

ANTONIO FERRARA

Il nuovo Senato tra rappresentanza territoriale degli enti costitutivi della Repubblica e rappresentanza degli interessi generali delle rispettive comunità politiche in seno al Parlamento nazionale*

SOMMARIO: 1. Una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali 2. Il Senato della Repubblica alla ricerca di una nuova identità 3. La seconda Camera come garante del principio di sussidiarietà 4. Alcuni auspicabili interventi di attuazione della riforma 5. Funzioni legislative bicamerali paritarie e ruolo di garanzia della Camera alta

1. Una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali

Nelle intenzioni manifeste della riforma della Costituzione in atto¹, il nuovo Senato della Repubblica non sarà più una camera politica eletta direttamente dai cittadini “su base regionale” in un sistema di bicameralismo perfetto (nel senso di mera circoscrizione elettorale che gli è stato attribuito dalla legislazione elettorale di attuazione dell’art. 57, primo comma, della Costituzione del 1948)² ma una camera rappresentativa delle istituzioni territoriali³. Di quelle regionali e locali (quanto a 95 componenti su 100) ma anche della Repubblica nel suo

* Intervento presentato in occasione della Giornata di Studio “Prospettive di riassetto delle autonomie territoriali alla luce della riforma del Titolo V in itinere” a cura di Federalismi.it, Luiss Guido Carli – Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”, Issirfa del Cnr, Istituto Regionale di Studi Giuridici del Lazio Arturo Carlo Jemolo (Roma, 23 novembre 2015).

¹ D.d.l. cost. avente ad oggetto il superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, approvato in doppia deliberazione conforme da entrambe le camere il 12 aprile 2016 e pubblicato in via notiziale sulla gazzetta uff. 15 aprile 2016, n. 88, ai sensi dell’art. 3 della legge n. 352 del 1970 che, in attuazione dell’art. 138 Cost., dispone per il caso in cui l’approvazione parlamentare, in seconda votazione, sia avvenuta con la maggioranza assoluta e non quella dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera.

² La delimitazione delle circoscrizioni elettorali costituisce, infatti, il primo strumento di territorializzazione della rappresentanza politica. Altro è, però, considerare il collegio elettorale (variamente ritagliato) l’unità territoriale di un corpo elettorale nazionale situato geograficamente, altro invece è rappresentare istituzionalmente i territori regionali, pluralisticamente, come sedi di identità e di interessi localizzati e parziali. Sul tema v. diffusamente I. Ciolli, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010, ma particolarmente p. 100 ss.

³ Secondo il periodo d’esordio della nuova versione dell’art. 55, terzo comma Cost., infatti, “il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica”.

complesso (quanto agli altri 5 membri fissi)⁴ da intendere, evidentemente, come l'istituzione territoriale massima e onnicomprensiva nella sua unitarietà indivisibile, in un Parlamento bicamerale differenziato⁵.

cartata, infatti, l'opzione di eliminare dal Senato la componente di membri di nomina del Presidente della Repubblica (magari solo per spostarla verso l'altro ramo del Parlamento⁶), non si saprebbe intendere, altrimenti, a quale titolo partecipano alla composizione della camera rappresentativa delle *istituzioni territoriali*⁷ quei cittadini che siano stati nominati senatori (per

⁴ Secondo quanto sarebbe previsto dalla nuova formulazione dell'art. 57, primo comma, Cost. Ad essi vanno aggiunti, inoltre, i senatori di diritto a vita ai sensi dell'art. 59, primo comma, Cost. (gli ex Presidenti della Repubblica; che attualmente sono Ciampi e Napolitano). Non è ben chiaro, invece, se in base alla disposizione transitoria dell' art. 39, co. 7, d.d.l. cost., anche gli altri senatori a vita, già in carica alla data di entrata in vigore della legge costituzionale di approvazione della riforma in atto, debbano considerarsi aggiuntivi rispetto al numero complessivo (cinque) dei nuovi senatori di nomina presidenziale (a tempo determinato). Simile questione si pose già, in passato, con riferimento all'analoga previsione del vigente secondo comma dell'art. 59 Cost. e, com'è noto, dopo qualche incertezza applicativa (alimentata da una non unanime dottrina) ci si è orientati a ritenere, quantomeno convenzionalmente, che il titolare del potere di nomina fosse il Presidente della Repubblica inteso in senso istituzionale e astratto, prescindendo dalla sua diversa identità soggettiva nel corso del tempo (cfr. A. Chimenti, Art. 59, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. II, Torino, UTET, 2006, pp. 1172-1173). Il fatto che questa analoga previsione si troverebbe ora collocata direttamente all'interno della disposizione che regola la composizione del Senato e che la richiamata norma transitoria disporrebbe che i senatori a vita già in carica permangono nella medesima (nella specie, in quella di senatori nominati) "*ad ogni effetto, quali membri del Senato della Repubblica*", lascia intendere che questa combinazione normativa voglia provvisoriamente e parzialmente derogare alla durata della carica dei senatori di nomina presidenziale (gli attuali quattro resterebbero comunque a vita) ma non anche al numero complessivo dei membri del nuovo Senato (di cui resterebbero membri ad ogni effetto, compreso quello della sua composizione). Non si può escludere, tuttavia, che - decorsi sette anni dall'eventuale entrata in vigore di questa riforma costituzionale (o in ogni altro diverso momento ritenuto più opportuno) - i senatori a vita di nomina presidenziale (per loro propria ed esclusiva sensibilità istituzionale, pur senza esserne in alcun modo tenuti) possano ritenere di dimettersi, per consentire al Presidente della Repubblica, in quel momento in carica, di avvalersi della facoltà di nomina di nuovi illustri senatori a tempo determinato (anticipando, in tal modo, il termine del periodo transitorio di prima applicazione della nuova formulazione dell'art. 57, primo comma, della Costituzione).

⁵ E' vero che il nuovo testo dell'art. 57, primo comma, con disposizione non ben coordinata con quella del (nuovo) art. 55, terzo comma, Cost. disporrebbe che solo i 95 senatori indirettamente elettivi sarebbero "*rappresentativi delle istituzioni territoriali*" e non anche i 5 nominati dal Presidente della Repubblica. Tuttavia, dovendo necessariamente coordinare in via interpretativa le due disposizioni (non perfettamente armonizzate sul piano letterale) e dovendo, comunque, tenere per fermo che il Senato, nel suo insieme, rappresenta le istituzioni territoriali della Repubblica, si deve ritenere che i membri della camera alta, pur indirettamente, elettivi saranno da intendersi, in senso proprio, quali *rappresentanti* delle rispettive istituzioni territoriali mentre, invece, i senatori nominati dal Presidente della Repubblica (o di diritto) saranno da intendersi come meramente rappresentativi, *onoris causa*, della Patria repubblicana, nella sua indissolubile unitarietà (anche e a maggior ragione nell'ambito di una camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali) e, dunque, del cd. Stato-comunità.

⁶ Cfr. B. Caravita, *Questioni di metodo e questioni di contenuto nelle riforme costituzionali e elettorali*, in *federalismi*, 2014, n. 22, p. 5, e A. D'Atena, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 2, pp. 2-3.

⁷ Secondo il vigente art. 114, primo comma, Cost. la Repubblica è costituita, dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato (il d.d.l. cost. Renzi-Boschi si limita all'espungere da questo elenco le Province). Quelle ivi elencare sono dunque le "istituzioni territoriali" di cui tenere conto. D'altronde l'evidenza normativa che il Senato della Repubblica, nel testo approvato dalle camere (v. nuova formulazione dell'art. 55, quinto

un settennio) per aver illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario, nonché gli ex Presidenti della Repubblica (senatori a vita di diritto)⁸. Essi rappresentano necessariamente (se no, quale altra istituzione territoriale?) la Repubblica nel suo complesso⁹, vale a dire lo Stato-comunità di cui costituiscono la migliore rappresentazione (la parte nobile).

he piaccia o non piaccia questa soluzione escogitata – più, o meno, consapevolmente – dai riformatori costituzionali per la composizione del Senato, nessuno potrà dire, quantomeno, che in questa seconda camera siano rappresentati solo gli enti territoriali autonomi (regioni e comuni) e non tutti gli enti territoriali costitutivi della Repubblica indicati dall'art. 114 Cost. e, da questo punto di vista, mi sembra una soluzione apprezzabilmente equilibrata.

osto, infatti, che solo i membri della camera direttamente elettiva rappresenterebbero la Nazione, secondo quanto ora disporrebbe il riformando art. 55, terzo comma, e dovendosi senz'altro escludere alla luce di una lettura sistematica della Costituzione che le autonomie territoriali e la stessa Patria/Repubblica possano essere intese come un qualcosa di alieno o di altro rispetto alla Nazione rappresentata dai membri della Camera dei Deputati¹⁰, credo di non

comma, Cost.), manterrebbe il suo attuale nome (laddove nella versione del d.d.l. cost. originariamente presentata dal Governo si sarebbe inteso optare, invece, per la nuova denominazione di *Senato delle autonomie*), consente senz'altro di escludere che le istituzioni territoriali, rappresentate dal (progettato) nuovo Senato, siano esclusivamente quelle di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. e, dunque, i soli enti territoriali autonomi.

⁸ Si deve infatti escludere che l'aver previsto questa categoria di senatori sia da riferire alla volontà di istituire una seconda camera che adempia allo stesso tempo ai due diversi ruoli della *rappresentanza territoriale* e della *rappresentanza delle competenze* (sulla cui nozione v. M. Luciani, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in Rivista AIC, n. 2/2014, pp. 6-7). Ciò sia perché è chiaramente indicato il compito della (sola) rappresentanza territoriale del Senato, nell'art. 55, quinto comma (nuova formulazione proposta), sia perché il requisito, assolutamente personale, di aver illustrato la Patria appare incompatibile con una rappresentanza, propriamente intesa, di determinate categorie di cittadini. Va infatti condivisa l'osservazione che la previsione dell'art. 59, secondo comma, Cost. non è “volta a contrapporre al principio di rappresentanza politica un principio alternativo, ma semplicemente a consentire il riconoscimento di un onore particolare a non meno particolari cittadini” (*ibidem*, p. 7). Posto, infatti, che l'ipotesi di riforma si limita a incidere sulla durata della carica dei senatori di nomina presidenziale, ciò su cui occorre interrogarsi non è se la concessione del laticlavio senatoriale sia espressione di un principio alternativo di rappresentanza ma piuttosto su cosa si debba intendere per la rappresentanza territoriale affidata al Senato e se questa sia ancora, e in che senso e in che misura, una rappresentanza politica o che cos'altro debba intendersi per essa.

⁹ La necessaria connessione logica tra Patria e Repubblica è già nell'art. 59, secondo comma, della Costituzione. Inoltre, che la Patria faccia riferimento all'unità territoriale della Repubblica, si può facilmente ricavare anche dall'altra disposizione costituzionale in cui si richiama il relativo concetto (l'art. 52, primo comma, sulla difesa della P.). Dalla giurisprudenza costituzionale si evince, infatti, sia “l'interesse dello Stato-comunità alla propria integrità territoriale” (Corte cost. sent. n. 86/1977) sia lo stretto legame concettuale tra difesa della Patria e conservazione della comunità nazionale e, dunque, tra Patria, Nazione e Repubblica (Corte cost. sent. n. 53/1967). In dottrina sull'unità di significato delle predette nozioni cfr. V. Crisafulli, D. Nocilla, *Nazione*, in Enc. Dir., XXVII, Milano, 1977, p. 787 ss.

¹⁰ Altrimenti mi sentirei di confermare l'impressione che le cd. disposizioni per il superamento del bicameralismo (perfetto) introducano nel sistema costituzionale un elemento - la dissociazione tra il concetto di *Nazione* e quello di *Repubblica* - potenzialmente dissolutivo dell'unità nazionale (v. A. Ferrara, *Osservazioni a prima lettura sul DDL costituzionale Renzi-Boschi*, in *federalismi*, n. 8, 2014, pp. 2-3).

errare nel dire che nel nuovo disegno istituzionale spetta ai rappresentanti della camera eletta direttamente dai cittadini portare a sintesi l'interesse nazionale, di cui sono i necessari interpreti (i levatori, potremmo dire con una figurazione), ma non i depositari assoluti in un sistema di pluralismo politico-territoriale¹¹. Questo rapporto dialettico¹² tra rappresentanza nazionale (nella prima camera) e rappresentanza delle istituzioni territoriali (nella seconda camera) può essere garantito dunque solo sul piano della costruzione di un giusto procedimento di formazione della legge.

2. Il Senato della Repubblica alla ricerca di una nuova identità

Detto in altri termini, in questo nuovo sistema di bicameralismo differenziato, il nuovo Senato, persa la sua originaria identità politica nazionale, è ora alla ricerca di una nuova identità costruita sulla rappresentanza territoriale (a suffragio elettorale indiretto)¹³ di istituzioni democratiche esponenziali di comunità locali organizzate per il perseguimento di finalità generali¹⁴.

Vistene le competenze, tra cui prevalgono nettamente quelle di *concorso non paritario* all'esercizio della funzione legislativa, di *partecipazione* alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea, di *raccordo* tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea, di *valutazione* delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, di *verifica* dell'attuazione delle leggi dello Stato e dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori e, comunque, di *controllo in senso ampio*¹⁵ (il concorso all'espressione dei pareri sulle nomine del Governo), il nuovo Senato potrà efficacemente costruire una sua specifica identità, su basi eminentemente funzionali, come custode del principio di sussidiarietà e dei connessi principi di adeguatezza-proporzionalità e di efficienza.

¹¹ La scelta, infatti, di aver escluso il Senato dalla rappresentanza politica nazionale (in quanto non più camera di indirizzo politico) ma di aver, pur problematicamente (per le ragioni che diremo), confermato per i senatori il divieto di mandato imperativo, può essere intesa come la chiara espressione dell'intenzione di affidare alla rappresentanza territoriale non una rappresentanza di interessi particolari, ma una rappresentanza di interessi politici generali delle rispettive comunità.

¹² Per l'affermazione che la definizione dell'interesse nazionale nasce dal rapporto dialettico di questo con gli interessi dei territori, là dove esso compiutamente si definisce, v. M. Luciani, *op.cit.*, p. 9.

¹³ Sulla stretta connessione tra l'elezione a suffragio indiretto e la rappresentanza territoriale nelle seconde camere v. I. Ciolli, *op.cit.*, p. 207 ss.

¹⁴ Sulla dimensione politica delle autonomie territoriali v. L. Ronchetti, *Territorio e spazi politici*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2014, pp. 1-2, la quale ben mette in luce che "la localizzazione degli interessi generali in spazi ridotti nulla toglie alla politicità della dimensione territoriale".

¹⁵ Cfr. M. Luciani, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, pp. 1-5, che richiamando la nota distinzione introdotta da G.U. Rescigno (*La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967), esclude senz'altro il nuovo Senato dal circuito della *responsabilità istituzionale* per ricondurlo al circuito della *responsabilità diffusa*. Quella che si ha "quando un soggetto dotato di potere politico per ciò solo diventa responsabile verso un numero indeterminato e variabile di soggetti" (Id., *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, p. 1346).

Questa asserzione va spiegata, giacché può ingenerare confusione quanto avvenuto a seguito della riforma del Titolo V del 2001, allorché venne espunto dall'ordinamento costituzionale l'esplicito riferimento all'interesse nazionale.

Com'è noto, per rimediare a questa scelta che non consentiva più di invocare la clausola dell'interesse nazionale come un autonomo titolo competenziale, la Corte costituzionale ritenne di poter affermare che lo Stato, ai sensi del vigente Titolo V, possa "attrarre in sussidiarietà" funzioni amministrative insuscettibili di frazionamento (e dunque di interesse nazionale) e conseguentemente, "giacché il principio di legalità... impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge", disciplinarle direttamente con legge statale in deroga al normale riparto delle competenze stabilite nell'art. 117 Cost. (secondo quanto consentito dall'art. 118, primo comma, Cost. per assicurare l'esercizio unitario delle funzioni amministrative)¹⁶.

Questa interpretazione costituzionale avviatasi con la sent. Corte cost. n. 303/2003 (cd. Mezzanotte) ha determinato che la clausola dell'interesse nazionale ancorché chiaramente (e formalmente) distinta dal principio di sussidiarietà verticale si sia di fatto sovrapposta a detto principio, snaturandolo e piegandolo ad un uso improprio e spesso assai forzato¹⁷.

Inoltre, il rimedio escogitato dalla giurisprudenza costituzionale aveva in sé un limite intrinseco insuperabile: il meccanismo dell'attrazione in sussidiarietà ha determinato, infatti, che il principio del parallelismo tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative, cacciato fuori dalla porta della riforma costituzionale del 2001, sia rientrato dalla finestra aperta dal giudice delle leggi¹⁸. Si è così perduto il principale elemento innovativo introdotto dal nuovo art. 118 Cost.

Questa riforma ha dunque il merito di restituire l'interesse nazionale alla sua naturale funzione di clausola di supremazia e, dunque, di titolo competenziale straordinario che può essere esercitato con un suo proprio e particolare procedimento legislativo a iniziativa del Governo e a preminenza della camera politica. Il Senato della Repubblica, tuttavia, può fare proposte di modificazione alle leggi statali che intendono esercitare la clausola in concreto, le quali, se da questo approvate a maggioranza assoluta, consentono alla Camera di potersene discostare solo con il raggiungimento della medesima maggioranza.

Non mi soffermo, qui, sui dubbi interpretativi di questa disposizione del testo di riforma costituzionale, né sulla reale efficacia del procedimento previsto per le finalità perseguite. Mi basta solo rilevare che tale procedimentalizzazione della clausola di supremazia, in senso

¹⁶ Per una sintetica e aggiornata ricostruzione della giurisprudenza e della dottrina sulla cd. chiamata in sussidiarietà v. F.S. Marini, *La chiamata in sussidiarietà e le materie trasversali*, in Guzzetta-Marini-Morana (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, Napoli, ESI, 2015, p. XIII ss.

¹⁷ Cfr. C. Padula, *Principio di sussidiarietà verticale e interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 817 ss. e L. Vandelli, *Interesse nazionale*, in *Enc. Dir.*, Annali, II, tomo 2, Milano, Giuffrè, 2008, p. 739 ss.

¹⁸ Cfr. F. Benelli, *La "smaterializzazione" delle materie*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 134 ss.

proprio, restituisce il principio di sussidiarietà al suo significato originario (rimasto in buona misura inesperto), affidandone la custodia al nuovo Parlamento bicamerale¹⁹.

Tutta la strumentazione interpretativa sull'attrazione in sussidiarietà, pur formalmente formata in riferimento all'art. 118, primo comma, Cost., perde ora di significato. La clausola di supremazia è un titolo competenziale proprio e dotato di specifico procedimento; viene dunque meno ogni pretesa di necessario parallelismo.

Esigenze unitarie consentiranno una disciplina legislativa unitaria anche prevalendo sulle materie legislative spettanti alle regioni ma non consentiranno necessariamente e automaticamente la creazione (o il mantenimento) di una gestione statale delle funzioni amministrative da svolgersi in maniera decentrata nelle materie regionalizzate.

E' certo, pertanto, che l'esito di questa riforma determinerà un ridimensionamento della potestà legislativa delle regioni (che risulta netto rispetto alla portata astratta delle competenze regionali ma che è assai meno evidente tenendo conto del catalogo vivente delle stesse, sia in base all'effettivo esercizio delle legislazione regionale sia in base alla giurisprudenza pretoria della Corte costituzionale)²⁰. E' lecito attendersi, però, che sul piano della funzione amministrativa - essendo rimasto immutato l'art. 118, primo comma, Cost. - possa risultare rafforzato, o comunque non certamente indebolito, il ruolo delle regioni e degli enti locali (in primo luogo delle città metropolitane).

Per vigilare sulla corretta attuazione dei principi di cui all'art. 118 Cost. il testo della riforma pone il Senato della Repubblica in rapporto dialettico con la camera politica, interprete finale dell'interesse nazionale.

3. La seconda Camera come garante del principio di sussidiarietà

Individuato in tal modo il ruolo che sarebbe ora chiamato a svolgere il nuovo Senato, occorre chiedersi però se nella sua conformazione, composizione e modalità di elezione o nomina, esso sia in grado di svolgerlo efficacemente.

Va detto, a questo riguardo, che l'aver strutturato il Senato, salvo i componenti di diritto o di nomina del Presidente della Repubblica, come una camera territoriale a elezione indiretta da parte dei consigli regionali²¹ ma conformata alle scelte espresse dagli elettori in occasione del

¹⁹ Si ritiene di poter condividere, infatti, che "la complessa procedura configurata [per detta clausola di supremazia] quanto meno evita il rischio che si possa cercare di dedurre implicitamente l'esistenza di una prescrizione del genere dal contenuto di un ordinario testo legislativo" (U. De Siervo, *Una prima lettura del progetto nuovo art. 117 Cost.*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 1, p. 7).

²⁰ Risulta particolarmente utile, a questo riguardo, la consultazione del commentario a cura di G. Guzzetta, F.S. Marini e D. Morana, *Le materie cit., passim*, che può essere letto a consuntivo dell'attuazione della riforma (2001) del Titolo V della parte seconda della Costituzione.

²¹ Secondo la riformulazione del d.d.l. cost. *in itinere* l'art. 57, secondo comma, Cost. disporrebbe che "i Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori". I sindaci eletti dai consigli regionali sono, dunque, privi di una legittimazione propria e vanno correttamente intesi come

rinnovo degli organi delle rispettive regioni²², determina che – per quanto siano ancora indefinite le modalità di attuazione dell’art. 57, quinto e sesto comma, Cost. (in quella che potrebbe essere la loro nuova formulazione)²³ – siffatta camera risulterebbe esprimere ancora una rappresentanza politica, ancorché attenuata nella fonte di legittimazione (solo indiretta e territorializzata) e conseguentemente deprivata del concorso alla definizione dell’indirizzo politico nazionale (escludendo la responsabilità istituzionale del Governo nei suoi confronti), e non una rappresentanza propriamente istituzionale delle regioni e degli enti locali²⁴.

Se si fosse voluta seguire questa seconda strada, infatti, si sarebbe dovuto, piuttosto che conformare l’elezione alla volontà popolare indiretta (ciò che peraltro appare già intrinseco alla natura democratica delle autonomie territoriali costituzionalmente garantite), prevedere che la rappresentanza istituzionale di secondo grado si coniugasse con il voto unitario delle rispettive rappresentanze regionali (seguendo il modello del Bundesrat tedesco)²⁵. Sarebbe stato chiaro, in tal modo, che i senatori avrebbero rappresentato gli interessi particolari degli enti di cui si compone la Repubblica e non gli interessi generali delle rispettive comunità territoriali secondo una prospettiva più accentuatamente federale²⁶, giacché così facendo si ammette, per implicito,

espressione della comunità regionale (cfr. A. Barbera, *Senato e interesse territoriale*, in *Percorsi costituzionali*, 2014, n. 2, p. 414). Questa soluzione trova giustificazione nell’esigenza di evitare che ai cittadini dei comuni dei sindaci chiamati a integrare la composizione del Senato sia attribuita una doppia rappresentanza rispetto agli altri cittadini, in contrasto con il principio democratico della pari rappresentanza in Parlamento (*ibidem* e, volendo, v. anche A. Ferrara, *op.cit.*, p. 3).

²² Secondo la riformulazione del d.d.l. cost. *in itinere* l’art. 57, quinto comma, Cost. disporrebbe che la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle regioni che li hanno eletti “in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi” secondo le modalità stabilite dalla legge bicamerale perfetta che disciplinerà le modalità di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri regionali e i sindaci dei comuni delle rispettive regioni.

²³ Si vedano alcune possibili opzioni in ASTRID, *Una proposta per l’elezione del nuovo Senato*, Rassegna, n. 15, 2015. Sull’esperienza maturata negli USA prima del XVII emendamento (che nel 1913 trasformò il Senato in camera direttamente elettiva), laddove, in molti stati, si regolavano elezioni primarie per consentire agli elettori di designare i candidati al Senato poi formalmente eletti dai parlamentari degli stati in qualità di grandi elettori (vincolati dalla scelta popolare) v. L. Castelli, *Le buone ragioni dell’elezione indiretta del Senato*, in *federalismi*, 2015, n. 18, p. 7.

²⁴ L’elezione indiretta che preveda forme di designazione popolare degli eligendi è infatti da intendersi come rappresentanza politica del popolo, situato territorialmente, e non come rappresentanza istituzionale di secondo grado degli enti territoriali (cfr. M. Dogliani, *Riforma costituzionale e rappresentanza*, in *Democrazia e dir.*, 2015, n. 2, p. 17 ss.).

²⁵ Cfr., *ex pluris*, R. Bin, *Oltre il velo d’ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Regioni*, 2015, pp. 86-87, ed E. Catelani, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, *ivi*, pp. 110-111.

²⁶ Sugli analoghi problemi ermeneutici sollevati dall’art. 12 del progetto di revisione costituzionale approvato dal Parlamento nella XIV legislatura e respinto dal corpo elettorale nel referendum costituzionale del giugno 2006 (“i deputati ed i senatori rappresentano la Nazione e la Repubblica ed esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato”) v. L. Ciaurro, art. 67, in Bifulco-Celotto-Olivetti (a cura di), *Commentario cit.*, p. 1296.

che vi sia una pluralità di interessi generali dei territori e non il solo interesse generale della Nazione da mediare, in Parlamento, con quelli particolari territorialmente individuati²⁷.

Preso atto però che, nonostante la buona prova del *voto per delegazione* in Germania, una realistica considerazione del differente contesto italiano abbia indotto a orientarsi diversamente²⁸, va detto allora che due sono le possibilità che questo nuovo Senato ad elezione indiretta si troverà davanti:

1. la prima è quella, che reputo fallimentare, di continuare a pensare a sé stesso e a interpretare il proprio ruolo politico, per quanto indiretto, differenziato e asimmetrico, in perfetta continuità col passato e, dunque, prestando attenzione alle appartenenze partitiche prima di ogni altra cosa²⁹. Ciò che rischia di risultare frustrante e di condannare il Senato all'irrelevanza (salvo, in qualche misura, nel caso in cui si formi una maggioranza politica difforme tra Camera e Senato)³⁰;

2. la seconda è quella, che spero possa essere concretamente seguita (e che non sia meramente illusoria), di darsi una forte identità tecnico-funzionale. Si può ritenere, infatti, che una camera che rappresenti le istituzioni territoriali, caratterizzando ed esaltando le sue funzioni sotto il profilo tecnico-funzionale, abbia un ruolo secondario? Non quanto all'indirizzo politico, ovviamente, ma quanto alla migliore messa a punto dei provvedimenti posti o richiamati al suo esame? Da questo punto di vista è proprio l'evidenza dell'impossibilità di esercitare un ruolo di *politique politicienne* che potrebbe indurre il Senato a specializzarsi su compiti "a bassa tensione politica"³¹ ma ad alto valore aggiunto in termini di qualità della normazione (nazionale e comunitaria) e di efficacia e fattibilità delle politiche pubbliche quali, appunto, potrebbero essere le azioni tese a garantire il rispetto dei principi di sussidiarietà, proporzionalità ed

²⁷ E' presumibile, tuttavia, che nell'intenzione del redattore del testo il divieto di mandato imperativo non fosse destinato a postulare l'esistenza di una molteplicità di *interessi generali* dei territori di cui si compone la Repubblica ma, più semplicemente, ad assicurare la dipendenza degli eletti dalle istruzioni dei rispettivi partiti e non da quelle delle istituzioni territoriali dalle quali sono stati eletti. Si può convenire, infatti, che a figurarsi per il Senato "una rappresentanza 'dei territori' e una lealtà ad essi", "si verserebbe nel campo delle pure astrazioni" (S. Staiano, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 1, p. 5).

²⁸ Sulle ragioni che rendono improponibile il modello tedesco per la camera di rappresentanza territoriale in Italia v. S. Mangiameli, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in *Rass. parlamentare*, 2010, p. 167 ss. (anche in ISSiRFA-CNR, *Studi e interventi*, gennaio 2010, in particolare pp. 2-4).

²⁹ Non è confortante, in tal senso, l'esperienza della seconda camera austriaca che è il modello cui si ispira il d.d.l. cost. Renzi-Boschi. Sulle criticità del *Bundesrat* in Austria v. H. SchÄffer, *La riforma della Costituzione federale, la riforma del Bundesrat e la partecipazione del Länder alla legislazione federale*, in A. D'Atena (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 27 ss.

³⁰ A ben considerare, tuttavia, anche in questo caso il ruolo del Senato non potrebbe andare al di là di qualche pratica ostruzionistica e, comunque, del tentativo di sfruttare le possibili divisioni interne alla maggioranza politica nella Camera dei deputati.

³¹ Secondo la felice formula di M. Dogliani, *op. cit.*, p. 21.

efficienza (che non sono generalmente riconducibili alla cura di microinteressi)³², assicurandosi in tal modo una dignità istituzionale e un'operatività, altrimenti perdute per sempre.

Inoltre, potrà essere ritenuta secondaria una camera chiamata ad esercitare il raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea, a tal fine concorrendo all'esercizio della funzione legislativa nazionale e alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea.³³ E ciò anche grazie all'acquisita capacità di valutare le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e di verificare l'attuazione delle leggi dello Stato e l'impatto delle politiche dell'Unione europea?

È chiaro che se il nuovo Senato riuscirà effettivamente a svolgere queste funzioni, così come ora potrebbe essere chiamato a fare, il suo ruolo sarà tutt'altro che secondario, visto che esse attualmente o non sono svolte o sono esercitate in maniera assai imperfetta³⁴.

Se dunque il (nuovo) Senato vorrà assicurarsi piena dignità istituzionale, sarà suo interesse, a prescindere dalle appartenenze politiche di provenienza, assicurarsi il ruolo di garante dell'attuazione:

a) del principio di sussidiarietà a livello nazionale, che rafforzi e valorizzi i rispettivi ruoli amministrativi delle regioni e degli enti locali anche mediante la soppressione e il ridimensionamento di (alcuni) enti pubblici nazionali e di (alcune) amministrazioni periferiche dello Stato operanti a livello decentrato sui territori. È chiaro, infatti, che un ruolo forte e non fungibile delle regioni e degli enti locali nell'attuazione delle materie regionalizzate o regionalizzabili renderà più rilevante il ruolo di raccordo svolto dal Senato, che dunque avrebbe tutto l'interesse allo sviluppo del nostro regionalismo verso un modello di cd. *federalismo di esecuzione*³⁵;

³² Osserva A. Barbera, infatti, che la crisi di rappresentanza politica che ha investito i Parlamenti ha determinato che questi sono divenuti "la sede privilegiata per le decisioni riguardanti *microinteressi*" (*La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quad. cost.*, 2008, pp. 884-885), giacché le decisioni relative ai macrointeressi sono sempre più spesso assunte da altre sedi istituzionali (autorità amministrative indipendenti, giudiziarie, comunitarie e internazionali). Può ritenersi, pertanto, che l'integrazione di una camera di rappresentanza territoriale nell'ambito del nostro Parlamento bicamerale, da una parte, costituisca un "implicito giudizio di insufficienza della rappresentanza politica" (F. Bertolini, *La riforma della camera delle autonomie tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in *Rass. parlamentare*, 2003, p. 1021) e dall'altra, allo stesso tempo, grazie alla "contaminazione delle due forme di rappresentanza" (*ibidem*, p. 1023) ovvero - se si preferisce - al "correttivo della rappresentanza politica, in ragione delle esigenze geografiche" (I. Ciolli, *Il territorio dello Stato e la rappresentanza territoriale*, in *Riv. dir. cost.*, 2003, p. 91), cerchi di dare una possibile risposta alla crisi della rappresentanza politica nazionale.

³³ Cfr. M. Olivetti, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto pubbl.*, aggiornamento, V, Torino, UTET, 2012, p. 485 ss., C. Morviducci, *Parlamenti nazionali (ruolo nell'unione europea)*, in *Enc. Dir.*, annali, VI, Milano, Giuffrè, 2013, p. 594 ss.

³⁴ Per l'osservazione che "nell'adeguamento delle procedure parlamentari italiane alle innovazioni derivanti dai più recenti sviluppi dell'integrazione europea, si è seguita, fin qui, in prevalenza, un'opzione minimalista" v. N. Lupo, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in *Amm. in cammino*, 29 maggio 2014, pp. 4-5.

³⁵ Per alcune considerazioni aggiuntive mi sia consentito di rinviare ad A. Ferrara, *La riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche tra principio di sussidiarietà e principio di efficienza*, in *federalismi*, 2015, n. 20.

b) del principio di sussidiarietà a livello comunitario, che delinea un ruolo più incisivo del Parlamento italiano (in raccordo con i Consigli regionali) nei processi decisionali dell'Unione Europea. Appare evidente, a questo riguardo, che la funzionalizzazione tecnica del Senato sembrerebbe potersi meglio armonizzare con il profilo tecnocratico del procedimento legislativo europeo e anche con la specifica capacità del (nuovo) Senato di interloquire direttamente con gli organi legislativi delle autonomie territoriali³⁶;

c) del principio di efficienza della Pubblica amministrazione, che alla sua base presuppone la capacità della valutazione e della verifica d'impatto delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni.

4. Alcuni auspicabili interventi di attuazione della riforma

Ora, se questo Senato (territorializzato e politicamente attenuato) possa riuscire a trovare questa sua nuova identità funzionale, dipende da una serie di interventi di attuazione e di applicazione della riforma costituzionale che sono ancora tutti da definire. Tra questi ve ne sono alcuni che ritengo di indicare specificamente:

- occorre che il Senato strutturi i suoi (peraltro ottimi) uffici integrando nuove competenze anche mediante specifiche convenzioni con soggetti esperti³⁷;

- occorre che lo stesso promuova la costituzione di una rete di cooperazione interorganica orizzontale con le assemblee legislative delle regioni e delle province autonome (e con le loro commissioni interne); a tal riguardo la collaborazione già da tempo avviata tra le camere e la conferenza delle assemblee regionali, in occasione della consultazione europea e del controllo sulla sussidiarietà e proporzionalità, può costituire un'utile esperienza;

- occorre che il nuovo procedimento legislativo, grazie a una disciplina introdotta attraverso i regolamenti parlamentari o attraverso una legge organica attuativa della Costituzione, determini la formalizzazione di una specifica motivazione delle leggi, dalla quale si possano ricavare elementi circostanziati per valutare il titolo di legittimazione dello specifico intervento e il rispetto del principio di sussidiarietà e degli altri principi evocati dall'art. 118 Cost. (proporzionalità ed efficienza). Ciò che costituirebbe un utile presupposto per assicurare la giustiziabilità dei principi medesimi, nonché dell'eventuale impiego della clausola di supremazia.

Se, infatti, nell'esercizio della funzione legislativa, il rapporto dialettico tra la rappresentanza politica nazionale (nella prima camera) e la rappresentanza delle istituzioni territoriali (nel

³⁶ Sui riscontri di diritto comparato (in Germania, Austria e Belgio) sulla vocazione europea delle camere alte territoriali cfr. E. Griglio, *La (auto) riforma in senso territoriale della seconda Camera, un paradosso che si può risolvere (a determinate condizioni). A margine della revisione costituzionale del bicameralismo italiano*, in *federalismi*, 2016, n. 1, p. 28 ss.

³⁷ Appare significativo che il Senato abbia già siglato il 31 luglio 2015 un protocollo di intesa con il CNR al fine di potersi avvalere, nello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, di un adeguato supporto tecnico scientifico nei settori che assumono rilievo nella definizione della legislazione nazionale anche di derivazione europea.

Senato) può essere garantito solo sul piano della costruzione di un giusto procedimento di formazione del provvedimento, non si potrà più fare a meno della motivazione della legge da cui si ricavano tutti gli elementi necessari ad individuare il rispetto di questo necessario principio di giustizia che garantisca equilibrio nell'effettiva distribuzione territoriale del potere³⁸.

5. Funzioni legislative bicamerali paritarie e ruolo di garanzia della Camera alta

Discorso diverso vale, invece, per il ruolo svolto dal nuovo Senato nell'esercizio delle funzioni legislative bicamerali paritarie (quelle indicate dal nuovo art. 70, primo comma, Cost.). In questo caso, infatti, spicca più forte il rilievo pienamente, ancorché indirettamente, politico che esso è chiamato a svolgere come camera di rappresentanza esponenziale dei rispettivi territori. Rappresentativa dunque degli interessi generali delle comunità territoriali di cui si compone pluralisticamente la Repubblica, senza alcuna limitazione riferibile al livello degli interessi amministrati (nazionali, regionali o locali), e chiamata, pertanto, a esercitare un contrappeso paritario nei confronti della Camera dei deputati, grazie a una necessaria *condivisione* del potere legislativo in funzione di garanzia (si considerino, in primo luogo, le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali e le leggi di disciplina dei referendum e delle altre forme di consultazione popolare previsti dalla Costituzione)³⁹.

Il fatto che il Senato della Repubblica sia posto al di fuori del *continuum* tra la camera politica nazionale e il Governo, gli assicura una maggiore efficienza nell'adempiere al ruolo di garanzia, in quanto camera scollegata dal rapporto fiduciario con il Governo e da ogni possibile

³⁸ Sul tema v. A.G. Arabia (a cura di), *Motivare la legge? Le norme tra politica, amministrazione, giurisdizione*, Giuffrè, 2015, *passim*, ma in particolare M. Picchi, *La motivazione delle leggi (statali): i recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, p. 69 ss., e le conclusioni di E. Cheli, p. 139 ss.. Se è da condividere infatti, come ritengo, che l'uso della motivazione sarebbe quantomeno da favorire "quando gli atti normativi presentino particolare complessità o diano adito alla possibilità di letture ambivalenti" (*ibidem*, p. 143), la difficoltà delle nuove norme sul procedimento legislativo (sono stati individuati nove distinti procedimenti legislativi da E. Rossi, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Regioni*, 2015, p. 203 ss.; G. Brunelli, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 1, p. 5, nt. 5, ne conta dieci) e la forte ambivalenza delle formule normative relative alle competenze legislative, indotte dall'eventuale approvazione della riforma costituzionale *in itinere*, potrebbero, pertanto, non solo rafforzare, di molto, la mera opportunità di motivare le leggi ma persino essere lette come una sorta di vincolo costituzionale implicito per farlo. Se, infatti, la più forte obiezione alla motivazione della legge consiste nella tradizionale considerazione della stessa come atto di volontà del legislatore che, in quanto atto politico, non necessita di una motivazione formale, la trasformazione del nostro Parlamento in una composizione bicamerale asimmetrica e pluralistica (in quanto rappresentativa della Nazione ma anche delle comunità territoriali) farebbe venire meno la necessaria corrispondenza tra la legittimazione soggettiva del Parlamento bicamerale (pluralistica) e la legittimazione oggettiva delle leggi approvate dalla sola Camera dei deputati (monista) e sembrerebbe implicare, pertanto, la necessità di garantire la massima trasparenza e il più agevole controllo sull'esercizio della funzione legislativa, in ossequio ai principi di sovranità popolare e di legalità costituzionale, nonché all'effettività della loro tutela.

³⁹ Nell'esercizio di questo ruolo di garanzia il Senato sarebbe, dunque, "il custode degli interessi di lungo periodo del popolo-comunità" (M. Dogliani, *op.cit.*, p. 19).



condizionamento di tipo istituzionale⁴⁰. Allo stesso tempo, il fatto che si tratti di una camera i cui membri sono eletti in conformità alle scelte espresse dagli elettori delle rispettive regioni e senza vincoli di mandato, assicura al Senato la massima legittimazione politica possibile nell'ambito di un Parlamento bicamerale *dis-paritario*⁴¹.

Quell'elezione semi-diretta che per le altre funzioni, asimmetricamente svolte dal Senato rispetto alla Camera, appare poco funzionale alla rappresentanza territoriale, in quanto ne esalta la valenza politica e non quella istituzionale, qui invece sembrerebbe ben sposarsi con il ruolo di garanzia⁴² che, in tal caso, è assegnato alla seconda camera.

V'è da chiedersi, tuttavia, se questi due diversi ruoli di *rappresentanza territoriale* e di *garanzia* potranno riuscire a convivere armonicamente e con uguale efficacia in una Camera che ha compiti massimamente coerenti con il primo di essi ma una legittimazione politica (quasi-diretta) che, invece, appare strumentale soprattutto al secondo.

⁴⁰ Cfr. M. Luciani, *op.cit.*, pp. 7-8

⁴¹ Un simile Senato, infatti, sarebbe "un vero 'potere', sovrano al pari della Camera" (M. Dogliani, *op.loc.ult.cit.*).

⁴² Ancorché in un'accezione più limitata rispetto a quella, da alcuni proposta, di garanzia dei diritti fondamentali (v. AS, XVII, n. 1420, d.d.l. cost. a iniziativa del sen. Chiti).