

**I COSTITUZIONALISTI E LE RIFORME**  
**SEMINARIO DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI**  
**Venerdì 28 giugno 2013.**  
**Università degli Studi Roma Tre**

(versione non definitiva)

**LA RIFORMA DEL BICAMERALISMO**  
**E**  
**LA CAMERA DELLE AUTONOMIE**

Relazione di

**Andrea Manzella**

Nel disegno di pesi e contrappesi della nostra Costituzione il Senato è stato chiamato a svolgere essenzialmente un ruolo di garanzia contro i pericoli di assolutismo e di centralismo statale di un ordinamento monocamerale.

“Pietra angolare delle garanzie costituzionali”: la risalente definizione appare ancora valida. Tutto il discorso sulla necessità – e quindi sulle effettive attribuzioni – della “seconda Camera” ruota (deve ruotare) intorno al concetto di garanzia. Garanzia politica, certo, che però – inserita com’è nel Titolo I sul Parlamento - crea un punto di riferimento forte per tutte le altre garanzie dell’ordinamento: quasi il “centro di resistenza” di antica suggestione.

Garanzia, dunque, da un lato: contro i rischi di un “radicalismo” legislativo. Questo si esprime (al netto di ipotesi più gravi) anche con la insufficienza di ponderazione: quando le decisioni sono prese in un circuito chiuso a mondi vitali istituzionalizzati, quali le autonomie territoriali.

Garanzia, dall’altro lato, che il pluralismo delle autonomie dell’art. 114 sia inserito nelle procedure di governo: sia cioè “parlamentarizzato”. E parlamenta- rizzare qui significa due cose. Attuare l’art. 5 della Costituzione: cioè promuovere le autonomie territoriali al livello e nei

“metodi” delle decisioni parlamentari. E attuare l’art. 67: cioè assicurare che anche i senatori eletti o espressi su “base regionale” (art. 57) rappresentino la “Nazione”.

L’art. 114, l’art. 5 e l’art. 67 disegnano un triangolo “costituzionale”, uno spazio garantito da principi supremi: il pluralismo, l’unitarietà repubblicana, il parlamentarismo. Una riforma ben temperata potrebbe difficilmente ignorare questo triangolo.

Il ruolo di garanzia del Senato deve trovare effettività sia nelle funzioni di indirizzo politico, sia in quelle legislative, sia in altre funzioni parlamentari non-legislative, sia nell’integrazione della capacità rappresentativa dell’altra Camera.

La esplicazione di un ruolo di garanzia in tutte le funzioni parlamentari non significa però bicameralismo paritario. L’esperienza delle ultime legislature repubblicane ha mostrato gravi squilibri costituzionali con il sacrificio del fondamentale principio di governabilità.

Venuta infatti meno la copertura unificante fornita insieme dall’assolutismo di partiti-padroni del sistema e soprattutto da regole elettorali omogenee di tipo proporzionale, il dualismo parlamentare ha provocato non più sopportabili scompensi nella forma di governo, senza aver mai raggiunto un qualche risultato nella integrazione della rappresentanza.

Di qui la necessità di un bicameralismo differenziato: che non deve significare, peraltro, la esclusione del Senato da alcuna delle funzioni parlamentari sin qui svolte. Deve significare, invece, la rimodulazione dell’esercizio di tali funzioni, preservandone per il Senato un nucleo essenziale di partecipazione a garanzia.

La revisione costituzionale dovrebbe perciò “conservare” un Senato: che mantenga una compartecipazione al rapporto fiduciario; che mantenga determinati poteri nella funzione legislativa (ordinaria e costituzionale) e in altre funzioni non legislative (aggiungendone di nuove in base all’avvenuta evoluzione dell’ordinamento); che realizzi la sua funzione di integrazione territoriale della rappresentanza, ora fittiziamente declinata in termini meramente elettorali.

La revisione dovrebbe però “innovare” in ciascuna di queste funzioni.

Per quanto riguarda la funzione di indirizzo politico, il Senato dovrebbe partecipare – a garanzia del rilievo costituzionale “nazionale” delle istituzioni territoriali - alla procedura di investitura e di rinnovo del governo: come Camera componente del Parlamento in seduta comune (con riserva di ogni altro procedimento fiduciario incidentale - questioni di fiducia e mozioni di sfiducia - alla Camera dei deputati).

Nell'originario disegno della Commissione dei 75, l'attribuzione al Parlamento in seduta comune (allora: Assemblea Nazionale) dell'investitura del governo fu giustificata da un preciso intento: "superare il più grave rischio del bicameralismo: la differente composizione politica delle due Assemblee, capace di minare la stabilità dei governi".

Ma prevalsero, anche per questo aspetto, considerazioni garantiste contro i pericoli del monocameralismo che anzi apparivano qui accentuati. Si temeva che, con la configurazione di una sorta di "terza Camera," con prevalenza numerica della Camera dei deputati, il monocameralismo si sarebbe riaffacciato in nuova e più minacciosa veste.

Ora sappiamo che, per un verso, le preoccupazioni sulla governabilità si sono inverte in straordinari scompensi per la vita pubblica. Per altro verso, vi è stato il consolidamento di una sfera costituzionale regionale. Questa permetterebbe ora di "vertebrare" il Senato con una rappresentanza differenziata rispetto all'altra Camera. Si sono nullificate, così, su questo punto, le preoccupazioni garantiste di quel tipo.

Ritorno al passato, dunque, in quanto la storia repubblicana ha dimostrato che l'opinione, che in Assemblea Costituente fu minoritaria, aveva ragione. Ritorno: mediante un'Assemblea dove i senatori sarebbero in numero inferiore – ma non necessariamente irrilevante – rispetto ai deputati. Ritorno ad un passato ancora più lontano: ai tempi in cui valeva la regola del "Senato non fa crisi". Ma questa volta in base al riconoscimento del valore della stabilità dei governi, una volta legittimamente investiti, e non al disvalore della nomina regia dei senatori, com'era allora.

Perchè far partecipare – sia pure in asimmetria numerica – il Senato all'investitura dei governi? Per due ragioni. Una sistemica, l'altra concettuale.

La ragione sistemica si appiglia ad elementi testuali.

In primo luogo, l'art. 92 della Costituzione che parla di "governo della Repubblica" e non di "governo dello Stato". E la Repubblica, lo sappiamo, è ormai quella dell'art. 114: Stato più regioni e autonomie locali. Se allora è giusto assegnare nella fiducia un ruolo prevalente alla Camera di rappresentanza politica generale, non si può però escludere del tutto la Camera che "parlamentarizza" il pluralismo istituzionale dell'art. 114.

In secondo luogo, l'art. 126. E' l'unico punto della Costituzione in cui è prevista una Commissione bicamerale di deputati e senatori: la Commissione per le questioni regionali. Immaginata per le crisi "istituzionali" dei governi regionali, sappiamo che la prassi, le leggi, i Regolamenti ne hanno poi esteso le competenze a tutte le materie delle autonomie. E quando lo

sfortunato legislatore costituzionale del 2001 volle in qualche modo cominciare a far entrare in Parlamento i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali, scelse (con l'inattuato art. 11) proprio l'integrazione di quella Commissione. Questo monismo parlamentare significa che quando vi è crisi di legalità istituzionale dei governi regionali, quando viene radicalmente in gioco il principio autonomista, è impossibile una cesura costituzionale tra una Camera e l'altra. E' impossibile escludere, anche qui, l'una o l'altra Camera.

La ragione concettuale è quella messa in luce da studi recenti e meno recenti sulla evoluzione del concetto di sovranità democratica, fondamento del potere di governo. E' la constatazione del passaggio da una sovranità "verticale" a una sovranità "circolare": di modo che ora la sovranità "evoca, come diceva Giorgio Berti, una serie di pluralismi": così che l'autonomia è la "faccia interna" della sovranità. E' questo passaggio che richiede che le autonomie abbiano voce e poteri anche nella scelta del governo nazionale. In quello stesso luogo – il Parlamento in seduta comune – in cui, per altre finalità ordinamentali e in altra cornice sistemica, partecipano alla elezione del Presidente della Repubblica.

E' accaduto, insomma, quello che aveva intuito un altro grande maestro, Feliciano Benevenuti: il crescere della società delle autonomie – l'art. 5 della prima parte della Costituzione – deve trovare "diretta soddisfazione" in modificazioni della seconda parte, secondo una linea evolutiva già scritta negli equilibri essenziali, sottesi alla nostra Carta. Il "non finito" della Costituzione, insomma, le "ammorsature" di cui parlava Piero Calamandrei.

Per quanto riguarda la attività legislativa, il Senato dovrebbe continuare a svolgere – benché contenuta sulle essenziali leggi strutturali dell'ordinamento e su quelle "di sistema" per l'assetto delle autonomie – quella sua funzione di garanzia che Leopoldo Elia riconosceva comunque "inverata" nell'esperienza dell'attuale Senato, pur "nato male".

Il Senato dovrebbe quindi avere la pienezza di competenze per la revisione costituzionale, le leggi elettorali e le leggi di organizzazione del pluralismo repubblicano (come la legge rafforzata ex art. 81,6 Cost.). Dovrebbe avere inoltre un potere di richiamo, vincolato a proposte emendative, per tutte le altre materie (con effetti di aggravamento del procedimento di approvazione - di ultima istanza - dell'altra Camera per quanto riguarda le "leggi organiche" per il governo delle regioni).

Si dovrebbe pensare ad una tipizzazione, dunque, delle leggi (contro il criterio per materie: che complicherebbe, ad un più problematico livello politico, le caratteristiche di "imbroglio" giuridico: che così a fatica, e con tante polemiche, va dipanando la Corte costituzionale, nelle

interpretazioni dell'infinito art. 117). E si dovrebbe pensare ad un "richiamo" in seconda lettura da parte del Senato solo quando e in quanto questo potere procedimentale sia legato ad una specifica proposta emendativa: iniziativa "vestita" quindi e non richiamo "astratto". Iniziativa, perciò, che dovrebbe normalmente trovare la sua giustificazione in concreti motivi di "chiamata in sussidiarietà".

L'uno e l'altro elemento concorrono a dare una definita fisionomia a quel "bicameralismo procedurale" a cui guardava con tanta attenzione Leopoldo Elia, anche a Costituzione invariata.

Nella fisionomia garantista del nuovo Senato, va inquadrata anche la possibilità che un numero adeguato di senatori possa promuovere in via diretta il giudizio di legittimità costituzionale davanti alla Corte contro leggi approvate ma non ancora promulgate. Si tratta, com'è noto, di un ricorso che, con caratteristiche variabili, connota, in tutti i maggiori parlamenti dell'Europa continentale sia una funzione costituzionale di garanzia sistemica, sia un essenziale requisito dello *status* dell'opposizione.

Per quanto riguarda la funzione di integrazione della rappresentanza politica generale propria della Camera dei deputati, l'apporto del Senato – a garanzia degli equilibri democratici del sistema – dovrebbe rispondere ad un forte bisogno teleologico: la rappresentazione politica degli interessi territoriali al fine della loro composizione – attraverso il confronto e il conflitto – nell'interesse nazionale.

E' un punto su cui a ragione attira l'attenzione chi lamenta un "difetto di riflessione sul tema della rappresentanza". E' accaduto infatti che gli sconquassi prodotti dal bicameralismo paritario sul terreno della forma di governo – e l'urgenza di provvedere ad essi – abbia in qualche modo fatto perdere di vista il fondamentale versante del rapporto tra l'istituzione parlamentare e i cittadini.

Tutto il contrario, insomma, della lezione di Costantino Mortati alla Costituente che tanto insistette sulla necessità che il Senato rappresentasse, la "complessiva struttura sociale", le "forze vive" della Nazione. E che in tanto finì per accettare la formula "eletto a base regionale" dell'art. 57: solo in quanto era una locuzione che consentiva "applicazioni varie per l'avvenire". E – soprattutto – disegnava un ambito istituzionale, quello regionale, che poteva essere il migliore per la rappresentanza del "popolo vivente", degli interessi di comunità differenziate.

E' in questa differenziazione di qualità all'interno della rappresentanza politica (anche se in vista di un unitario "interesse nazionale") che maestri come Santi Romano e Paolo Barile vedevano la condizione essenziale per l'integrazione non fittizia delle due Camere.

Una differenziazione che intercetta, d'altronde, un modo di essere della cittadinanza dei nostri giorni in cui “la coscienza di territorio” ha spesso sostituito la “coscienza di classe”.

Il dato “lineare” della popolazione non può essere dunque il solo decisivo nella organizzazione del nuovo Senato: ma piuttosto la rilevazione degli interessi economici, delle condizioni di vita, del capitale sociale. Gli studi e le indagini che si sono compiuti sul cosiddetto “federalismo fiscale” possono costituire una base utile per capire il tipo di differenziazione del regionalismo profondo su cui dovrà misurarsi il nuovo Senato.

Misurarsi per superarle, nella logica dell'art. 67 della Costituzione. E anche dell'art. 5: dove c'è una parola significativa della posizione della Repubblica nei confronti delle autonomie. E' la parola promuove. Non solo “riconosce” le autonomie: deve “promuoverle”. E questo significa che vi è una responsabilità istituzionale per il loro concreto sviluppo, da intestare, appunto al Senato. E' la stessa parola che ritorna nell'art. 11 sul principio internazionalistico: anche lì sovranità autolimitata in funzione di promozione di altri livelli costituzionali. Sono i punti dell'ordinamento in cui meglio risulta il collegamento del concetto di garanzia con il dinamismo della Costituzione vivente e con la responsabilità per la sua evoluzione: a smentita di un suo significato meramente impeditivo.

Il rilievo di questo tipo di rappresentanza dovrebbe riflettersi sull'assetto istituzionale del nuovo Senato.

Nel 2009 il Tribunale costituzionale tedesco – in una specie di manifesto del parlamentarismo europeo – ci ha spiegato come la differenziazione della rappresentanza della Seconda Camera (secondo il criterio della uguaglianza di base di rappresentatività istituzionale, accompagnato da proporzionalità degressiva rispetto alla popolazione) fosse del tutto compatibile con le tradizioni costituzionali comuni di integrazione della rappresentanza parlamentare.

In ogni caso, la qualità delle funzioni da attribuire non risulta determinante per la risoluzione dei nodi di composizione del Senato. C'è semmai la considerazione di incompatibilità di fatto sulla presenza diretta dei rappresentanti dei governi regionali (in modifica dell'art. 122,2 Cost.). E c'è il rilievo di un “potere sbiadito” in caso di elezione indiretta da parte dei Consigli regionali. Questi due rilievi, ancorchè non dirimenti, fanno optare per un sistema di composizione mista.

Elezione diretta, per i senatori in rappresentanza della istituzione regione con il sistema uninominale a doppio turno (il solo metodo, forse, in cui la democrazia rappresentativa possa essere integrata con un convincente rapporto tra Rete virtuale e territorio reale); elezione di secondo grado,

da parte del Consiglio delle autonomie locali, per i senatori in rappresentanza delle altre autonomie territoriali (art. 123,4 Cost.). La proporzione tra le due componenti dovrebbe essere di due terzi e di un terzo rispetto alla composizione del Senato.

Per la ripartizione dei seggi senatoriali fra le regioni sarebbe forse adeguato seguire i criteri che possono suggerire le esperienze tedesca e spagnola. Ogni Regione dovrebbe avere almeno 3 senatori, salvo il Molise (2) e la Valle d'Aosta (1) più un altro per ogni milione di abitanti. Secondo gli stessi principi di ripartizione numerica, dovrebbero essere eletti dai relativi Consigli (ex art. 123,4) i senatori in rappresentanza delle autonomie locali per un numero, appunto, pari a un terzo della complessiva composizione del Senato. Un calcolo approssimativo darebbe rispettivamente le cifre di 100 e di 50.

Sono possibili obiezioni alla presenza della rappresentanza delle autonomie locali nella pienezza di funzioni del nuovo Senato. Ma esse appaiono superabili: sia perché una tale rappresentanza, incorporandosi in un collegio costituzionale, non è condizionata dai vincoli funzionali del collegio elettorale di provenienza. Appaiono superabili perché dalla lettura dell'art. 114 si desume – e la Corte costituzionale lo ha fatto (per tutte: n. 383 del 2005) – la violazione del principio di leale cooperazione quando le autonomie locali non sono coinvolte nella formazione delle disposizioni che le riguardano. Appaiono superabili, infine, perché sarebbe contrario alla trama storica su cui si innesta la Costituzione (“la Repubblica riconosce ...”) un diniego di rappresentanza dei comuni italiani proprio nella Camera destinata a parlamentarizzare il nostro pluralismo territoriale.

Com'è naturale, in una visione del bicameralismo che ha le sue radici nelle scelte della Costituente, la funzione di garanzia sistemica del Senato dovrebbe trovare la sua più piena esplicazione nelle attività non-legislative: ispezione e, soprattutto, coordinamento parlamentare.

Di più. Se il Parlamento nazionale nel suo complesso si propone di esplicitare una energia federativa rispetto al policentrismo territoriale (sia delle istituzioni sia delle comunità di fatto che si organizzano intorno ai problemi) è sul Senato che vanno intestate funzioni che diano senso e verità alla rappresentanza politica nel tempo attuale.

L'ispezione parlamentare (che, come si sa, a differenza del controllo, non chiama in causa la responsabilità politica del governo) dovrebbe potersi esercitare su tutte le materie di competenza regionale (esclusiva e concorrente). Particolare rilevanza per attivarla dovrebbero assumere gli aspetti connessi all'effettività del federalismo fiscale e le risultanze dei giudizi della Corte dei conti

sia in sede di parificazione dei bilanci regionali sia in sede di dichiarazioni di dissesto amministrativo (legge n. 213/2012). Nonché le analisi e le verifiche dell'Ufficio parlamentare di bilancio (l. 243/2012).

La funzione di coordinamento processuale delle rappresentanze delle autonomie (istituzionali e diffuse) è poi quella in cui prende forma precisa la figura di un "Parlamento federatore".

La mancanza di una sede parlamentare di confronto e di concertazione tra i diversi soggetti del pluralismo territoriale è notorio motivo di sofferenza per l'intero sistema.

Le funzioni di regolatore costituzionale svolto finora dalla Corte, con tecniche insieme audaci e raffinate, andrebbero meglio collocate in una sede di negoziazione politica. Prima dunque che i dissensi tra Regioni e tra Stato e regioni raggiungano lo stadio terminale del conflitto di attribuzioni, il Senato dovrebbe assumere al loro sorgere funzioni compositive, nella linea dell'interesse nazionale. Diventare, insomma, Camera di prevenzione dei conflitti.

Nella stessa logica di riordinamento le funzioni di negoziazione "pre-legislativa" attualmente svolte dalle Conferenze Stato-regioni-autonomie locali (e che quasi sempre conducono, per una sorta di convenzione con effetti costituzionali, ad una "blindatura" dei testi poi sottoposti alle Camere) andrebbero invece dislocate nel nuovo Senato della Repubblica (ferme restando le funzioni amministrative "a valle" attribuite alla Conferenza, come organo operante nella sfera della statualità). E' in questa sede processuale che i Regolamenti parlamentari dovrebbero prevedere uno specifico ruolo per i Presidenti delle Giunte regionali.

Le note conclusive, a margine e in conseguenza delle cose accennate, sono le seguenti.

Tenendo conto dell'art. 114 della Costituzione, la denominazione del Senato della Repubblica dovrebbe rimanere inalterata.

Nulla dovrebbe cambiare per quanto riguarda la durata della legislatura, commisurata a quella della Camera dei deputati e non dei collegi elettorali di riferimento (oltre a ragioni concettuali legate alla vigenza dell'art. 67 anche per i senatori "nuovi": vi è la ragione politica della necessaria *consecutio temporum* tra l'attuale Senato e il Senato della riforma) nonché per la soggezione a scioglimento ex art. 88 Cost.

La stessa particolare natura di garanzia della rappresentanza dei territori della Repubblica dovrebbe escludere che nel Senato trovi spazio la componente eletta nella circoscrizione estera, in condizioni oltretutto di opacità democratica.

In esso dovranno invece continuare a sedere i “senatori a vita” come espressione unitaria della “Patria” di tutti – la Repubblica dell’art. 114 – che essi hanno “illustrato per altissimi meriti” (art. 59).