



STELIO MANGIAMELI

Quale ruolo del nuovo Senato: composizione, rappresentanza e procedimenti alla luce del riparto delle competenze*

SOMMARIO: Premessa I. La composizione del nuovo Senato: tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale II. La capacità funzionale del Senato: le competenze e i procedimenti III. La collocazione del Senato nell'ordine generale della Repubblica: le relazioni infrastatali e tra Stato, Regioni e Unione europea

Premessa

Affrontare il tema del ruolo del nuovo Senato alla luce della riforma significa ripensare tre aspetti fondamentali: la composizione, in relazione al principio della rappresentanza politica; la capacità funzionale dell'organo, con riferimento alle competenze e ai procedimenti; la collocazione sistematica dell'organo nell'ordine generale della Repubblica, con particolare riferimento alle relazioni infrastatali e tra Stato e Regioni e con l'Unione europea.

Qualche breve considerazione su questi aspetti può consentire di valutare pregi e difetti della revisione costituzionale in corso.

Tuttavia, in premessa occorre sottolineare che questa riforma costituzionale, come ogni riforma della Carta che sia di un certo respiro, è destinata a suscitare questioni del tutto ignote persino ai suoi artefici e delle quali, perciò, non può attribuirsi loro alcuna responsabilità diretta; semmai si può semplicemente osservare, dal punto di vista del metodo, come essa derivi da una conflittualità che ha contraddistinto il dibattito di questi ultimi anni. Infatti, nonostante la riforma costituzionale sia stata intesa come la riforma principale del Paese, la sua approvazione è stata compiuta in modo divisivo, non solo tra la maggioranza e l'opposizione, ma - in modo singolare - anche all'interno della maggioranza e delle opposizioni. Le conseguenze di questa complessa situazione potrebbero pesare già sul referendum costituzionale, cui tutte le forze politiche, sia che abbiano votato a favore, sia che abbiano votato

* Relazione presentata 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).

contro, vogliono fare ricorso; ma anche nel prosieguo dell'esperienza costituzionale le circostanze dell'approvazione conflittuale della riforma costituzionale potrebbero determinare il desiderio di una diversa maggioranza, o di una nuova leadership, di mettere in discussione gli approdi di questa riforma, regalando alla nostra Repubblica un nuovo disegno della parte seconda della Costituzione.

Certamente, nell'immediato, tra le varie modifiche dell'ordinamento che apparivano necessarie, rispetto ai problemi derivati dalla crisi economica, anche la riforma della Carta costituzionale doveva essere tenuta presente, ma una maggiore coesione delle parti politiche, in merito a questa, sarebbe stata auspicabile, proprio in vista dei successivi problemi di applicazione e attuazione, per la cui soluzione si rischierà di perpetrare la contrapposizione che ha portato all'approvazione di un testo naturalmente problematico.

I. La composizione del nuovo Senato: tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale

La prima osservazione, in tal senso, riguarda *la classe dirigente regionale e il nuovo Senato*.

È difficile comprendere come possa essere accaduto che, dopo anni di continua denigrazione da parte dei media e inchieste dell'autorità giudiziaria e in contrario avviso rispetto al disegno di legge originario del governo, proprio i consigli regionali ottenessero dal Parlamento il compito di costituire, sostanzialmente nel proprio seno, la rappresentanza nazionale delle istituzioni territoriali nella forma del nuovo Senato.

La scelta è sicuramente giusta, per motivi politici e per ragioni costituzionali.

Innanzitutto, in questi anni l'unico livello politico che ha effettuato "autoriforme" è stato quello regionale, con la modifica dei vitalizi e il taglio dei costi della politica.

La classe dirigente regionale, inoltre, è stata profondamente rinnovata, se si considera che tra la fine del 2012 e la primavera del 2015 sono andate al voto tutte le Regioni e le Province autonome (nel 2012 Sicilia; nel 2013 Valle d'Aosta, Lombardia, Trento, Bolzano, Lazio, Molise, Basilicata; nel 2014 Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Emilia Romagna, Calabria, Piemonte; nel 2015 Veneto, Umbria, Liguria, Campania, Toscana, Marche e Puglia), per cui appare credibile che certi atteggiamenti politici possano considerarsi definitivamente superati.

Infine, molti dei Presidenti delle Regioni sono in genere personalità non esclusivamente di ambito locale, per i ruoli istituzionali ricoperti in precedenza o per le responsabilità politiche, come quella di segretario di partito; è logico, perciò, presumere che si sia realizzato *un più stretto collegamento politico delle rappresentanze regionali con quella nazionale* che siede attualmente nelle due Camere parlamentari.

Dal punto di vista costituzionale, una volta introdotta la modifica della forma di governo regionale, con la legge costituzionale n. 1 del 1999, è divenuta impraticabile l'ipotesi di un *Bundesrat* alla tedesca in Italia; ipotesi, che aveva suscitato maggiore interesse nella letteratura precedente, e la via più logica era quella di comporre il nuovo Senato (prevalentemente) con i componenti dei consigli regionali. Infatti, ciò avrebbe permesso alle due camere di essere

composte dai due “corpi legislativi” della Repubblica (secondo un principio che risale all’originario Senato statunitense): quello espressione dei rappresentanti del corpo elettorale nella sua interezza e quello espressione dei rappresentanti dei corpi elettorali regionali.

Questa scelta, però, è stata compiuta con alcuni compromessi derivanti dalla tradizione costituzionale italiana o dovuti a recenti eventi politici. Alla prima sono da ascrivere i cinque senatori di nomina presidenziale, il cui mandato, non rinnovabile, sarebbe di sette anni (art. 59, comma 2). Ai secondi, invece, si può imputare l’elezione dei ventuno sindaci (uno per Regione e per Provincia autonoma) da parte dei consigli regionali, che costituirebbero la partecipazione del livello comunale, anche se questo non risulta provvisto di potere legislativo e la sua presenza in seno al Senato sembra essere il residuo delle spinte municipaliste, le quali nel recente passato hanno avuto un forte peso politico e hanno portato al superamento dell’assetto comunale e provinciale, così come lo avevamo ereditato dalla tradizione costituzionale dell’unificazione italiana a partire dal T.U. del 1865.

Nel complesso, la struttura del nuovo Senato si presterebbe a funzionare come una camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali; così si esprime l’art. 55, comma 5, che afferma “Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali”.

Tuttavia, questa affermazione, il cui significato meriterebbe una definizione e una spiegazione nel sistema della rappresentanza della Repubblica, può apparire non corrispondente alla realtà costituzionale: non solo per la mancanza di particolari regole di funzionamento (come il voto per delegazione da parte di ciascuna Regione o Provincia autonoma) e il principio del divieto del mandato imperativo esteso anche ai membri del Senato (art. 67, “I membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato”), ma soprattutto per l’applicazione del principio di proporzionalità nella composizione di ciascuna delegazione regionale (art. 57, comma 2, “I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori fra i propri componenti”). Infatti, la scelta di un siffatto metodo comporterebbe una distribuzione dei seggi senatoriali sulla base della divisione tra maggioranza politica e opposizione in seno al singolo Consiglio, così che l’elezione della delegazione potrebbe essere condizionata pur sempre dall’appartenenza politica dei singoli senatori/consiglieri, la quale, dal consiglio, si riverbererebbe all’interno della camera alta. Né basta il distacco del Senato dalla rappresentanza generale della Nazione e dal circuito della fiducia al governo, entrambi attribuiti alla Camera dei deputati (art. 55, commi 2 e 3), per fare venire meno la logica dell’appartenenza al partito, come canone della valutazione delle decisioni da assumere.

Inoltre, la composizione appare molto limitata nel numero, e ciò potrà determinare dei problemi di reale rappresentanza delle istituzioni regionali, anche per via dell’altro canone di proporzionalità prescritto dall’art. 57, comma 4, per il quale “La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua (...) in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall’ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti”. Proprio questo principio, accolto senza una seria degressività, che è tipica delle camere di rappresentanza territoriale, sposterà il peso della rappresentanza sulle regioni con maggiore popolazione e in

particolare su quelle settentrionali. Vero è che l'art. 57, comma 3, prescrive che "Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due"; ma le forze politiche chiamate a formulare la legge elettorale del Senato, non sembrano orientate ad utilizzare lo spiraglio che la lettera di questo precetto offre loro per riequilibrare la rappresentanza tra le regioni, e cioè "Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due" potrebbe significare che, nel rispetto della proporzionalità si possa dare una degressività superiore a due, eccezion fatta per le province autonome, alle quali la Costituzione ne assegnerebbe due in numero fisso.

Se il principio di proporzionalità per la distribuzione dei seggi tra le regioni sarà inteso in senso stretto, sia pure con i vincoli del terzo comma, interpretati alla lettera, oltre alle province autonome di Trento e Bolzano, saranno ben otto le regioni che porteranno in Senato un solo membro del proprio consiglio dovendo essere il secondo senatore un sindaco della regione o della provincia.

Sarebbe bastato tenere conto dell'esperienza delle camere territoriali di altri stati, che, sia pure con modelli differenti, sono organizzati su basi regionali/federali come l'Austria (art. 34 Cost. Austriaca: "*Jedem Land gebührt jedoch eine Vertretung von wenigstens drei Mitgliedern*") e la Germania (art. 52, para 2, GG: "*Jedes Land hat mindestens drei Stimmen*"), per comprendere come la rappresentanza minima di ciascuna regione avrebbe dovuto essere di almeno tre senatori cui si sarebbe potuto aggiungere, per la scelta municipalista fatta dal legislatore italiano, anche un quarto seggio per il sindaco eletto da ciascun consiglio regionale; la parte restante dei seggi sarebbe allora stata assegnata in ragione della proporzionalità.

Infine, il complessivo numero di novantacinque senatori, più - beninteso - i cinque di nomina presidenziale, è palesemente insufficiente, non solo all'adeguatezza della rappresentanza delle istituzioni territoriali, ma soprattutto al concreto funzionamento dell'organo. Tanto più che, per lo svolgimento della doppia funzione e per la previsione di termini molto brevi per gli interventi del Senato nei procedimenti legislativi diversi da quello bicamerale, non è stata considerata la possibilità di senatori supplenti o delegati, in modo da realizzare una migliore distribuzione del lavoro tra i consiglieri regionali, tanto più che la carica senatoriale non avrebbe comportato la corresponsione di alcuna indennità (art. 69).

Di sicuro il numero limitato dei senatori incide sull'elezione del Presidente della Repubblica, visto il permanere del principio che "Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri" (art. 83, comma 1, Cost.); la qualcosa vuol dire che per il compimento di questo atto - quale che siano le modalità elettorali di composizione della rappresentanza politica generale - non si potrà ascrivere concretamente al Senato un ruolo di equilibrio e contrappeso rispetto alla Camera dei deputati, sussistendo un alto divario di numero rispetto alla composizione di quest'ultima.

È vero che l'art. 83, comma 2, sull'elezione del Presidente della Repubblica, prescriverebbe delle maggioranze particolari che trascendono la maggioranza assoluta della Camera dei deputati, essendo prevista per i primi tre scrutini la maggioranza dei due terzi (pari a 487 voti) e dal quarto scrutinio quella dei tre quinti dell'assemblea (pari a 438 voti), ma, a prescindere

dalla circostanza che questa maggioranza potrebbe ridursi ulteriormente, a partire dal settimo scrutinio, allorquando sarà sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei votanti, questi quorum rendono palese che l'elezione del Presidente della Repubblica sarà il frutto di un compromesso politico tra la maggioranza e l'opposizione, rispetto al quale il peso del Senato come camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali potrebbe risultare irrilevante, oppure la sua rilevanza risiederà nello schierarsi dei senatori in modo politicamente significativo.

Prudenza avrebbe voluto che la revisione costituzionale avesse previsto, per l'elezione del Presidente della Repubblica, una integrazione del collegio elettorale numericamente significativa, sì da equilibrare l'elezione del Capo dello Stato e di dare un significato più sostanziale al termine "Repubblica", come insieme di popolo e istituzioni territoriali, che si sarebbe riverberato nella rappresentanza dell'unità da parte di questo. Un po' come accade in Germania, dove la ridotta composizione del *Bunderat* è integrata nell'Assemblea federale, al momento dell'elezione del Presidente della Federazione, con un numero di componenti eguale a quello dei membri del *Bundestag*, eletti con metodo proporzionale dalle assemblee elettive dei *Länder* (art. 54, comma 3, GG).

Ciò posto la composizione del nuovo Senato è stata sottoposta a una nuova incertezza, con un depotenziamento del ruolo dei Consigli regionali, proprio quando l'approvazione da parte del Senato era imminente.

È ampiamente noto che una parte del conflitto per l'approvazione della riforma costituzionale sia stata interna al partito di maggioranza relativa, la cui minoranza interna ha visto nell'elezione di secondo grado dei senatori un elemento di depotenziamento della democrazia, dal momento che all'elettore sarebbe stata sottratta la scelta di questa parte della rappresentanza. Intendiamoci, la critica di questa frazione non era tesa a ripristinare il bicameralismo perfetto, inutilmente denigrato durante il dibattito, ma semplicemente che l'elezione dei senatori, sia pure in una camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali, dovesse avvenire in modo diretto, anziché indiretto.

Evidentemente in questa impostazione è mancata la consapevolezza propria della scelta di uno stato regionale, anzi proprio da questa parte sono venute valutazioni negative sulla derivazione comunque regionale dei nuovi senatori.

Tuttavia, poiché questa posizione avrebbe compromesso l'approvazione dell'intero testo della riforma, con un emendamento, presentato dal Presidente della Commissione affari costituzionali, Sen. Anna Finocchiaro, per conciliare le posizioni del partito di maggioranza, si è cercato di ricomporre il dissidio all'interno del partito. L'emendamento, approvato e divenuto l'art. 57, comma 5, ha previsto che "la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti, *in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge di cui al comma sesto*".

Il rinvio alla legge bicamerale, che deve regolare "le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri regionali e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione", voluto perché le scelte di rappresentanza fossero compiute dagli



elettori direttamente e non dagli organi rappresentativi degli enti regionali, muove evidentemente dall'intento di ribaltare la logica espressa dal testo della riforma, per affermarne una diversa visione della rappresentanza legata esclusivamente al corpo elettorale. Tuttavia, questa tesi, propugnata solo alla fine del percorso di approvazione all'interno del Senato, è apparsa alquanto pretestuosa, non solo perché non ha prospettato un vero ribaltamento del bicameralismo differenziato, ma soprattutto perché, alla fine, si è accontentata di un semplice detrimento delle prerogative dei Consigli regionali.

In realtà, non si può negare che, dal punto di vista costituzionale e politico, la classe politica regionale sia parte fondante della **classe politica nazionale** e che, nonostante quest'ultimo elemento introdotto nella riforma, essa sarà chiamata a comporre in piena autonomia il nuovo Senato e a decidere, nel termine di sei mesi, del contenuto della legge di elezione dei senatori, prevista dal comma 6 dell'art. 57. Tanto più che in sede di prima applicazione tutti i senatori, consiglieri e sindaci, saranno eletti in seno al Consiglio regionale, secondo la disposizione transitoria prevista dall'art. 39, comma 1, ddlc, e restano in carica sino a quando non vengano rinnovati progressivamente i rispettivi consigli regionali.

Ciò nonostante, l'emendamento potrà dare luogo a conflitti inediti, tanto più se il Parlamento approvasse la legge elettorale del nuovo Senato, saltando così la composizione transitoria dell'organo, sulla base di una disposizione (art. 39, comma 10) che si è sovrapposta nelle varie letture, la quale prevede: "In sede di prima applicazione, nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, su ricorso motivato presentato entro dieci giorni da tale data da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o un terzo dei componenti del Senato della Repubblica, *le leggi promulgate nella medesima legislatura che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica* possono essere sottoposte al giudizio di legittimità della Corte costituzionale. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni".

Si comprende chiaramente che siamo di fronte ad un'antinomia di due norme dotate della medesima forza e validità giuridica e inserite in un medesimo atto di volontà legislativa. La complicazione dell'approvazione della legge elettorale del Senato durante la legislatura o dopo di questa, quando avrebbe trovato applicazione l'art. 39 comma 1, non è priva di significato. La legge elettorale del Senato, è destinata ad interferire con le leggi elettorali regionali di cui all'art. 122, comma 1, Cost. e non limitatamente ai principi fondamentali, bensì dettando disposizioni che potranno conformare la maggior parte del procedimento elettorale. Sarà, perciò, diverso se l'approvazione di questa avvenga per opera di un Senato che non li rappresenta, piuttosto che di un Senato già composto da consiglieri regionali e a favore di questa seconda soluzione sembrano militare, oltre alla considerazione sistematica, diversi elementi testuali derivanti dalla lettura complessiva dell'art. 39 e, non ultimo, lo spirito della riforma stessa che correrebbe il rischio di essere avversato con la prima attuazione.

II. La capacità funzionale del Senato: le competenze e i procedimenti

La seconda osservazione riguarda il numero dei diversi procedimenti legislativi e, più che la possibile conflittualità che ne possa derivare nell'intero ordinamento, come da più parti si è cercato di sottolineare, si tratta di valutare la logica degli stessi alla luce del principio insito nella riforma di volere dare vita a una Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali.

Tra le modifiche apportate dalla Camera dei deputati, meritano un certo plauso i cambiamenti intercorsi tra l'art. 70, comma 1, e l'art. 70, comma 4, accolti dal Senato nel testo da ultimo approvato.

Nella formulazione varata dal Senato in precedenza, vi era una certa distribuzione delle competenze legislative statali di interesse regionale tra il procedimento legislativo bicamerale-paritario e il procedimento legislativo aggravato, per il quale *la Camera dei deputati avrebbe potuto non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti*.

La Camera dei deputati ha trasferito la quasi totalità delle materie di interesse regionale dal procedimento aggravato a quello bicamerale-paritario e rimaneggiato il primo, rendendolo aggravato non solo per la Camera, ma anche, e soprattutto, per lo stesso Senato, dal momento che ha previsto che le proposte di modifica del Senato, sarebbero solo quelle deliberate dal Senato "a maggioranza assoluta dei suoi componenti".

Uno dei limiti maggiori del testo della riforma è che i procedimenti legislativi sono molto più dei principali quattro (art. 70, comma 1, bicamerale; art. 70, commi 2 e 3, ordinario; art. 70, comma 4, aggravato; art. 70, comma 5, procedimento di bilancio).

Non sarà facile per i presidenti delle Camere decidere le intese per dirimere le questioni di competenza.

Sarebbe stata utile una certa semplificazione quanto meno dei tipi base.

A tal riguardo, occorre considerare che, quando il Senato partecipa in posizione paritaria al procedimento legislativo ("La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere"), il Senato opera come una vera seconda camera e il procedimento legislativo è bicamerale, con la caratteristica indipendenza di una camera rispetto all'altra.

Diversamente, negli altri casi, le "leggi sono approvate dalla Camera dei deputati" e il Senato non ha un diritto di vera partecipazione. La disposizione dell'art. 70 comma 3, prevede una facoltà di esame e di proposta di modifica del disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati e sulle modifiche proposte "la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva". Il potere legislativo del Senato, perciò, può dirsi che venga meno e, con le ultime modifiche, anche i c.d. procedimenti aggravati dei commi 4 e 5 dell'art. 70 dovrebbero essere definiti procedimenti semplificati, in quanto le condizioni di azionamento del procedimento sono alquanto complesse non per la Camera dei deputati, ma proprio per il Senato.

Il vero discrimine, per il ruolo legislativo del Senato, è perciò dato dagli oggetti di cui all'art. 70 comma 1, per i quali dovrebbe valere la *ratio* che si tratta di oggetti strutturali della forma di

Stato regionale della Repubblica. Così sembra essere per le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali, per i referendum e le altre forme di partecipazione, per le minoranze linguistiche cui sono legate le identità di diverse comunità regionali. In questo contesto sono anche inserite diverse leggi di sistema come quella sulle autonomie territoriali, sulle procedure europee, sull'elezione del Senato e sulle incompatibilità e ineleggibilità con l'ufficio di senatore; ed ancora la legge su Roma capitale, sulla clausola di asimmetria, sul patrimonio delle Regioni e delle autonomie locali, sul potere sostitutivo, sui principi in materia di leggi elettorali regionali e sulle leggi che dispongono il passaggio di comuni da una Regione ad un'altra.

Questo insieme di oggetti presenta una sua logica, in linea con la scelta di una camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali, ma rispetto a questa logica gli oggetti calendati non esauriscono le leggi di sistema che meriterebbero di essere approvate con procedimento bicamerale.

Una prima questione si apre con le leggi che danno attuazione all'art. 117, comma 4. Per intenderci quelle che afferiscono all'esercizio della potestà legislativa nelle materie regionali in forza della clausola di supremazia/flessibilità.

Queste, allo stato, sono l'unico oggetto del c.d. procedimento aggravato di cui all'art. 70, comma 4.

Ora, proprio queste leggi, per l'incidenza che hanno, avrebbero richiesto il procedimento bicamerale, secondo il principio, tipico del c.d. federalismo cooperativo, che consente di scambiare la "competenza" con la "partecipazione".

Se si fosse operata questa modifica, si sarebbe potuto sopprimere il procedimento del comma 4 dell'articolo 70, oppure si sarebbe potuto destinare, senza il vincolo delle proposte di modifica a maggioranza assoluta, ad altri usi, quali la disciplina di merito delle materie per le quali la competenza statale è "esclusiva", ma non è prevista come "piena".

Residuerrebbero solo altre due ipotesi di carattere istituzionale che non rientrano nell'art. 70, comma 1, per la quale – secondo la logica del testo approvato – sarebbe stato necessario il procedimento bicamerale-paritario, quelle dell'art. 119, commi 2 e 4, che riguardano: la prima la "legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" e la seconda la *definizione* di "indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni" pubbliche dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni.

La logica istituzionale di queste due leggi è evidente e maggiormente significativa della legge del comma 6, sul patrimonio di Comuni, Città metropolitane e Regioni. Nella prima ipotesi, la legge statale dovrebbe definire le relazioni finanziarie che garantiscono l'autonomia regionale e locale e intervenire per disporre in "armonia con la Costituzione", ragione di più per prevedere una partecipazione al procedimento legislativo del Senato. Senza una simile previsione, di fatto, l'autonomia finanziaria e la capacità tributaria delle Regioni e delle autonomie locali dipenderebbe esclusivamente dalla volontà politica centrale.

Quanto alla seconda ipotesi, occorre ricordare che nella precedente formulazione del Senato il rinvio agli indicatori di costo e di fabbisogno era alquanto generico, per cui si poteva pensare

a forme di negoziazione degli indicatori in sede di Conferenza o in altre sedi con la partecipazione del Senato. Giustamente la Camera dei deputati ha specificato che dovessero essere definiti “con legge dello Stato”; ma, tanto dovrebbe bastare, per richiedere il procedimento bicamerale-paritario. Anche questa disciplina presenta, infatti, un carattere fortemente istituzionale che richiede un accordo tra il potere centrale e le istituzioni territoriali, possibile solo con una partecipazione legislativa del Senato.

Si potrebbe obiettare che le tre ipotesi richiamate (interessi nazionali e unità economica e giudica della Repubblica; coordinamento della finanza pubblica; e previsione degli indicatori di costo e fabbisogno) debbano costituire una scelta dello stato, da solo, e rientrare nella sua insindacabile valutazione di conformare le relazioni con le Regioni e le autonomie.

Resterebbe da chiedersi che tipo di regionalismo si vuole realizzare. Infatti, affidare al potere centrale, in esclusiva, questi tre aspetti, tutt’altro che secondari per la realizzazione del regionalismo e dei principi di cui all’art. 5 Cost., significherebbe di fatto accedere ad una visione gerarchica della relazione tra Stato, Regioni e autonomie, che si sposa molto bene con il neocentralismo di ritorno, dopo la crisi economica, ma non appare certamente in piena sintonia con l’idea costituzionale di Repubblica, che dall’art.1, all’art. 5 e all’art. 114 della Carta continua a proporre una visione nella quale le Regioni e le autonomie sono parti integranti della Repubblica, *insieme* allo Stato, e, come tali, non dovrebbero essere escluse dalla valutazione dell’interesse nazionale e dell’unità economica e giuridica – appunto – della Repubblica, così come dalle relazioni finanziarie nel loro insieme.

III. La collocazione del Senato nell’ordine generale della Repubblica: le relazioni infrastatali e tra Stato, Regioni e Unione europea

Nel dibattito pubblico, anche in quello qualificato scientificamente, la riforma è andata incontro alla critica che il Senato non sarebbe una vera e propria camera parlamentare, ma una camera dimidiata, a un punto tale che sarebbe stato meglio eliminarlo del tutto.

A prescindere dai fautori del monocameralismo, la cui ispirazione, consapevole o meno, resta il modello parlamentare della costituzione sovietica del 1936, che in Assemblea costituente aveva i suoi fautori in alcuni componenti eletti nelle file del partito comunista, la scelta compiuta con la riforma ha un valore sistemico e lo avrebbe avuto anche senza l’inutile denigrazione del bicameralismo perfetto, per il quale si potrebbero elencare i vantaggi e indicare i paesi che lo recepiscono.

Dal punto di vista dell’ordinamento generale della Repubblica, il nuovo Senato, nonostante i limiti nella composizione evidenziati, non si pone affatto come una camera dimidiata, bensì come una vera e propria camera parlamentare. Lo afferma con chiarezza l’art. 55, comma 1, “Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica” e il *nomen* attribuito dalla Costituzione indica con chiarezza che esso è un organo della Repubblica, e ciò vale sia quando il Senato opera come vera e propria seconda camera, nel procedimento

bicamerale (art. 70, comma 1), sia quando esercita la sua facoltà di esame e di proposta di modifica dei disegni di legge la cui approvazione spetta alla Camera dei deputati.

Inoltre, che il Senato sia un organo della Repubblica si desume dalle altre attribuzioni parlamentari che la Costituzione gli riserva. Innanzi tutto, il Senato accoglie i Presidenti della Repubblica cessati dalla carica e quelli da questi nominati. In secondo luogo, il sistema di organizzazione e di autonomia, *rectius*: indipendenza, del Senato è pari a quello della Camera dei deputati. In terzo luogo, per i senatori, come per i deputati, vale il principio del divieto del mandato imperativo e lo stesso sistema di immunità parlamentari. Infine, nel caso di inchieste parlamentari promosse dal Senato i poteri di indagine di questo sono quelli dell'autorità giudiziaria, così come per la Camera dei deputati.

Infine, parimenti significative del ruolo del Senato nelle relazioni infrastatali appaiono le attribuzioni con riferimento alla composizione delle istituzioni della Repubblica. Infatti, il Senato partecipa alla formazione del Parlamento in seduta comune e, come tale, partecipa all'elezione del Presidente della Repubblica e di un terzo dei componenti del Consiglio superiore della Magistratura; e, significativamente, invece, nomina direttamente e senza la partecipazione della Camera dei deputati due giudici della Corte costituzionale.

Il nuovo Senato, oltre a collocarsi nell'alveo dell'ordinamento della Repubblica, per le attribuzioni infrastatali, è anche il centro delle relazioni tra Stato e Regioni. Qui risiede la scelta innovativa della riforma e il suo valore sistemico, che sembra andare oltre i limiti complessivi che possono emergere da una attenta lettura delle nuove disposizioni costituzionali e che, perciò, può costituire criterio per guidare l'interpretazione e, soprattutto l'attuazione di queste.

L'art. 55, comma 5, più volte richiamato, non si limita ad indicare la rappresentanza delle istituzioni territoriali, per caratterizzare il Senato, ma attribuisce a quest'organo della Repubblica le "funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica", nonché le "funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea".

L'espressione non è di per sé perspicua e pochi sono stati sinora i commenti che si sono soffermati su questo aspetto della riforma costituzionale.

Il "raccordo" è un modello organizzativo attraverso il quale si realizza in un determinato sistema il collegamento tra due sottosistemi, di modo che l'interconnessione possa generare scambio di informazioni e decisioni coordinate. Tradotto nel contesto di un sistema istituzionale come quello della Repubblica, perciò, l'esercizio delle "funzioni di raccordo" implica che a quel determinato organo è stato attribuito il compito di essere l'epicentro dello scambio di informazioni tra lo Stato, le Regioni e l'Unione europea e la funzione di coordinamento delle decisioni statuali.

Per ciò che concerne l'Unione europea, questo coordinamento si realizza anche con una diretta partecipazione del Senato "alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea".



Per quanto attiene al coordinamento delle decisioni statuali, sul versante interno, il Senato si colloca in una relazione ordinamentale con il Governo della Repubblica. La riforma ha formalizzato questa relazione in modo espresso solo con riferimento all'esercizio governativo del potere sostitutivo, per il quale l'art. 120, comma 2, prevede che "Il Governo, acquisito (...) il parere del Senato della Repubblica, che deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta, può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province autonome di Trento e Bolzano e dei Comuni (...)".

Tuttavia, nulla esclude che questo modello di "raccordo" non possa essere estendibile ad una serie di altri atti e procedimenti, come anche la Corte costituzionale, nella sua giurisprudenza sui poteri sostitutivi, ha lasciato intendere.

Del resto, ciò è intuitivamente confermato dalle altre funzioni attribuite al Senato, le quali, a prescindere dalla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato, che tocca anche il rapporto con la Camera dei deputati, richiedono necessariamente l'instaurarsi di procedure collaborative tra il Senato e il Governo, come la valutazione delle "politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni", la verifica dell'"impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori" e l'esternazione di "pareri sulle nomine - per l'appunto - di competenza del Governo".

Appare difficile, in una simile architettura costituzionale, considerare il Senato una camera dimidiata. Semmai i problemi che il testo della riforma pone sembrano essere altri e riguardano la capacità culturale delle forze politiche, che hanno approvato la revisione costituzionale, di invernare in sede di attuazione i nuovi precetti costituzionali; il pericolo è, come è accaduto in passato, che, approvata la riforma, si cerchi in tutti i modi di realizzare una attuazione distorta o una non attuazione delle disposizioni costituzionali, per pure convenienze politiche momentanee.

L'attuazione della riforma, peraltro, non sarà semplice, perché comunque il disegno costituzionale è in molti punti aperto e la sua funzionalità sarà giocata sulla coerenza dell'ordinamento concreto. Per queste ragioni sarà molto importante il contributo della scienza giuridica e, in particolare, di quella costituzionalista, purché questa sia libera e critica.