

IL BICAMERALISMO ITALIANO: QUALE FUTURO?*

1. Una questione preliminare: mantenimento del bicameralismo o passaggio al monocameralismo? – 2. Bicameralismo e Titolo V: le funzioni “a proiezione regionale” della seconda Camera. – 2.1. Riforma del bicameralismo e riforma del riparto di competenze tra Stato e Regioni. – 2.2. La modifica dell’assetto delle competenze nel federalismo tedesco. Cenzo. – 2.3. Il destino delle competenze concorrenti, le esclusive statali e i nessi con i poteri della seconda Camera. – 3. La differenziazione funzionale tra le due Camere: le funzioni “a proiezione nazionale” del Senato. – 4. Le possibili soluzioni istituzionali: tra modelli “puri” e soluzioni “ibride”

1. Una questione preliminare: mantenimento del bicameralismo o passaggio al monocameralismo?

La riforma dell’attuale sistema bicamerale italiano è da svariati decenni all’ordine del giorno dei dibattiti degli studiosi, dibattito che – come contraltare – ha prodotto e si è poi nutrito di una selva di proposte normative, giunte in diversi casi fino alla soglia dell’approvazione parlamentare ma, ad oggi, senza successo alcuno. Il tema ha dunque radici profonde che pescano fino agli albori della nostra storia repubblicana; non si erano, infatti, ancora spenti gli echi delle discussioni sul bicameralismo in Assemblea Costituente che già Mortati e altri ne invocavano la modifica, riprendendo proposte e progetti che non erano stati accolti in Costituzione o elaborandone di nuovi.

A distanza di oltre 60 anni da queste prime riflessioni, ancora oggi noi siamo di fronte a temi analoghi, il primo dei quali è l’opzione di fondo su cui ragionare, cioè l’alternativa tra il monocameralismo e il bicameralismo. Volendo semplificare il bicameralismo perfetto (i cui limiti sono a tutti noti) potrebbe infatti essere naturale e razionale la *reductio ad unum* che risolverebbe gordianamente la maggior parte dei problemi che, invece, occorre affrontare per mantenere, riformata, una seconda Camera purchessia. Con una sola Camera si potrebbe, infatti, ridurre agevolmente il numero dei parlamentari e gli annessi costi, non si avrebbe il problema di scegliere a chi conferire il potere di dare la fiducia, si potrebbe lasciare invariato l’elettorato attivo e passivo (pur cambiando, ovviamente, la legge elettorale) e non si dovrebbe ragionare su come differenziare le rispettive funzioni. Ed è anche per questa sostanziale semplificazione delle problematiche che la struttura monocamerale è stata adottata da moltissimi Paesi (non federali), anche attraverso recenti riforme: si pensi per esempio alla Danimarca (1953), alla Svezia (1975), alla Grecia (1975) e al Portogallo (1976).

Tuttavia, pur con tutti i limiti dell’attuale bicameralismo e pur in parziale controtendenza rispetto al quadro comparato, l’opzione monocamerale nel nostro ordinamento non sembra godere di sufficiente stima per avere chances di successo, né paiono auspicabili soluzioni di mero “aggiustamento” dei limiti mostrati dall’attuale assetto (e *in primis* la numerosità), con il sostanziale mantenimento dei tratti salienti del Senato così come oggi configurato.

Per almeno due ragioni, la soluzione che si prefigura come la più realistica è quella dell’introduzione di una Camera/Senato delle Regioni: essa è la più *coerente* con la nostra forma di Stato ed è anche la più *necessaria* per dare forma compiuta a tale forma. Sussiste, infatti, per opinione quasi unanime della dottrina, un rapporto biunivoco tra forma di Stato federale/regionale/fortemente decentrata e la seconda Camera nazionale a rappresentanza territoriale, rapporto che rende quest’ultima necessaria alla prima e la prima completa solo in presenza della seconda. L’esempio americano, come ci è stato ricordato di recente, resta in questo senso quello primigenio e magistrale, dimostrando come “tutte le motivazioni che hanno portato in

* Ordinario di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Milano [lorenza.violini@unimi.it]

** Relazione al seminario “I Costituzionalisti e le riforme”, a cura dell’A.I.C., Roma, 28 giugno 2013.

passato alla formazione di parlamenti bicamerali appaiono oggi superate o affievolite tranne quella che mosse i costituenti americani nel 1787, i quali per primi si trovarono di fronte al problema di dar forma all'istituzione parlamentare nel creare uno stato federale¹. Ma anche in passato era dominante la tesi secondo cui "l'unico tipo di Stato nel quale il bicameralismo sembri essere attualmente necessario per definizione, è quello costituito dagli ordinamenti federali o che si autodenominano tali (o sono comunque contraddistinti da un forte grado di decentramento)"².

Il vero snodo non pare dunque quello – che qui ho provocatoriamente adombrato – di giungere ad avere una sola Camera, ma quello di ripensare al ruolo del Senato, rendendolo coerente con gli aspetti ora messi in luce.

Non sono certamente la sola a essere favorevole ad una Camera delle Regioni, che nel nostro ordinamento assumerebbe probabilmente la forma di un Senato della Repubblica a base regionale. Dottrina, legislatore e politica sembrano andare pressoché tutti in questa stessa direzione, salvo coloro – minoritari³ – che si sono pronunciati contro la stessa e a favore di una razionalizzazione del sistema delle Conferenze. A motivo di questa ampia consonanza, per l'Italia parrebbe dunque essere giunto finalmente, come dice D'Andrea⁴, il tempo della Camera delle Regioni. Ed è su questo che esporrò qualche pensiero. In particolare, la riflessione si articolerà su tre punti: in prima battuta, e secondo un approccio forse non del tutto usuale, partirò – per ragionare del tema – da alcune considerazioni sulla riforma del Titolo V; mi soffermerò poi sugli aspetti funzionali, per concludere con quella che potrebbe essere, a mio parere, una ragionevole configurazione anche nei dettagli della nostra seconda Camera.

2. Bicameralismo e Titolo V: le funzioni "a proiezione regionale" della seconda Camera

2.1. Riforma del bicameralismo e riforma del riparto di competenze tra Stato e Regioni

Se la riforma del bicameralismo deve essere *in primis* funzionale a garantire una effettiva rappresentanza dei territori al centro⁵, non è chi non veda il nesso tra la stessa e la (ri)definizione delle competenze Stato – Regioni delineate dal Titolo V. Per la verità, questo secondo tema della discussione non è ancora stato ben messo a fuoco e si nutre, ancora, di considerazioni di carattere generale sugli errori di posizionamento delle materie nei diversi elenchi dell'art. 117 Cost. compiuti dal legislatore costituzionale, sull'opera di "riscrittura" operata dalla Corte Costituzionale – sovente accusata di parteggiare per lo Stato –, sulle tendenze accentratrici degli apparati nazionali accentuatesi di recente a seguito della crisi economica.

Nel tentativo di rendere meno sfumato il quadro, che andrà tuttavia certamente ancora precisato nei particolari, mi pare di poter individuare nel sostanziale fallimento del disegno costituzionale delle competenze concorrenti un primo elemento di riflessione. E, invero, nell'ambito di un riparto di competenze generalmente insoddisfacente si è registrato nel decennio uno spostamento delle materie concorrenti ora al centro *tout court* ora sempre al centro ma con il noto temperamento degli accordi, a compensazione delle perdite di potere regionale, basato su una accentuazione della portata delle competenze cd. trasversali⁶. Senza entra-

¹ V. LIPPOLIS, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, in *Rass. Parl.*, n. 1/2012, p. 33.

² L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo*, in *Quad. Cost.*, 1984, p. 220.

³ Mi riferisco al noto scritto di I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, Jovene, Napoli, 2006.

⁴ A. D'ANDREA, *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente federalismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2012.

⁵ Come notato in dottrina, "è difficile contestare che, in un assetto ordinamentale strutturato su un ampio decentramento a carattere territoriale, il principio democratico anzitutto, e le stesse ragioni del buon andamento, richiedono che le decisioni riguardanti le istituzioni dell'autonomia locale siano assunte con la partecipazione di queste. [...] Se è dato rinvenire soluzioni diverse al problema partecipativo prospettato, che si collocano o sul piano dell'organizzazione o su quello del procedimento, l'integrazione dei soggetti del decentramento istituzionale nei processi decisionali che li riguardano è più efficace nei Paesi dotati di una seconda Camera che ne è espressione (il Senato nordamericano, il Bundesrat tedesco, le Sénat de Belgique), M. SCUDIERO, *Prefazione*, in ID. (a cura di), *Le autonomie al centro*, Jovene, Napoli, 2007, p. XI – XII.

⁶ Sul punto, efficacemente S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in www.issirfa.cnr.it, 2010, p. 7, secondo il quale "serve ricordare solo che «chiamata in sussidiarietà», «materie trasversali», «intreccio o concorrenza di materie», «criterio di prevalenza» hanno rappresentato un armamentario argomentativo – i cui fondamenti sono sicuramente discutibili – che hanno provocato una confusione delle competenze su cui avrebbe dovuto operare, secondo la Corte, il "principio della leale collaborazione", che ha consentito di attenuare la carica innovativa della revisione del Titolo V, giungendo a instaurare una sorta di doppio riparto delle competenze: quello previsto dalle disposizioni costituzionali, da interpretare secondo i canoni classici dell'ermeneutica delle materie; e quello posto nella disponibilità del legislatore statale, sulla base di una scelta non verificabile costituzionalmente, ma semmai alla luce di parametri giurisprudenziali (e politici) elastici e persino evanescenti come la «ragionevolezza» e la «proporzionalità»".

re nel dettaglio, giova qui solo sottolineare che, ove si pensi all'introduzione di una Camera delle Regioni, essa dovrà avere poteri tanto più incisivi quanto più forte sarà la recezione normativa del recupero di potere legislativo in capo al Parlamento, cui si è assistito in questi anni.

L'intervento riformatore dovrebbe pertanto procedere secondo una duplice direzione: da un lato *completare* la riforma del Titolo V con l'aggiunta in sede nazionale della Camera in esame ma, dall'altro, contestualmente *correggerne* le incoerenze, chiarendo il destino delle competenze concorrenti le quali, a mio parere, andrebbero sostanzialmente eliminate e non solo "semplificate". Le ragioni sono note: concorre secondo la logica del principio/dettaglio finisce per confermare il dominio dello Stato sulla materia, non favorisce il dialogo tra i livelli di governo e confonde il legislatore regionale che pensa di avere spazi che poi gli vengono spesso negati dalla Corte dopo un contenzioso estenuante e costoso.

Più interessante è stata in questi anni l'applicazione delle competenze cd. trasversali, ed esemplarmente tra esse la materia "livelli essenziali delle prestazioni": come è noto, il processo di regolamentazione che ne è conseguito ha visto lo Stato stipulare accordi con le Regioni in prima battuta e le Regioni, poi, organizzarsi al loro interno per dare attuazione a tali accordi; il modello, come è evidente, è quello della sanità che, in teoria, è molto razionale (salvo poi essere degenerato per il malcostume italico, favorito peraltro dalla logica del finanziamento a piè di lista e dei ripiani nazionali dei deficit locali). Fosse attuato correttamente, tale schema potrebbe essere riprodotto per molte altre materie, soprattutto quelle inerenti alla garanzia dei diritti sociali, e vedere in questo modo molto valorizzato il ruolo della seconda Camera, chiamata ad esprimersi sulle leggi statali che entrano in merito e determinano quali siano gli elementi di uniformità da imporre al Paese (a garanzia dei cittadini) e quali invece quegli elementi di differenziazione che possono essere lasciati alla decisione regionale.

2.2. La modifica dell'assetto delle competenze nel federalismo tedesco. Cenno

Se gli esempi esteri possono essere invocati *ad adiuvandum*, può essere utile alla discussione ricordare che è questa la strada che è stata – grosso modo – seguita dal legislatore costituzionale che, nel 2006, ha messo mano alla riforma di uno dei "federalismi" più consolidati e ritenuti all'estero ben funzionanti, cioè il federalismo tedesco di stampo cooperativo; tale riforma, considerata, non a caso, "la madre di tutte le riforme economiche e sociali di cui il Paese aveva bisogno"⁷, aveva come scopo di liberare un Paese intrappolato nel proprio sistema federale⁸ proprio a partire dalla ridefinizione delle competenze e dalla abolizione di quella che corrisponde alla nostra competenza concorrente.

Analogamente a quanto si aspira a fare in Italia, la riforma menzionata si prefiggeva di semplificare il riparto delle competenze legislative tra Federazione e Länder ed introdurre un principio di asimmetria in modo da permettere ai Länder un esercizio differenziato della propria competenza legislativa in alcune materie. In riferimento a quest'ultimo profilo, a seguito della riforma è stato abrogato l'art. 75 GG che prevedeva la competenza federale di cornice, corrispondente alla nostra competenza concorrente, mentre la *konkurrierende Gesetzgebung* di stampo tedesco (cioè il doppio regime di interventi secondo la logica della *preemption*) ha acquistato una importanza determinante pur essendo stata in passato il principale strumento di accentramento in sede federale della funzione legislativa.

A riforma conclusa, si distinguono attualmente almeno tre tipologie di funzioni legislative federali:

- le materie di competenza esclusiva (*Bedarfskompetenzen*) in cui la federazione esercita il potere legislativo, nell'interesse dello Stato, se e nella misura in cui sia necessario creare condizioni di vita equivalenti nel territorio federale o conservare l'unitarietà dell'ordinamento giuridico e della struttura economica (si veda la clausola generale presente nell'art. 72 c.1 – 2 GG).

- le materie centrali per la federazione (*Kernkompetenzen*) in cui la Federazione può legiferare senza l'onere di dimostrare la clausola di necessità e il legislatore federale può intervenire senza necessità di motivazione⁹.

⁷ J. WOELK, *La riforma del sistema federale tedesco: riuscito il primo atto*, in www.federalismi.it, 2006, p. 2. Sul punto anche W. SCHARPF, *No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself?*, in EUI Working Paper RSCAS No. 24/2005.

⁸ P. M. HUBER, *Deutschland in der Föderalismusfrage*, Heidelberg, 2003.

⁹ Le materie rientranti in questa tipologia sono: il diritto civile e penale, l'ordinamento giudiziario, la disciplina dell'avvocatura e del notariato, lo stato civile, la disciplina dell'accoglienza dei profughi, i danni di guerra, il diritto del lavoro, normative antitrust, sicurezza alimentare, catasto e libro fondiario, salute, medicinali e farmacie, navigazione interna, gestione rifiuti, status giuridico del personale dei Länder, pianificazione del territorio, ammissione alle università e titoli di studio superiore (art. 74 GG).

- le materie che sono regolamentate in sede federale ma i cui contenuti possono essere derogati dai Länder (*Abweichungskompetenzen*). Si tratta di alcune materie in cui, se la federazione ha esercitato la sua competenza legislativa, i Länder possono adottare con legge normative in deroga¹⁰.

L'assetto che deriva da tale riorganizzazione della funzione legislativa federale mostra con chiarezza i due intenti della riforma, quello tecnico e quello politico. Sul piano tecnico la riforma mirava e mira a ridurre le aree di sovrapposizione funzionale e conseguentemente di conflitto tra *Bund* e *Länder*, da un lato abrogando la categorie delle leggi cornice, e dall'altro valorizzando la possibilità di differenziazione dei *Länder* nelle cd. competenze derogabili. Tuttavia non può non darsi conto, come già è stato fatto in dottrina, che anche il nuovo riparto non ha risolto tutte le criticità insite nel modello tedesco, ma anzi ne ha riproposte di nuove, legate in particolare alle competenze in deroga¹¹. Il riverbero sul piano politico della tecnica riformistica adottata è stato il tentativo di ridurre il potere della seconda Camera, divenuta nel tempo da rappresentante delle istituzioni regionali a portatrice di istanze politiche volte ad ostacolare la governabilità.

2.3. Il destino delle competenze concorrenti, le esclusive statali e i nessi con i poteri della seconda Camera

Senza pertanto pretendere di importare nel nostro Paese modelli che anche altrove non mancano di mostrare elementi di problematicità, si evidenzia dunque la tendenza all'eliminazione delle competenze concorrenti a favore di competenze regionali "in deroga", cui fa riscontro il tentativo – coerente con l'assetto descritto – di contenere le competenze della seconda Camera, che in passato era stata a tratti usata come strumento politico di blocco delle scelte della maggioranza di governo.

Alla luce dei cenni fatti al modello tedesco si potrebbe ragionare, nel caso italiano, sulla necessità di un ripensamento/eliminazione della potestà concorrente e dell'eventuale introduzione di competenze in deroga per avviarsi verso un sistema duale di competenze esclusive statali e di competenze esclusive regionali in cui la seconda Camera regionale dovrebbe giocare un ruolo importante di bilanciamento della centralizzazione che si profila.

Provo a declinare questa idea avendo come riferimento il riparto di competenze introdotto dalla riforma tedesca del 2006 ma lo ripropongo – rubo a Bin una dotta citazione – "in salsa italiana"¹².

Potremmo avere tre tipi di competenze statali, accuratamente modulate:

- le competenze esclusive pure (poche e nominate): lo Stato ha potestà legislativa salvo possibilità di delega alle Regioni in riferimento alle norme di dettaglio e ai regolamenti. In caso di delega, si dovrebbero specificare le condizioni amministrative e finanziarie connesse alla delega stessa, affinché essa non si risolva in una delega in bianco con forte incremento degli impegni di spesa in capo alle Regioni; qui si potrebbe inserire il parere non vincolante della seconda Camera;

- le competenze esclusive il cui esercizio sia connesso al potere della seconda Camera di proporre emendamenti ricusabili dalla prima Camera. In questa categoria rientrerebbero sostanzialmente i livelli essenziali delle prestazioni e tutta la materia fiscale; da valorizzare in questa sede sia l'intervento della Conferenza Stato Regioni sia della Commissione permanente per l'attuazione del federalismo fiscale prevista dalla l. nr. 42/2009;

- le competenze esclusive con possibilità di deroga da parte delle Regioni in materie come il governo del territorio, l'ambiente e tutta l'organizzazione dei servizi. In questi casi dovrebbero essere esplicitati gli aspetti derogabili, non essendo auspicabile una deroga per l'intera materia. In tale circostanza la seconda Camera dovrebbe dare un semplice parere visto che poi le Regioni potrebbero modificare le scelte compiute a livello statale.

Se si optasse, infine, per una clausola generale sul modello dell'articolo 72 GG (aspetto che però non vedrei con favore), è chiaro che in questo caso il parere della seconda Camera diventerebbe molto importante se non decisivo. In via di semplificazione, si potrebbe anche pensare di precludere l'accesso alla Corte da parte delle Regioni in caso di parere positivo della seconda Camera.

¹⁰ Rientrano in questa tipologia (art. 72 c. 3 GG): la caccia (esclusa la disciplina della licenza di caccia), la protezione della natura e tutela del paesaggio (esclusi i principi generali della protezione della natura, il diritto delle specie protette), la distribuzione delle terre, il governo del territorio, le risorse idriche (escluse le normative relative a sostanze e impianti) e l'ammissione all'università e i titoli universitari finali.

In tali casi le leggi federali entrano in vigore non prima di sei mesi dalla loro promulgazione, salvo disposizione contraria con assenso del *Bundesrat*.

¹¹ Sul punto E. DI SALVATORE, *La potestà legislativa derogatoria dei Länder tedeschi*, in www.issirfa.cnr.it, 2013, p. 6 ss.

¹² R. BIN, *Le elezioni e il nodo del Senato*, in *Le Regioni*, n.1/2013, in corso di pubblicazione.

L'ipotesi di revisione del Titolo V qui abbozzata intende, in ultima analisi, portare ad un accentrimento delle competenze legislative e ad un contestuale decentramento delle funzioni amministrative e di organizzazione dei servizi. Quando si parla di funzioni legislative occorre, infatti, considerare l'intera filiera che dalla legge si estende alla attuazione della stessa in sede amministrativa (con le connesse problematiche relative all'esercizio del potere regolamentare) e finanziaria; in altri termini, non è solo la legislazione che dà la misura degli effettivi rapporti tra i diversi livelli di governo – essendo, tra l'altro, il legiferare una attività dai costi tutto sommato contenuti – ma è anche la configurazione delle conseguenze che dalla legislazione si riverberano sugli apparati amministrativi e sui finanziamenti, non considerando le quali si rischia l'irresponsabilità di chi legifera e la paralisi di chi deve amministrare.

Un'ultima breve notazione a conclusione di questo punto. Pur a fronte della riconfigurazione della seconda Camera nel senso qui proposto, ritengo sia auspicabile il mantenimento del sistema della Conferenze, in quanto esse costituiscono sedi fondamentali di negoziazione politica e gestione degli accordi tra Stato e autonomie. Senza luoghi di negoziazione, infatti, è inevitabile una sopravvalutazione del contenzioso. Proprio su questo aspetto potrebbe essere utile guardare al modello scozzese, il quale secondo logiche di soft law e attraverso un sistema di accordi, pare essere in grado, pur in contesto ordinamentale – occorre sottolinearlo – differente da quello italiano, di gestire la conflittualità tra centro e periferia e anzi costituisce un felice esempio di leale collaborazione tra le diverse entità territoriali.

3. La differenziazione funzionale tra le due Camere: le funzioni “a proiezione nazionale” del Senato

Nella direzione di un bicameralismo differenziato andrebbero anche le proposte di riforma delle funzioni della seconda Camera, non solo quelle che coinvolgono il rapporto Stato – Regioni di cui si è appena trattato, ma anche per così dire quelle che hanno una proiezione di carattere “nazionale”.

Con riferimento all'attività legislativa, infatti, si ritiene necessaria la differenziazione tra le funzioni delle due Camere non solo per competenze ma anche per tipologie di leggi. Vi sarebbero da un lato leggi bicamerali, in cui il Senato partecipa al procedimento legislativo in maniera paritaria alla Camera. Dall'altro vi sarebbero altri tipi di leggi sui quali il Senato può proporre emendamenti e chiedere un riesame alla Camera¹³.

Tra le leggi bicamerali dovrebbero sicuramente essere annoverare le leggi di revisione costituzionale, le leggi elettorali, le leggi in materia europea e poche altre.

Il Senato dovrebbe, inoltre, continuare a prendere parte alle funzioni elettive, quali l'elezione dei membri del CSM, dei giudici della Corte costituzionale e l'elezione e la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, sempre che non si opti per cambiamenti relativamente alla forma di governo.

Ritengo, infine, che la seconda Camera debba essere estranea al circuito fiduciario che lega il Governo alla Camera politica, mentre le dovrebbero essere accordati una serie di poteri di controllo, anche maggiori di quelli di cui attualmente dispone.

4. Le possibili soluzioni istituzionali: tra modelli puri e soluzioni ibride

Se l'obiettivo primario della previsione di una seconda Camera è quello di favorire la partecipazione al centro delle varie componenti della Repubblica, sia a livello legislativo ma anche a livello amministrativo, il terzo aspetto su cui ragionare in un'ottica di riforma riguarda la struttura e la composizione della seconda Camera, ovvero il nodo delle soluzioni istituzionali. In proposito, due sono le vie che si prospettano, in conformità ai due grandi modelli presenti nel diritto comparato: i c.d. modelli “puri”, tra cui vanno annoverati il *Bundesrat* tedesco, il *Bundesrat* austriaco e il Senato americano, e i c.d. modelli “ibridi”, i quali presentano una composizione differenziata quanto a elettorato attivo e/a elettorato passivo.

¹³ In questo senso si muoveva già la Bozza Violante che prevedeva una distinzione funzionale del ruolo delle due camere e introduceva una serie di leggi bicamerali, quali la revisione costituzionale, le leggi in materia elettorale, le leggi in materia di organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, leggi concernenti l'esercizio delle competenze legislative dello Stato indicate negli articoli 114, terzo comma; 116, terzo comma; 117, commi quinto e nono; 120, secondo comma; 122, primo comma; 123, quinto comma; 132, secondo comma, e 133, primo comma, le leggi concernenti l'istituzione e la disciplina delle Autorità di garanzia e di vigilanza e le leggi in materia di tutela delle minoranze linguistiche.

Partendo dai modelli “puri”, essi non costituiscono una categoria uniforme, visto che *Bundesrat* da un lato e Senato americano dall’altro sono rispettivamente eletti l’uno indirettamente (da parte degli esecutivi – in Germania – o dei parlamenti – in Austria – dei *Länder*) e con rappresentanza proporzionale delle entità federate, il secondo ad elezione diretta e con rappresentanza paritaria degli Stati (due Senatori per ogni Stato)¹⁴.

Per quanto riguarda il modello americano, pur essendo uno degli archetipi di bicameralismo, esso non pare tuttavia costituire un riferimento cui guardare nel ripensare al Senato italiano, essendo incastonato in un sistema federale del tutto peculiare, di tipo duale e pertanto non riproducibile nel nostro sistema di rapporti Stato-autonomie.

Quello austriaco è, invece, considerato un modello *sui generis*, basato sulla designazione indiretta dei suoi membri da parte dei *Lantage*, ovvero dalle assemblee legislative dei *Länder*, scelti all’esterno dell’organo stesso. Si tratta, secondo parte della dottrina, di un modello camerale ad elezione indiretta, che più che un modello a sé stante costituirebbe una mera variante del modello senatoriale americano¹⁵ pur prevedendo una forma di rappresentanza proporzionale rispetto alle dimensioni degli Stati membri e non eguale come accade invece oltreoceano. Il modello in esame è stato ed è fortemente criticato, soprattutto a motivo del fatto che la dimensione partitica tende a soffocare l’emergere di interessi territoriali e istituzionali¹⁶, i quali finiscono per essere sostanzialmente omogenei rispetto a quelli espressi nella Camera elettiva¹⁷. I limiti mostrati dal sistema austriaco mettono in guardia dall’adottare una simile soluzione senza adeguati correttivi in un sistema come quello italiano caratterizzato da un’elevata conflittualità a livello partitico, che forse finirebbe per neutralizzare la dimensione “regionale” di un Senato in tal senso riformato.

Più suggestivo appare essere il modello *Bundesrat* tedesco, considerato da autorevole dottrina “la seconda Camera «federale» più federale del mondo¹⁸”. Non è nuova la proposta di adottare il modello *Bundesrat*, che vede presenti solo gli esecutivi locali nella seconda Camera federale (in realtà un “Consiglio Federale” che a me piace indicare come una sorta di “secondo governo”), con i due corollari del vincolo di mandato e del voto unitario da parte della singola delegazione¹⁹. E, tuttavia, pur trattandosi di un modello assai suggestivo per semplicità ed efficienza, riprodotto anche su scala europea nel Consiglio dei ministri dell’Unione²⁰, è pienamente condivisibile la critica avanzata da Stelio Mangiameli²¹, il quale ha giustamente rilevato come questo modello può funzionare se a monte (cioè a livello locale) esso è supportato da una forma di governo parlamentare forte. Da noi, dove a livello locale la forma di governo è tendenzialmente presidenziale, con forte accentuazione dei poteri dell’esecutivo, limitare agli esecutivi la partecipazione alla seconda Camera avrebbe un effetto ulteriormente deprimente delle funzioni, già smorzate dalla riforma, del legislatore regionale. A ciò si aggiunga che il *Bundesrat* non è tanto un modo per rafforzare stanchi regionalismi quanto il vertice di un federalismo forte, che ha nell’amministrazione – prima che nella legislazione – il suo asse portante, il che differenzia profondamente l’organizzazione costituzionale tedesca dalla quella ita-

¹⁴ Nel modello americano emerge chiaramente il legame tra bicameralismo e forma di governo. Come ricorda Mangiameli, “su questo punto appare significativa la storia originaria del Senato americano, dove, all’accoglimento generalizzato (a livello federale e a quello statale) del Presidenzialismo, seguì una elezione interamente affidata ai Parlamenti statali dei due Senatori rappresentanti dello Stato”, S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, cit., p. 3.

¹⁵ R. BIFULCO, *Ordinamenti federali comparati*, Vol. I, Giappichelli, Torino, 2010, p. 122.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ A. D’ATENA, *Un senato “federale”. A proposito di una recente proposta parlamentare*, in *Rass. Parl.*, n.1/ 2008, p. 245.

¹⁹ Se si adottasse tale modello i membri del Senato italiano dovrebbero essere espressione degli esecutivi regionali (sicuramente Presidenti di Regioni e altri membri appartenenti alle Giunte Regionali che li nominano e li revocano). In questo modello i membri rappresentanti di ogni Regione dovrebbero poter esprimere un voto unitario e i voti dovrebbero essere ponderati in base alla popolazione di ogni Regione.

²⁰ Il Trattato di Lisbona dispone, infatti, che il Consiglio esercita, “congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa e la funzione di bilancio”. Esso esercita inoltre “funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati”.

Per il profilo che rileva in questa sede, occorre sottolineare che, pur con i dovuti distinguo, il criterio sotteso alla sua composizione è il medesimo del modello *Bundesrat*: ossia è costituito dai delegati dei governi degli Stati membri, a livello ministeriale (art. 16 c. 2 TUE).

²¹ Secondo l’Autore, “l’accettazione di una camera espressione degli esecutivi dei *Länder* appare collegata alla generale accettazione della forma di governo parlamentare, per di più rafforzata dall’istituto della sfiducia costruttiva, che consente ai Parlamenti dei *Länder*, pur nella continuità e nella garanzia della stabilità di governo, di decidere liberamente della vita degli esecutivi regionali. Diversamente, nell’ordinamento italiano, dopo la legge costituzionale n. 1/1999 e l’abrogazione del fondamento consiliare della Giunta regionale, una camera degli esecutivi regionali finirebbe con l’acuire lo stato di tensione che sussiste tra gli organi costituzionali della Regione e potrebbe condurre ad una disarticolazione della funzione legislativa con quella esecutiva”, S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, cit., p. 3.

liana. E, infine, non dimentichiamo che gli attenti tedeschi, dopo anni di federalismo cooperativo e intrecciato (la cd. *Verflechtung*) si sono orientati verso un sistema tendenzialmente duale che prelude a una qualche differenziazione tra centro e periferia e hanno depotenziato in modo sensibile i poteri del *Bundesrat* stesso portando le leggi che necessitano del suo assenso dal 60% al 35/40%.

Per tutti questi motivi e per altri ancora, parrebbe quindi più interessante e coerente con la nostra forma di Stato optare per un Senato delle Regioni a composizione *mista* in cui vi siano presenti, da un lato, i Presidenti delle Regioni e qualche assessore, magari scelto secondo le materie che vengono discusse e vincolati a votare in modo unitario, e dall'altro rappresentanti di provenienza consiliare, non vincolati a votare in maniera unitaria. In questo caso l'alternativa sarebbe tra consiglieri regionali che eleggono consiglieri regionali oppure consiglieri regionali che eleggono persone esterne al Consiglio. La prima delle due soluzioni, verso cui ci si dovrebbe orientare, favorirebbe, in particolare, la dimensione istituzionale della seconda Camera in cui i Senatori membri dei Consigli potrebbero costituire un elemento di raccordo tra legislatori allo scopo di incrementare la collaborazione tra i diversi livelli di governo²².

In una simile composizione la seconda Camera potrebbe svolgere un effettivo ruolo di mediazione tra gli interessi del centro e quelli periferici, rendendo il Senato una reale sede di mediazione. L'elezione dei Senatori in seno al Consiglio regionale tra i suoi membri porterebbe, inoltre, ad attenuare uno dei maggiori difetti del modello austriaco, "al quale si rimprovera di operare secondo una logica partitica e non territoriale. È, infatti, evidente che il collegamento strutturale con le assemblee rappresentative regionali dovrebbe propiziare l'immedesimazione dei Senatori con le specifiche esigenze degli enti di appartenenza, con conseguente, almeno parziale, emancipazione degli stessi dalle rispettive estrazioni partitiche"²³.

Accanto al modello qui prefigurato vi possono essere altre soluzioni di tipo misto, che prevedono in particolare una qualche forma di rappresentanza degli enti locali. Si tratta di una opzione molto diffusa in dottrina, che sembrerebbe coerente con l'assetto definito dall'art. 114 Cost. che dà rilievo all'autonomia degli enti locali, ed anzi li colloca a fondamento della struttura repubblicana. A sostegno di questa opzione si adduce anche il fatto che tradizionalmente gli enti locali sono maggiormente radicati in termini di identità nel territorio ed esprimono un legame più profondo con le istanze territoriali, di quello che hanno saputo finora fare le Regioni²⁴. Pur ammettendo la necessità di una valorizzazione degli enti locali e di tutte le componenti della Repubblica, ritengo tuttavia preferibile rimanere nel solco della tradizione federale classica, incentrata su due soggetti istituzionali principali (Stato centrale e Stati regionali) e conseguentemente su una seconda Camera rappresentativa, almeno in via prevalente, delle Regioni²⁵. Non sono favorevole, in altri termini, alla introduzione di rappresentanti degli enti locali come ulteriore fattore di differenziazione della seconda Camera perché penso che gli enti locali dovrebbero avere una qualche forma di riferimento normativo regionale e non, come oggi, essere sostanzialmente dipendenti dallo Stato.

Si potrebbe anche configurare un'ulteriore alternativa, che non mi vede favorevole, ma che ritengo sia accettabile, ovvero lasciare alle singole Regioni la scelta di come configurare l'elettorato passivo. Per esempio si potrebbe lasciare alle Regioni la facoltà di disciplinare con legge regionale le modalità di elezione dei Senatori di matrice consiliare, prevedendo che possano essere eletti membri dei CAL o amministratori locali, quindi membri esterni all'organo consiliare. In questa ipotesi verrebbe meno il legame istituzionale tra Senatori ed ente regionale, risolvendosi così in una rappresentanza di tipo territoriale e non istituzionale. Ricorrendo a tale opzione si potrebbe creare una disomogeneità all'interno del Senato (alcune Regioni verrebbero rappresentate solo da membri regionali, altre anche da membri degli enti locali). Per evitare tale disomogeneità e i limiti insiti in una eccessiva frammentazione della rappresentanza, ritengo dunque che, in definiti-

²² Andrebbe altresì evitata una articolazione a base partitica dei gruppi parlamentari presenti in Senato per optare verso una articolazione di tipo regionale, sul punto si veda A. D'ATENA, *Un senato "federale"*, cit., p. 245.

²³ Ibidem.

²⁴ In particolare, "sia per le elezioni in seno al Consiglio regionale e sia per quelle in seno al Consiglio delle autonomie locali, si tratterebbe di una elezione di secondo grado, affidata a "collegi", ma questo tipo di elezione conserverebbe una forte carica democratica, che riuscirebbe in due intenti: in primo luogo, a collegare la classe dirigente che opera nel territorio (Regioni e autonomie locali), che oggi appare essere alquanto separata da quella che opera nel contesto nazionale; in secondo luogo, a rafforzare e a equilibrare anche il sistema regionale attraverso la formazione dei Consigli delle autonomie locali, non più affidata solo alle sole fonti regionali (statuto e legge regionale), ma anche ad una legge statale di principio (art. 18)", S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, cit., p. 4-5.

²⁵ Sul punto L. GARLISI, *Le ipotesi di riforma del bicameralismo "perfetto" alla luce di un'analisi comparata*, in Norma, *Quotidiano di informazione giuridica*, p. 26; S. BONFIGLIO, *Il dibattito sulla trasformazione del Senato in Italia*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

va, la soluzione che vede un Senato composto da soli rappresentanti regionali sia la più auspicabile nel nostro contesto ordinamentale.