

Il Senato federale nel Testo di riforma della seconda parte della Costituzione *

di Ida Nicotra **

Il 15 ottobre 2004 la Camera dei Deputati ha approvato con modificazioni il disegno di legge costituzionale n. 2544 - B, contenente le norme di modifica della II parte della Costituzione italiana.

Com'è noto, l'attuale governo di centro destra ha assunto, anche formalmente, l'iniziativa del progetto di revisione del Testo del 1948. Il testo odierno si propone di portare a compimento la svolta in senso federale impressa al nostro ordinamento dalla coalizione dell'Ulivo sul finire della scorsa legislatura, attraverso l'approvazione a maggioranza assoluta, seguita al referendum costituzionale, della legge cost.3/2001.

Accanto ai ritocchi dell'impianto federale si prevede anche una sostanziale riscrittura della forma di governo, secondo il sistema del premierato, costruito sul rafforzamento del ruolo del primo ministro.

Limitero' il mio breve intervento ad un particolare aspetto della riforma che sembra particolarmente significativo per la tenuta complessiva della nuova architettura: l'introduzione del Senato federale della Repubblica.

In particolare, il sistema di bicameralismo imperfetto o diseguale, già approvato dai due rami del Parlamento, in prima deliberazione, sembra rispondere all'esigenza, prospettata già in sede di discussione nella Costituente, di razionalizzazione del sistema, in modo da evitare che la seconda Assemblea costituisse una mera duplicazione della Camera dei deputati. Durante i lavori preparatori vennero, al riguardo, avanzate diverse proposte orientate ad individuare criteri di diversificazione delle Assemblee rappresentative: scartata l'ipotesi di affidare il potere di nomina, di una parte dei componenti il Senato, al Presidente della Repubblica o all'altro ramo del Parlamento, destò interesse l'idea di creare un organo di rappresentanza organica di interessi, in seguito abbandonata per le difficoltà riscontrate nell'individuazione dei congegni necessari ad ottenere una soddisfacente "dosatura" fra le varie categorie rappresentate.

Si fece strada anche la proposta di attribuire il potere di elezione della seconda Camera ai collegi di consiglieri comunali, ritenuta, tuttavia, pericolosa per la sperequazione che sarebbe derivata dalla diversa consistenza numerica dei Consigli comunali. Prevalse, alla fine, la soluzione di stabilire il principio secondo il quale il Senato avrebbe dovuto possedere un fondamento di rappresentanza a base regionale, in modo da valorizzare il ruolo del nuovo ente di decentramento introdotto con la Carta Costituzionale. Del resto, già in quel contesto si fece notare come l'istituzione di una seconda Camera si sarebbe potuta ammettere solo se lo Stato italiano fosse stato articolato secondo un modello federale, per consentire l'emersione delle singole entità sub statali, come avveniva già allora negli Stati Uniti. Inoltre, venne sottolineato come in ogni caso, la mera duplicazione di un organo non avrebbe garantito, in quanto tale, l'esplicazione di una attività legislativa qualitativamente pregevole.

Il richiamo delle tesi espresse in Assemblea Costituente dimostra quanto sia auspicabile in Italia il mutamento dell'attuale assetto bicamerale, soprattutto alla luce della graduale evoluzione dell'ordinamento a struttura decentrata.

Il fatto è che il progetto di revisione non riesce, a mio avviso, ad imprimere al nuovo Senato una precisa fisionomia, capace di definirne il ruolo nel mutato quadro costituzionale.

Il primo e, forse, più grave inconveniente contenuto nel Disegno di legge Costituzionale n.2544 -B concerne il fatto che alla Camera Alta sono state attribuite funzioni strettamente attinenti alla difesa dell'interesse nazionale.

Analizzando, infatti, le disposizioni contenute nella proposta di revisione, il 2° co. dell'art. 70 attribuisce esclusivamente al Senato federale l'esame e l'approvazione dei disegni di legge concernenti la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente, limitando l'apporto della Camera dei deputati al suggerimento di modifiche, sulle quali, peraltro, al Senato viene riservata la possibilità di decidere in via definitiva. Ora, come è stato già fatto osservare[8], sottrarre alla competenza della Camera l'elaborazione delle leggi cornice, costituisce una contraddizione, proprio rispetto al significato di uniformità che con tale disciplina si tende a realizzare nei settori di materia assegnati all'autonomia regionale, limitatamente alla normativa di dettaglio. Sarebbe stata, certamente più razionale, una

sottolineatura del ruolo codecisorio delle due Camere, prevedendo, anche per l'approvazione della legislazione cornice, il procedimento bicamerale - espressamente riservato dal 3° co. dell'art. in esame per l'elaborazione di specifiche materie, (perequazione delle risorse finanziarie, funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, sistema di elezione delle Camere) - che esige l'approvazione da parte dei due rami del Parlamento. In caso di mancata approvazione, il d.d.l. viene demandato ad una Commissione mista paritetica il compito di proporre un testo relativo alle parti su cui non si è raggiunto l'accordo. Tale testo dovrà essere riesaminato dalle Camere, senza la possibilità di proporre emendamenti.

Forti perplessità destava anche la prima formulazione della norma che delineava il complesso meccanismo per procedere all'annullamento di leggi regionali lesive dell'interesse nazionale. Per quanto sia, infatti, di sicuro rilievo la reintroduzione di tale limite, eliminato dalla riforma del 2001, non sembra opportuno che il Governo, qualora ritenga che una legge pregiudichi principi unitari, sottoponga la questione al Senato che a maggioranza assoluta dei propri componenti potrebbe, in caso di mancata rimozione del vizio da parte della Regione, proporre al Capo dello Stato di annullare, con suo decreto, la legge. A parte ogni considerazione sulla opportunità di attribuire un simile potere al Presidente della Repubblica, che verrebbe, inevitabilmente, trascinato nel conflitto politico, il punto maggiormente controverso è rappresentato dalla circostanza che l'Assemblea di rappresentanza regionale finirebbe per svolgere la funzione di preservare le funzioni dell'unità che, invece, dovrebbe essere ascritta fra i compiti prioritari della Camera. E di tutta evidenza che con tale previsione, si finiva per creare un filtro al fine di circoscrivere il potere discrezionale di annullamento del Capo dello Stato, nei soli casi proposti dal Senato. La Camera delle Regioni avrebbe potuto difendere la legge, rendendola immune da ogni controllo, attraverso una procedura che pareva essere preordinata, più che alla salvaguardia dell'unità, a presidio delle autonomie. Il testo dell'art. 45, emendato ed approvato lo scorso ottobre, prevede, infatti, la sottoposizione della legge regionale ritenuta lesiva dell'interesse nazionale, non più al Senato, bensì al Parlamento in seduta comune che, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti, "può annullare la legge o sue disposizioni". La norma attribuisce, altresì, al Presidente della Repubblica la competenza ad emanare il conseguente decreto di annullamento.

D'altra parte, altri ordinamenti di tipo decentrato attribuiscono i compiti unitari alla legislazione federale, proprio, al fine di evitare spinte centrifughe, capaci di mettere a repentaglio l'indivisibilità dello Stato. Così avviene nell'ordinamento tedesco, nelle materie di competenza concorrente, i Länder hanno potestà legislativa solo quando e nella misura in cui il Bund non faccia uso del suo diritto di legiferare. Il Bund ha il potere di legiferare nel caso in cui sussista la necessità di una disciplina legislativa federale se "lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica, ed in particolar modo la tutela dell'uniformità delle condizioni di vita, prescindendo dai confini territoriali di ogni singolo Land; ovvero se la regolazione di una questione mediante legge di un Land potrebbe nuocere agli interessi degli altri Länder o della collettività" (art. 72 GG).

La nuova proposta attribuisce, inoltre, al Senato una funzione consultiva ai fini dell'adozione del decreto di scioglimento di un Consiglio regionale o di rimozione del Presidente della Giunta, per le ragioni indicate nell'art. 126, 1° co. In buona sostanza, l'art. 72, 5 co. statuisce che il parere richiesto, sulla base dell'originario Testo del 1948, alla Commissione paritetica di deputati e senatori per le questioni regionali, sia reso ora soltanto dalla Camera Alta.

In tale evenienza, sarebbe stato, forse, preferibile l'intervento congiunto delle due Camere, allo scopo di conservare il significato che si è voluto imprimere alla disposizione, con il coinvolgimento dei rappresentanti di entrambe le Camere a tutela delle ragioni dell'unità. Ciò, anche in considerazione del fatto che il provvedimento di scioglimento può intervenire per ragioni di sicurezza nazionale che, secondo la dottrina maggioritaria, sarebbero unicamente da ricondurre a situazioni di guerra interna, ovvero a casi in cui vengono, appunto, minacciati gli interessi che attengono alla comunità nazionale.

Per rimanere ancora nell'alveo delle funzioni, altre due previsioni sembrano in contrasto con l'esigenza di armonia della nuova architettura istituzionale, idonea a garantire un equilibrato dosaggio di unità e pluralismo. La prima, contenuta nell'art. 18 del ddl approvato dalla Camera, ribadisce la scelta operata in Assemblea Costituente di attribuire le funzioni di Presidente della Repubblica, in caso di impedimento, al Presidente del Senato federale, assegnando a quest'ultimo il delicato compito di sostituire il Capo dello Stato.

Ora, a me pare, che le ragioni di "simmetria", che portarono, in sede di stesura della Carta del 1948, a realizzare quel particolare assetto fra gli organi costituzionali, con la consacrazione del modello bicamerale perfetto ed una sostanziale pariordinazione fra i Presidenti dei due Rami del Parlamento, siano, oggi, venute meno. Né, d'altra parte, la scelta del Presidente del Senato quale organo supplente potrebbe trovare giustificazione nella circostanza, evidenziata in

passato, che tale organo sarebbe preposto all'Assemblea formata da componenti più anziani di età e nella quale la lotta politica sarebbe meno accesa. Infatti, alla luce della modifica apportata all'art. 58 Cost., secondo cui sono eleggibili a senatori i cittadini che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età, le differenziazioni concernenti l'elettorato passivo per l'accesso alle cariche elettive sono state cancellate.

Sulla base di tali notazioni, lasciare la supplenza nelle mani del Presidente del Senato sembra rappresentare una forzatura; sarebbe, invece, auspicabile la soluzione di attribuire a quest'ultimo la Presidenza del Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica ed assegnare al Presidente della Camera il ruolo di supplente. Anche in considerazione del fatto che la Camera bassa è espressione dell'intera collettività nazionale, dovrebbe essere ascritto fra le prerogative del suo Presidente, in caso di assenza del Capo dello Stato, il compito di rappresentare l'intera nazione.

Merita, poi, qualche notazione il potere originariamente conferito alla Camera territoriale di eleggere 6 giudici della Corte Costituzionale, che si sarebbero aggiunti ai 3 scelti dalla Camera, ai 5 designati dalle Supreme magistrature ed ai 5 di nomina presidenziale. Per quanto, non si possa non concordare con l'idea, peraltro, peculiare dei sistemi federali, di riservare al Senato la selezione di una parte dei componenti dell'organo di giustizia costituzionale, permangono forti dubbi circa l'opportunità di attribuire a tale organo la scelta di un così elevato numero di giudici, pari al doppio di quello spettante alla Camera e non riscontrabile, peraltro, in altri ordinamenti. La stesura emendata di tale disposizione, recependo l'opinione secondo cui l'aumento dei giudici di derivazione parlamentare potrebbe nascondere l'insidia di politicizzare eccessivamente la Corte, minacciandone dal di dentro l'indipendenza, ha assai opportunamente, ridotto a 4 i giudici di elezione senatoriale (che si vanno a sommare ai tre eletti dalla Camera, ai quattro scelti dalle Supreme Magistrature, nonché ai quattro di designazione presidenziale).

Di difficile comprensione risulta, invece, la norma in virtù della quale la scelta sui giudici riservata alla Camera delle Regioni, viene demandata al Senato integrato dai Presidente delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano. Probabilmente, una siffatta composizione del collegio risulta, probabilmente, preordinata ad invertere un nuovo criterio di distribuzione dei giudici della Consulta, che tenga conto non soltanto dei diversi schieramenti politici presenti in Parlamento, ma anche delle diverse aree territoriali di provenienza dei "candidati", al fine di sottolineare la fisionomia federale impressa all'ordinamento italiano.

Per concludere sul punto, risulta poco chiara la ratio che ha indotto l'odierno legislatore costituzionale a mantenere l'istituto dei delegati regionali chiamati ad integrare il Parlamento in seduta comune per l'elezione del Capo dello Stato. Ed, anzi, la modifica introdotta nell'articolo 83 si muove nella direzione di aumentare il numero complessivo dei delegati, prevedendo accanto a quelli indicati dai Consigli regionali (3 per ogni regione, 1 per la Valle d'Aosta), addirittura, una quota di delegati eletti da parte dei Consigli, "in ragione di un delegato per ogni milione di abitanti nella Regione".

Orbene, la scelta di membri aggregati trovava fondamento, secondo il precedente assetto costituzionale e nelle intenzioni dei Costituenti, nella necessità di allargare la base elettorale, per armonizzare maggiormente le Regioni nella vita complessiva dell'ordinamento, rappresentando ciò un segno tangibile del coinvolgimento degli enti territoriali facenti parte della Repubblica, "nella considerazione che, essendosi lo Stato unitario trasformato in uno Stato a base regionale, fosse giusto far partecipare gli esponenti delle Regioni all'elezione del Presidente della Repubblica". Nell'attuale Testo di riforma ove espressamente si prevede la Camera di rappresentanza degli interessi regionali, l'istituto dei delegati non sembra rispondere ad una reale esigenza.

Passando ad analizzare le modifiche relative alla composizione del Senato federale bisogna subito sottolineare la necessità della creazione di una seconda Camera, al fine di rappresentare le Regioni. Sarebbero state possibili due diverse soluzioni: l'elezione a suffragio popolare e diretto dei componenti la Camera, oppure la nomina da parte di rappresentanti regionali affidata ad organi delle Regioni, analogamente a quanto avviene nell'ordinamento tedesco (art. 51 GG) in cui il Bundesrat "è composto dai membri dei Governi dei Lander, che li nominano e li revocano".

L'articolo 57 del progetto ha preferito il sistema che attribuisce il diritto di eleggere i senatori direttamente ai cittadini, temperandolo in qualche misura con la partecipazione, priva, peraltro, di un preciso significato politico -poiché senza diritto di voto - dei rappresentanti delle Regioni e delle Autonomie locali all'attività del Senato federale.

Allo scopo di imprimere un carattere spiccatamente federale al voto popolare si è, poi, cercato di intervenire in due direzioni: la prima, con la previsione di una riserva di legge bicamerale, cui è stato demandato il compito di garantire "la rappresentanza territoriale da parte dei senatori" (3° co.); la seconda, riconoscendo, in un primo momento, il diritto di

elettorato passivo esclusivamente “a coloro che hanno ricoperto o ricoprono cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali e regionali, all’interno della Regione, o sono stati eletti senatori o deputati nella Regione” (art. 58). A tal riguardo, si possono ribadire le riflessioni critiche già espresse da chi ha evidenziato come la circostanza di aver svolto una carica politica nella Regione, anche in qualità di parlamentare, non garantisca affatto, di per sé, un reale collegamento con le istanze territoriali.

Da altra punto di vista, la disposizione in commento nella stesura non ancora modificata, trascurava del tutto il principio della parità di accesso alle cariche elettive, proclamato negli artt. 3 e 51 della Costituzione italiana, privando, al contempo, i cittadini della legittima aspirazione di entrare nella vita politica e le stesse istituzioni, di esperienze provenienti dal mondo professionale che nascono e si sviluppano nel territorio e che quindi a pieno titolo sarebbero in grado di rappresentarlo.

Ma l’aspetto più preoccupante anche nella versione aggiornata resta, a mio parere, un altro: la disposizione in esame, utilizzando il presente “ricoprono” con riferimento alle cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali, finisce per offrire fondamento costituzionale al principio del “cumulo di cariche politiche” (il quale richiamato principio sembra, fra l’altro, trovare ulteriore legittimazione nella norma, che stabilisce una riserva di legge per disciplinare i casi di non cumulabilità delle indennità “derivanti dalla titolarità contestuale di altre cariche pubbliche”).

La norma si pone, oltretutto, in stridente contrasto con l’orientamento che faticosamente si sta tentando di imporre attraverso la legislazione ordinaria. Al riguardo, il 20 febbraio 2004 il Consiglio dei Ministri ha deliberato un disegno di legge, approvato poi dalle Camere, recante nuove regole in vista delle elezioni per il rinnovo dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, celebrate, come è noto, nel mese di giugno dello stesso anno.

Infine, l’articolo 58, anche nell’attuale formulazione, laddove conferisce l’esercizio dell’elettorato passivo anche a coloro che pur non essendo “professionisti della politica”, “risiedono nella Regione alla data di indizione delle elezioni” desta parecchie perplessità. In primo luogo, infatti, tale disposizione non pare in alcun modo collegata con la previsione contenuta nella recente revisione dell’art. 51 della Carta Costituzionale, nella parte in cui demanda alla Repubblica di promuovere “con appositi provvedimenti le pari opportunità tra uomini e donne”.

Invero, il costrutto della norma - che innanzitutto richiede, per l’eleggibilità al Senato, il possesso di un “curriculum politico”, la cui carenza risulta superata con il requisito della residenza – potrebbe prestare il fianco ad una interpretazione incline a considerare, come subordinato, il carattere della residenzialità rispetto a quello delle cariche ricoperte. Una simile lettura della previsione costituzionale comporterebbe almeno due conseguenze di non poco conto: da una parte, in un sistema elettorale basato prevalentemente sul metodo maggioritario, le oligarchie di partito potrebbero giustificare scelte di candidature nei collegi a favore di soggetti con trascorsi politici, penalizzando, viceversa, candidati espressione di quelle istanze locali che un sistema federale dovrebbe comunque privilegiare. Dall’altra, siffatto congegno finirebbe per ridurre drasticamente il numero di donne (cui sarebbero preferiti coloro che possono vantare un “passato” o un “presente” politico) designate dai partiti, mortificando l’effettiva attuazione del principio di parità di accesso dei due sessi alle sedi di rappresentanza politica. Principio ribadito, da ultimo, in una sentenza della Corte Costituzionale (n. 49 del 2003), nonché nella recente legge sul sistema elettorale per le competizioni europee.

In particolare, quest’ultimo provvedimento ha introdotto il principio secondo cui ogni lista non può essere composta da più dei due terzi di candidati dello stesso sesso, prevedendo per i partiti che dovessero disattendere tale prescrizione la perdita di una parte significativa del rimborso elettorale.

Infine, la riduzione del numero dei componenti dell’Assemblea, assimila il nostro ordinamento a quello degli altri Paesi europei e rappresenta, una delle modifiche di pregio dell’odierno progetto di riforma del Senato federale.

* Questo scritto riproduce - con gli adattamenti ritenuti necessari dopo l’approvazione della Camera del ddl di modifica della seconda parte della Costituzione, avvenuta il 15 ottobre del 2004 - la relazione presentata il 18 dicembre 2003, al primo incontro di studi “Gianfranco Mor” sul diritto regionale, dal titolo “Le trasformazioni dello Stato Regionale Italiano”.

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali