue radici nella volontà di svincolare i membri dell'Assemblea Nazionale dal legame di mandato col territorio che li ha espressi per fare di essi, sulle orme del pensiero di Seyès, i titolari della volontà della Nazione.

Il divieto di mandato, oggi considerato come riferito al vincolo col partito, ma inizialmente nato soprattutto come rigetto del vincolo col territorio che esprimeva il delegato secondo il pensiero di Burke nel famoso discorso agli elettori di Bristol, e il concetto di rappresentanza generale della Nazione nascono mano nella mano, e mano nella mano percorrono insieme il lungo cammino che li ha portati fino a noi.

La formula del primo comma dell'art 57, dunque, non fa altro che estendere pure ai senatori, anche se eletti in secondo grado dai Consigli regionali, la medesima logica che anzi appare, in questo quadro, singolarmente “*rinverdita*”.

I senatori, infatti, non rappresentano le istituzioni dei territori delle Regioni a cui appartengono i Consigli regionali che li hanno eletti, ma ognuno di loro è rappresentativo di tutte le istituzioni territoriali.

Una lettura che trova, infine, ulteriore conferma nel fatto che l'art. 64 prevede che anche il regolamento del Senato, come quello della Camera, debba garantire “*i diritti delle minoranze parlamentari*”. Una norma, questa, che si giustifica solo in un quadro che, come quello che stiamo ricostruendo, prevede che tutti i componenti del Senato abbiano il medesimo titolo di rappresentanza, e siano rappresentativi della medesima realtà. Solo a queste condizioni, infatti, ha senso immaginare che all'interno di una Camera che rappresenta le istituzioni territoriali, e i cui componenti sono eletti con elezioni di secondo grado dai singoli Consigli regionali, possano formarsi maggioranze

e minoranze parlamentari dotate di una loro stabilità, tanto da giustificare una specifica normativa regolamentare a tutela.

#### **4. La complessa posizione del senatore come centro di una sorta di “triangolo istituzionale”**

Il quadro fin qui delineato conduce a dare per scontato che anche nel quadro della riforma, e malgrado la trasformazione del Senato in Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, i singoli senatori non sono legati da uno specifico rapporto di rappresentanza né con il Consiglio regionale che li ha eletti, né con le istituzioni territoriali che fanno parte della Regione di cui quel Consiglio è organo elettivo.

Si tratta di un aspetto importante, da tenere sempre presente, perché da un lato questo rafforza certamente sia il ruolo del Senato che del singolo senatore, e dall'altro non consente di immaginare alcun vincolo di rappresentanza tra il senatore e il Consiglio che lo ha eletto.

Se collocate in questa prospettiva, anche le norme contenute nel riformato art. 57 Cost. assumono un significato più chiaro ma certo fanno sorgere anche non pochi problemi per quanto riguarda il complesso rapporto che comunque si instaura tra il senatore eletto e il Consiglio regionale che lo ha espresso.

È opportuno richiamare il secondo comma dell'art. 57, che è la norma-cardine che stabilisce l'elezione di secondo grado per i senatori elettivi, e affida ai Consigli regionali e delle province autonome il compito di eleggerli. Stabilisce, infatti, che *“i Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori”*.

I due commi successivi fissano, poi, i criteri per la ripartizione dei seggi tra le Regioni e le Province autonome, stabilendo che nessuna può averne meno di due e che la ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua, previa applicazione della riserva dei due posti per ciascuna, in proporzione alla popolazione quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Se ci fermassimo a questi tre commi, e tenendo conto di quanto previsto dal primo che attribuisce a ciascun senatore la rappresentanza della generalità delle istituzioni territoriali, potremmo concludere che, in sostanza, il nuovo Senato è un'Assemblea eletta in secondo grado dai Consigli regionali, vincolati a eleggere i senatori spettanti a ciascun Consiglio all'interno del Consiglio stesso, eccezion fatta per uno di essi che deve obbligatoriamente essere scelto tra i sindaci del territorio.

Potremmo ritenere, insomma, che, una volta eletto, non sussista più alcun vincolo, che non sia quello puramente genetico, tra il senatore e il Consiglio regionale, anche quando l'eletto sia un sindaco di un Comune del territorio.

La norma, più volte citata, che attribuisce a ogni senatore la rappresentanza generale di tutte le istituzioni territoriali, giustificherebbe ampiamente questa lettura, ed anzi forse la imporrebbe.

Vi sono, però, altre norme costituzionali che non consentono di accontentarsi di una ricostruzione così semplice.

Il quarto comma dell'art. 57 prevede, infatti, che *“la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del loro rinnovo”*.

Il quinto comma del medesimo articolo, rinviando a una legge bicamerale la disciplina delle modalità di attribuzione dei seggi e di elezione, specifica inoltre che tali regole devono prevedere anche le modalità della loro *“sostituzione in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale”*.

Tralasciando, in questa sede, di affrontare i numerosi problemi posti dalle diverse disposizioni costituzionali che vincolano le scelte della legge elettorale, ci si limita ad osservare che, per il Senato, la legge elettorale è bicamerale (e quindi impone l'esercizio collettivo della funzione legislativa da parte di entrambe le Camere), mentre la legge elettorale della Camera dei deputati rientra senza alcun dubbio tra le *“altre leggi”* del secondo comma dell'art. 70, ed è dunque una legge adottata dalla sola Camera, sia pure all'interno del procedimento monocamerale asimmetrico che già più volte si è richiamato.

Quello che interessa qui sottolineare, piuttosto, è che il quinto e il sesto comma dell'art. 57 impongono una ricostruzione assai più complessa di quella finora fatta della posizione del senatore e del suo rapporto sia col Consiglio regionale che lo ha eletto, sia con la carica elettiva che costituisce, ai sensi del secondo comma dell'art. 57, un requisito di eleggibilità alla carica di senatore.

È indiscutibile che la rappresentanza generale di tutte le istituzioni territoriali e il divieto di vincolo di mandato non consentono di ipotizzare un raccordo istituzionale diretto e vincolante tra il Consiglio regionale che lo elegge e il senatore eletto, né consentono di limitare la rappresentanza di questo alle sole istituzioni territoriali del territorio della regione.

Tuttavia, è altrettanto vero che sussiste comunque un nesso forte che lega in modo permanente il senatore al Consiglio regionale che lo ha eletto e, se è sindaco, anche al Comune nel quale esercita tale carica.

Innanzitutto, infatti, il senatore decade col Consiglio regionale, e dunque vi è un nesso stretto tra la carica di senatore e la durata del Consiglio che lo ha eletto.

Allo stesso tempo, poiché la perdita della carica elettiva diretta determina anche la perdita della carica di senatore, vi è un nesso molto stretto anche tra il senatore-consigliere regionale e il suo permanere in questa posizione, così come vi è un nesso molto stretto fra il senatore-sindaco e la carica locale che esso ricopre, e che è condizione di legittimità della durata del suo incarico.

Il nesso tra la carica di senatore e quella elettiva diretta, che costituisce condizione di legittimità per lo svolgimento della sua carica senatoriale, del resto, è così stretto che lo stesso art. 64, secondo comma, chiarisce che mentre in generale ciascuna Camera, e quindi anche il Senato, giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause di ineleggibilità e incompatibilità, qualora si verifichi la perdita della carica elettiva diretta che è condizione di legittimità per lo svolgimento del mandato di senatore, il Senato si limita a prenderne atto.

In sostanza, il quadro complessivo che emerge da questa analisi è tale da non consentire alcuna semplificazione, neppure quella basata sulla norma che riconosce a ogni senatore singolarmente la rappresentanza generale di tutte le istituzioni territoriali.

È evidente, infatti, che il senatore è al centro di una sorta di “triangolo” i cui lati sono costituiti: a) dal fatto che ha la rappresentanza generale di tutte le istituzioni territoriali senza alcun vincolo, grazie al divieto di mandato; b) dal fatto che egli cessa dalla carica di senatore ove decada il Consiglio che lo ha eletto; c) dal fatto che la cessazione della sua carica elettiva diretta, quale che essa sia (consigliere regionale o sindaco) e quale che ne sia la causa, comporta immediatamente la cessazione dalla carica di senatore.

Emerge dunque da tutto questo una notevole complessità della figura e del ruolo del senatore, che non può non incidere anche sul funzionamento del Senato.

Non c'è dubbio, infatti, che tutti questi diversi aspetti, che comportano comunque che il senatore sia sempre titolare anche di un incarico elettivo diretto e dunque, per il tramite di questo, necessariamente legato a un ente e al suo territorio, non possono avere come conseguenza soltanto il fatto che, come prevede l'art. 63, il regolamento del Senato debba stabilire anche in quali casi l'elezione e la nomina alle cariche degli organi del Senato possono essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali.

Il quadro complesso che emerge direttamente dalla lettura coordinata della normativa costituzionale impone di approfondire ulteriormente la figura del senatore, come delineata dalla riforma, e di conseguenza anche di prendere in considerazione come questa possa influire sul ruolo del Senato.

In sostanza, per un verso, il senatore ha, alla pari dell'Assemblea nel suo complesso, la rappresentanza di tutte le istituzioni territoriali. Per un altro verso, però, la stretta dipendenza che la Costituzione stabilisce fra la durata del Consiglio regionale e il permanere in carica dei senatori da quest'organo eletti, lega indissolubilmente i diversi soggetti e comporta che i senatori siano inevitabilmente particolarmente sensibili anche ai problemi dei rispettivi Consigli regionali, se non altro al fine di evitare che l'insorgere, magari per un'inadeguata attenzione del Senato, di problemi politici regionali particolarmente delicati, possa determinare lo scioglimento anticipato del Consiglio.

Ancor più complessa è, poi, la situazione dei senatori sindaci, che da un lato non possono non essere attenti anche alle vicende delle loro comunità che spesso possono essere condivise anche dalla generalità degli altri comuni della Regione.

Infatti, l'eventuale crisi comunale conseguente all'ingovernabilità dell'ente comporterebbe automaticamente la loro decadenza.

Al medesimo tempo, però, anche i senatori-sindaci, come i senatori-consiglieri regionali, non possono non essere attenti anche ai problemi della Regione, perché l'eventuale crisi del Consiglio regionale porterebbe, ugualmente, alla loro decadenza.

## **5. L'oggettiva complessità del Senato legata al carattere multiforme dei suoi componenti e la sostanziale unità del suo ruolo nel nuovo quadro costituzionale**

È ragionevole sottolineare, dunque, che davvero il Senato si presenta come un organo molto complesso e ricco di sfaccettature, e che questo è ancora più vero rispetto alla figura dei singoli senatori.

Tuttavia, per quanto riguarda i temi affrontati in questa sede, relativi essenzialmente al ruolo del Senato nel passaggio dal bicameralismo perfetto al bicameralismo asimmetrico, non pare che i temi legati alla complessità della carica di senatore abbiano un'incidenza specifica.

Quella che conta, infatti, è la differenza di rappresentatività che il nuovo sistema costituzionale sancisce fra le due Camere e la specifica funzione di raccordo tra Stato e istituzioni territoriali che l'art. 55 terzo comma assegna al Senato.

Infatti, è proprio alla luce di questi due elementi, legati alla specificità della rappresentanza del Senato rispetto a quella della Camera, e alla particolare funzione di raccordo che spetta al Senato, messa a confronto con il rapporto di fiducia e la funzione di controllo politico che spetta invece alla Camera, che emergono con maggiore evidenza le differenze specifiche che caratterizzano i due rami del Parlamento.



Caratteristiche che da un lato, consentono di dare una coerenza al raccordo fra i due tipi di rappresentanza e le differenti funzioni che distinguono fra loro le due Camere, e che dall'altro lato, permettono di comprendere meglio le ragioni del permanere del bicameralismo legislativo paritario, nei casi tipizzati dalla norma costituzionale, accanto al monocameralismo legislativo asimmetrico che caratterizza invece l'esercizio della funzione legislativa in ogni altro caso.

Infine, la specifica funzione attribuita al Senato di raccordo tra lo Stato e le istituzioni territoriali caratterizza anche l'intervento del Senato nel procedimento legislativo monocamerale asimmetrico.

Va, infatti, riconosciuto che nei casi in cui le proposte di modifica fatte dal Senato al disegno di legge attengano proprio a questo tipo di raccordo, allora l'esame della Camera al fine di decidere se accogliere, o meno, la proposta di modifica assume una rilevante valenza costituzionale, che può incidere anche su eventuali profili di legittimità della legge ai fini di un successivo esame da parte della Corte costituzionale. Aspetti questi che, invece, ben più difficilmente possono ricorrere quando le proposte di modificazioni del Senato non attengano in alcun modo al raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali.

## **6. La netta separazione di ruolo e di compiti tra il nuovo Senato della Repubblica e il sistema delle Conferenze**

La riflessione svolta consente anche un'ultima ma importante considerazione.

La formula relativa alla funzione di raccordo tra Stato e istituzioni territoriali, assegnata al Senato dal terzo comma dell'art. 55, potrebbe far pensare che il Senato possa in qualche misura sostituirsi ad altri organi o sedi di confronto tra Stato e istituzioni territoriali, come ad esempio il sistema attuale delle Conferenze.

Tuttavia, il fatto stesso che quest'Assemblea rappresenti tutte le istituzioni territoriali e i loro interessi generali, sembra escludere che nel suo ambito possa trovare collocazione istituzionale un confronto tra lo Stato, le Regioni e gli enti territoriali.

Le istituzioni territoriali sono rappresentate dal Senato, ma il Senato non è la somma delle Regioni, né i senatori sono legati da un nesso di rappresentanza istituzionale con i Consigli regionali che li hanno eletti o, se sindaci, col Comune nel quale svolgono la loro carica elettiva e con gli altri Comuni del territorio.

Dunque, il Senato è il ramo del Parlamento che può e deve tutelare gli interessi generali delle istituzioni territoriali, ed esprimere e difendere le loro posizioni e la loro autonomia, tanto nell'ambito del procedimento legislativo bicamerale paritario,

quanto, attraverso le proposte di modifica, nell'ambito del processo legislativo monocamerale asimmetrico.

Allo stesso modo, il Senato può e deve valutare le politiche pubbliche, tenendo presente ovviamente anche la sua rappresentatività, come, nella stessa logica, deve verificare l'impatto delle politiche europee sui territori e, ove sia necessario svolgere attività di inchiesta nelle materie di interesse delle istituzioni territoriali.

Esso, però, proprio per la caratteristica del suo titolo di rappresentanza, che accomuna anche tutti i suoi membri in quanto rappresentativi di tutte le istituzioni territoriali, non può trasformarsi nella sede istituzionale del confronto tra Comuni e loro forme associative, Città metropolitane, Regioni e Stato.

Non può, in sostanza, sostituirsi al confronto tra gli enti che costituiscono la Repubblica, così come la sua attività può favorire ma non sostituire quella leale cooperazione e collaborazione tra Stato, Regioni e autonomie territoriali che la Corte costantemente auspica.

In questo senso, certamente il Senato della Repubblica quale esce dalla riforma non è il Senato delle Regioni e delle autonomie locali, anche se ha la rappresentanza unitaria di tutte le istituzioni territoriali.

Così come è da escludere che i senatori siano giuridicamente rappresentativi dei Consigli regionali che li hanno eletti o dei Comuni del territorio regionale del quale il Comune del senatore-sindaco fa parte.

Dunque, è bene aver chiaro che sembra non esservi spazio per pensare che il Senato possa, attraverso i suoi senatori, diventare in qualche modo la Camera delle regioni e delle autonomie locali, proprio perché nessun senatore può rivendicare all'interno del Senato la rappresentanza giuridica del Consiglio che lo ha eletto o del Comune di cui è sindaco.

Questo significa che il triangolo che caratterizza la figura e la posizione di ciascun senatore solo per un lato è costituito dalla sua carica di componente del Senato come Assemblea, gli altri due lati riguardando unicamente le modalità e condizioni della sua elezione e della sua permanenza in carica.

Il Senato, dal canto suo, è, e resta, soltanto uno dei due rami del Parlamento.

Altre e diverse dovranno essere le sedi del confronto istituzionale tra i governi degli enti che compongono la Repubblica, sia che si vogliano mantenere o riformare quelle esistenti, sia che se ne vogliano istituire altre *ex novo*.