

LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI SULLA RIFORMA DEL BICAMERALISMO E LA 'SCORCIATOIA' MONOCAMERALE**

1. Un dibattito risalente – 2. Le ragioni a favore di una seconda camera territorialmente differenziata. – 3. La forma di governo come vincolo sistemico alla riforma del bicameralismo. – 4. La cruciale composizione della seconda camera. – 5. La selezione dei componenti la seconda camera.

1. Un dibattito risalente

È da vent'anni che il dibattito sulla riforma del bicameralismo perfetto va avanti, con improvvise accelerazioni e lunghe pause. È un dibattito che incrocia temi e istituzioni di estrema rilevanza per l'ordinamento costituzionale: non solo il destino delle Regioni e delle autonomie territoriali, ma anche la più ampia e delicata questione della forma di governo. Allo stesso tempo è un dibattito oramai così risalente e così approfondito che riesce difficile scorgere o individuare tracce di novità, se non forse per un aspetto di cui subito dirò.

La stanchezza, il rischio di ripetere cose oramai già dette si avverte anche tra le righe dell'ultima proposta istituzionale contenuta nella 'Relazione della Commissione per le riforme costituzionali', presentata a settembre 2013 e prima ancora nel 'Rapporto del Gruppo di lavoro sui temi istituzionali', istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013. In entrambi i documenti non si sceglie un modello preciso ma si lasciano aperte più opzioni, in attesa che la scelta venga poi concretamente compiuta dagli organi rappresentativi. Colpisce però che rispetto alla pluralità di soluzioni proposte non vengano indicati gli svantaggi o, almeno, le controindicazioni che ciascuna di esse presenta o può presentare. Un non detto che può spiegarsi forse con una supposta diffusa consapevolezza dei pregi e difetti delle diverse soluzioni. E tuttavia mi pare che l'elaborazione di diverse soluzioni organizzative, non accompagnata da un'attenta individuazione dei limiti e soprattutto degli svantaggi che ognuna di essa comporta, non renda un servizio completo all'opinione pubblica. Esistono limiti sistemici che qualsiasi riforma del bicameralismo perfetto incontra e che vanno individuati almeno per grandi linee.

La sensazione di *dèjà vu* è stata però in parte temperata dalla proposta diretta a riformare in senso monocamerale il Parlamento, avanzata da una minoranza interna alla stessa Commissione. È questa la novità a cui accennavo. L'idea è di procedere all'unificazione delle due camere, riducendo opportunamente il numero dei parlamentari e costituzionalizzando il sistema delle Conferenze Stato-Regioni-enti locali. Per quanto non del tutto sconosciuta al panorama costituzionalistico italiano, poiché, già da diversi anni, una parte della dottrina costituzionalistica insiste su questa ipotesi, la proposta assume oggi, in un clima politico-istituzionale mutato e molto sensibile ai c.d. costi della politica, una concretezza e un *appeal* rinnovati. Allo stesso tempo si tratta di una proposta che, enfatizzando astutamente i molti difetti del sistema elettorale attuale, le non poche incongruenze di alcune proposte di riforma del bicameralismo, il tendenziale immobilismo delle istituzioni parlamentari, rischia di accentuare tendenze di riduzione della democrazia e del pluralismo in nome della semplificazione e dell'efficienza dei meccanismi decisionali.

Proverò quindi a ragionare sulle ragioni che, nonostante tutto, depongono a favore di una seconda camera rappresentativa dell'autonomia, tenendo presente le proposte della Commissione e, in particolare,

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università LUISS – Guido Carli — rbiful@tin.it

** Relazione presentata al convegno organizzato dalla Regione Toscana su 'Riforme costituzionali: il Senato delle autonomie', Firenze, 17 gennaio 2014.

l'opzione monocamerale. Proverò inoltre a individuare i nodi da sciogliere, in maniera netta e chiara, nella progettazione di un bicameralismo differenziato ben funzionante.

2. Le ragioni a favore di una seconda camera territorialmente differenziata

La prima e più importante funzione di una seconda camera è la possibilità di rappresentare interessi distinti da quelli presenti nella prima camera. Con specifico riferimento all'ordinamento italiano, la questione allora diventa: è opportuno dar voce agli interessi dei territori all'interno del Parlamento? Una risposta radicalmente negativa, sostanzialmente identificabile con la proposta monocamerale, potrebbe sostenere che gli interessi dei territori, nell'ambito dell'ordinamento italiano, non sono così differenziati da meritare rappresentanza all'interno delle istituzioni centrali. A questa posizione però non pervengono neppure coloro che propugnano il monocameralismo visto che si esprimono a favore di una costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze (con tutto quello che ne segue in termini di aggravamento del procedimento legislativo). Dunque, par di capire, anche le voci più radicali convergono sull'opportunità di riconoscere una dignità agli interessi dei territori tale da coinvolgerli in funzioni (para)legislative (anche se sulla questione delle funzioni da assegnare alle Conferenze i fautori del monocameralismo sono alquanto laconici).

La questione allora si sposta leggermente di obiettivo e diviene la seguente: perché può essere ancora opportuno convogliare tali interessi territoriali all'interno delle assemblee parlamentari? A mio parere esistono almeno tre buone ragioni, tra molte altre, che sorreggono tale scelta.

La prima ragione riguarda il ruolo dell'autonomia territoriale, in particolare di quella regionale. L'autonomia regionale non fu pensata, in Assemblea Costituente, come un ornamento della nostra forma di Stato, sibbene come un suo elemento caratterizzante. Un coinvolgimento dell'autonomia regionale nel procedimento legislativo risponde quindi pienamente alla norma programmatica contenuta nell'art.5 Cost., secondo cui «la Repubblica adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze delle autonomie e del decentramento».

La proposta monocamerale non spiega come mai, nei sistemi federali in cui quello che noi chiamiamo sistema delle conferenze è molto più sviluppato e capillare, non si sia mai giunti a sostenere l'eliminazione della seconda camera espressiva delle autonomie regionali (anzi, semmai non si manca di criticare la deparlamentarizzazione provocata dal sistema delle conferenze). Evidentemente la coesistenza di seconde camere 'regionali' e di sistemi di conferenze negli Stati federali dimostra che la presenza delle autonomie territoriali nel procedimento legislativo, ove ben congegnata, rappresenta un contributo fondamentale per la funzione legislativa, non certo un elemento di inutile complicazione.

Per contestare questo argomento, i fautori della semplificazione si richiamano spesso all'Unione europea e alla difficoltà di trovare uno spazio per tre legislatori, quali l'Unione europea, lo Stato e le Regioni. Ora, a parte la constatazione che una regionalizzazione della seconda camera non moltiplica ulteriormente il numero dei legislatori ma si limita a pluralizzarne la composizione, ciò che non si vuole considerare è che il trattato di Lisbona ha preso in considerazione, per la prima volta in maniera diretta, l'esistenza di legislatori regionali in vari Stati membri, coinvolgendoli nel procedimento diretto a controllare il rispetto del principio di sussidiarietà.

La seconda ragione attiene all'esigenza di non restringere i canali democratici. Mentre nel sistema delle conferenze gli enti territoriali sono rappresentati esclusivamente dagli Esecutivi, la rappresentanza parlamentare delle autonomie, se ben costruita, può contribuire a controbilanciare il peso degli Esecutivi, portando al centro della funzione legislativa le istituzioni regionali. Tale ragione acquista tanta più forza ove, con riguardo alla prima camera, si prospetti un sistema elettorale maggioritario o tendenzialmente maggioritario poiché nulla esclude che, per la seconda camera, si proceda all'elaborazione di un sistema elettorale di tipo differente. Questo effetto di bilanciamento, che non può essere letto solo come intralcio a spinte efficientistiche, può essere garantito sia nell'ipotesi di elezione indiretta che nell'ipotesi di elezione diretta dei componenti il Senato. Si pensi al caso australiano, in cui un sistema parlamentare con forte tendenza maggioritaria nella prima camera, è controbilanciato da un Senato in cui, in virtù di un diverso sistema elettorale (proporzionale), sono presenti anche tutte le minoranze.

La terza ragione attiene a una più ampia esigenza di 'tenuta' del sistema politico-partitico. Non è purtroppo possibile entrare nel dettaglio di un'analisi che esigerebbe una dettagliata comparazione; posso solo sinteticamente affermare che il diritto comparato mostra che gli Stati composti dotati di una seconda camera ben funzionante (tra questi gli Stati Uniti d'America, la Svizzera, l'Australia, la Germania) riescono a meglio

contenere le spinte centrifughe dei territori rispetto a Stati composti privi di una tale istituzione (Canada, Spagna). Non è un caso che proprio in assenza di seconde camere forti si registrino partiti regionali capaci di influenzare il circuito decisionale nazionale.

3. La forma di governo come vincolo sistemico alla riforma del bicameralismo

Le spinte efficientistiche dirette a ridurre la complessità del Parlamento non devono sottovalutare i rischi di una tirannia della maggioranza. È ben comprensibile che in un sistema lento, impacciato, sempre ai limiti del blocco, come quello italiano, l'aspirazione ad avere un rapporto tra Governo e prima camera efficiente, funzionante è più che legittima. E tuttavia la storia e il diritto comparato ci dicono che non bisogna prendere sotto gamba neppure il rischio opposto, di un'unica camera in perfetta sintonia col Governo in cui la voce delle minoranze non riesca a farsi sentire. È quindi opportuno dire a chiare lettere che la forma di governo rappresenta un vincolo sistemico per la riforma del bicameralismo. Prescindere da tale limite o fare come se esso non esistesse significa tralasciare oggetti che, poi, possono distorcere fortemente il funzionamento delle istituzioni.

In questa prospettiva premetterei un'osservazione di carattere generale. Nel panorama internazionale forme di governo a forte separazione dei poteri coesistono bene con bicameralismi in cui tra prima e seconda camera sussiste una tendenziale parità (Stati Uniti d'America, Svizzera), mentre forme di governo parlamentari o a tendenza parlamentare registrano bicameralismi con seconde camere in posizione non pienamente equiordinata rispetto alle prime (in tal senso Repubblica federale di Germania e Austria nel suo funzionamento di fatto; l'Australia ha un Senato che, sostanzialmente equiordinato alla prima camera nell'ambito del procedimento legislativo, è però sottratto al circuito fiduciario).

In ogni caso, *rebus sic stantibus* in materia di forma di governo, la strada più appropriata per la riforma del nostro bicameralismo è quella di istituire, come suggerito nella Relazione degli esperti, una seconda camera estranea al rapporto di fiducia, intercorrente esclusivamente con la prima, e inserita nel procedimento legislativo con la prioritaria finalità di apportare in esso i punti di vista delle autonomie. Le articolate proposte della Commissione in tema di procedimento legislativo appaiono senza dubbio condivisibili giacché, da un lato, non attribuiscono alla seconda camera un ruolo di *vetoplayer* ingombrante e insuperabile e, dall'altro, la rendono costruttivamente partecipe nell'attività di formazione delle leggi più importanti dell'ordinamento.

Anche tale opzione -a differenza di quanto prospettano i fautori del monocameralismo- non deve apparire come un'inutile complicazione poichè, sganciando la seconda camera dal circuito fiduciario, la si rende più autonoma di quanto non sia la prima camera nei confronti del Governo. A tale effetto contromaggioritario può contribuire anche la diversa durata del mandato dei senatori, che, indipendentemente dal sistema di elezione, è in grado di accrescere l'autonomia dei componenti il Senato rispetto al partito di provenienza; inoltre sottrarre il Senato al ciclo elettorale può rappresentare un ulteriore elemento di autonomia del Parlamento rispetto alle logiche politico-partitiche nazionali.

A ben vedere è poi possibile osservare che la soluzione proposta dalla maggioranza degli esperti si muove, di fatto, nella direzione di un rafforzamento del sistema delle conferenze. Infatti, ancora una volta, è il diritto comparato a mostrare che, pur essendo presenti negli Stati federali con forte separazione dei poteri, le conferenze funzionano meglio in quei sistemi di governo in cui gli Esecutivi, che partecipano alle conferenze, sono sicuri di poter implementare, anche legislativamente, le decisioni assunte nelle conferenze poichè sanno di poter disporre di una maggioranza parlamentare.

4. La cruciale questione della composizione della seconda camera

La *chance* di un efficiente bicameralismo differenziato si gioca tutta e interamente intorno allo snodo centrale della composizione. Rispetto a proposte che, pluralizzando eccessivamente la composizione della seconda camera, rischiano di renderla una costruzione barocca, destinata a complicare inutilmente il funzionamento delle istituzioni, la proposta monocamerale assume, come si diceva poco sopra, attrattività e concretezza. Diventa allora preliminare rispetto a qualsiasi scelta capire le conseguenze derivanti dalle opzioni offerte dalla Commissione.

La funzione principale delle assemblee legislative è, fino a prova contraria, la produzione legislativa. Negli Stati federali le seconde camere sono associate, in forma pienamente equiordinata o coordinata, allo svolgimento di tali funzioni. È questa la ragione per cui esse sono composte da chi, nell'ordinamento in questione, detiene il potere legislativo, vale a dire da rappresentanti della Federazione e degli Stati membri.

Nel variegato panorama delle proposte di riforma del bicameralismo italiano ritorna invece di frequente l'ipotesi di una seconda camera al cui interno sono rappresentate, se non tutte le autonomie territoriali, almeno quella comunale (oltre ovviamente a quella regionale). Così si legge nelle proposte elaborate dal Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali (c.d. Comitato Speroni, 1994), dalla c.d. bozza Fisichella (1996), dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c.d. commissione D'Alema, 1997), dalla c.d. bozza Violante (2009).

Così è previsto anche nella più recente proposta della Commissione che ha concluso i propri lavori nel settembre 2013. A motivazione di questa opzione si legge nella relazione della Commissione (pg.10), che «appare infatti ragionevole che i Comuni siano rappresentati in un organo che ne regola le funzioni fondamentali». Non si intende però perché la Commissione non abbia anche previsto la presenza delle Province e delle Città metropolitane (in fondo, se le prime godono di cattiva fama, le seconde dovrebbero essere incoraggiate). A spingere fino in fondo quest'ordine di argomentazione, inoltre, potrebbe legittimamente sostenersi che dovrebbero avere accesso in Parlamento tutti quei soggetti istituzionali le cui funzioni fondamentali sono disciplinate dal Parlamento, dando così alla seconda camera una configurazione corporativistica piuttosto che autonomistica. Insomma, la motivazione è priva di ogni logica, se non quella di assecondare spinte lobbistiche o, più nobilmente, di dare visibilità a un ente costitutivo della nostra storia e della nostra Repubblica, il Comune, che, per volere della Costituzione, non ha però alcun titolo per partecipare alla funzione legislativa.

La presenza dei rappresentanti comunali non farebbe altro che complicare il circuito decisionale, creando più problemi di quanti effettivamente ne risolve. È senza dubbio apprezzabile lo sforzo della Commissione di attutire questo effetto, lasciando che a proporre i rappresentanti dei Comuni siano i Consigli delle autonomie locali presenti all'interno delle singole Regioni. La Commissione di esperti, che in maggioranza propugna l'ipotesi di senatori eletti in parte dai Consigli regionali e in parte dai Consigli delle autonomie locali, non spiega, peraltro, come dovrebbero votare le 'delegazioni' regionali: ciascun rappresentante esprime individualmente il proprio voto o vera e propria delegazione esprime un voto unitario? Nel primo caso sarebbe alto il rischio di voti contrastanti nell'ambito della medesima Regione (con riferimento al momento in cui si scrive, si pensi ai casi della delegazione lombarda o della delegazione campana con Presidenti di Giunta e Sindaci del capoluogo appartenenti a schieramenti molto diversi); nel secondo caso dovrebbe darsi un meccanismo che permetta di esprimere, alla fine, un voto unitario, comunque espressivo della 'delegazione regionale, con il rischio di rendere la presenza dei rappresentanti comunali priva di efficacia.

L'opzione in esame -nella versione in cui ciascun rappresentante esprime il proprio voto- spalanca la strada alle critiche dei sostenitori della soluzione monocamerale che hanno buon gioco a sostenere l'inutile complessità e il rischio di *impasse* cui una soluzione così pasticciata andrebbe incontro. Insomma, se si procedesse a una riforma del bicameralismo avendo come obiettivo il buon funzionamento dell'istituzione parlamentare, tutto spinge(rebbe) verso una seconda camera composta esclusivamente da rappresentanti delle Regioni.

Quanto all'ampiezza della rappresentanza da assegnare a ciascuna Regione, in questo caso vi è un'assoluta convergenza di tutte le proposte fino ad oggi elaborate verso il rigetto del principio di un'uguale numero di rappresentanti per ciascuna Regione. Nell'equilibrio tra principio aritmetico (uguale numero di rappresentanti per Regione) e geometrico (numero di rappresentanti per Regione variabile in proporzione alla popolazione o all'ampiezza del territorio), la storia del nostro ordinamento porta evidentemente a privilegiare il principio geometrico. Si tratta di una soluzione perfettamente coerente anche dal punto di vista del diritto comparato, che mostra come gli Stati federali per associazione -tra cui non rientra l'Italia- tendano ad utilizzare il principio aritmetico (con l'eccezione della Germania, in cui il 'fattore Prussia ha però giocato un ruolo determinante).

5. La selezione dei componenti la seconda camera

Last but not least arriva il profilo del criterio di selezione dei senatori. La Commissione propone due ipotesi molto diverse tra loro: da un lato l'elezione indiretta, dall'altro l'elezione diretta. Si tratta di due solu-

zioni tra loro molto diverse sulle quali -sembra di capire- la Commissione non ha espresso una preferenza, lasciando la scelta agli attori politici.

Rimane fuori dalle opzioni prescelte dalla Commissione il modello del *Bundesrat* tedesco, ovvero un Senato composto dai rappresentanti degli Esecutivi regionali. Dalla relazione non emergono le ragioni del silenzio, anche se possono intuirsi le difficoltà della trasposizione di un modello che può definirsi sostanzialmente un *unicum* nel panorama delle seconde camere federali e che trova spiegazione, ancora una volta, nelle origini bismarckiane dello Stato federale tedesco.

La Commissione suggerisce due modalità di elezione indiretta. Con la prima i senatori vengono eletti fuori dal Consiglio regionale e dai Consigli comunali; con le parole della Commissione, «i senatori quindi, secondo questa opzione, sarebbero rappresentanti del territorio, ma eletti dalle istituzioni in questo radicate». Con la seconda i rappresentanti delle Regioni sono eletti dai Consigli regionali al proprio interno; anche se non detto, uguale modalità dovrebbe applicarsi nel caso dei rappresentanti di origine comunale.

L'elezione indiretta ad opera delle assemblee regionali appare l'opzione con maggiori probabilità di trovare attuazione. Il riferimento principale è il modello austriaco, che certo non brilla dal punto di vista della capacità della seconda camera di esprimere effettivamente i punti di vista dei territori rappresentati. Non vi è costituzionalista austriaco che non sottolinei come la logica di funzionamento del *Bundesrat* (austriaco) sia esclusivamente partitica (anche perché è la stessa costituzione austriaca a prevedere la necessaria rappresentanza della minoranza politica presente nel *Land* di provenienza). Ciò si spiega anche con la forte simmetria esistente in Austria tra sistemi partitici nazionali e sistemi partitici regionali.

Partendo da questa concreta realtà storica, mi pare di poter dire che la modalità dell'elezione di membri esterni ai Consigli regionali (come appunto avviene in Austria dove la costituzione permette all'assemblea legislativa del *Land* di eleggere componenti non appartenenti alla medesima assemblea) e agli organi comunali accentui ulteriormente il rischio di creare un Senato mero 'doppione' della prima camera dal punto di vista degli interessi rappresentati, senza neppure presentare il vantaggio di portare in Senato la voce delle istituzioni regionali (su questo aspetto cfr. la giusta riserva apposta da V. Onida alla relazione).

In ogni caso, al fine di evitare uno schiacciamento del Senato sulle logiche politico-partitiche nazionali presenti nella Camera, appare indispensabile, ove la logica dell'elezione indiretta dovesse prevalere, prevedere l'obbligo per i senatori di votare in modo unitario come avviene nel *Bundesrat* tedesco (sul punto cfr. ancora la riserva apposta da V. Onida). Solo in questo modo si riuscirebbe a recuperare una caratterizzazione territoriale del Senato. Aggiungerei che l'attuale conformazione dei governi regionali, in cui l'Esecutivo possiede una sicura maggioranza in assemblea, facilita la formazione di delegazioni regionali sostanzialmente omogenee dal punto di vista politico. In altri termini, l'incidenza dell'attuale forma di governo regionale potrebbe far sì che la soluzione proposta dalla Commissione, ove associata al voto di delegazione unitario, dia vita a una seconda camera funzionante in maniera non troppo dissimile dal modello del *Bundesrat* tedesco (almeno quanto a modalità di votazione).

In assenza di un accordo su queste condizioni minime dell'elezione indiretta -senatori provenienti dall'interno del Consiglio regionale, obbligati a votare in maniera unitaria-, residua la soluzione dell'elezione diretta. Le ragioni che i sostenitori di questa soluzione all'interno della Commissione adducono hanno un ragionevole fondamento, come anche la previsione che i senatori vengano eletti contestualmente all'elezione dei Consigli regionali e restino in carica per tutta la durata della consiliatura regionale di riferimento. Questa era anche la soluzione fatta propria dalla riforma costituzionale del Governo Berlusconi del novembre 2005 (in G.U. 18 novembre 2005 n.269), poi bocciata in sede di referendum svoltosi il 25 e 26 giugno 2006.

Il diritto comparato mostra però che negli Stati federali l'elezione diretta è associata sempre a seconde camere poste in posizione di sostanziale parità con la prima camera e in cui ciascuno Stato membro ha un numero uguale di rappresentanti (Stati Uniti d'America, Svizzera, Australia). Se il dato si spiega con l'intenzione di dare una forte legittimazione popolare ai senatori, chiamati a dar voce ai territori, va precisato che sia negli Stati Uniti che in Svizzera il sistema di elezione non è stato sempre quello dell'elezione diretta sicché non può dirsi che la combinazione tra camere equiordinate ed elezione diretta dei senatori sia sorretta da una logica intrinseca. Una soluzione adeguata alla nostra storia potrebbe essere una base minima di senatori comune a tutte le Regioni e una più ampia rappresentanza alle Regioni più popolose.

Come si vede, non sono pochi i nodi da sciogliere per il legislatore costituzionale, soprattutto in merito alla composizione e ai criteri di selezione dei senatori. E tuttavia mi pare di poter dire che, rispetto alla scorciatoia della soluzione monocamerale, la scelta di un bicameralismo territorialmente differenziato rimane, pur nella sua indubbia complessità, quella più conforme ai principi costituzionali.