

# Composizioni e funzioni del nuovo Senato in prospettiva comparata

di *Barbara Guastaferra*

Il testo prende in esame il progetto di revisione costituzionale del Senato della Repubblica, studiandone composizione e funzioni.

Esse sono poi poste a paragone con il bicameralismo francese, spagnolo e tedesco.

## 1. Introduzione

Il testo della legge costituzionale (C - 2613-D)<sup>1</sup> pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 15 aprile 2016 e sottoposto a *referendum* costituzionale, oltre a modificare il riparto di competenza tra Stato e Regioni (revisionando il titolo V, parte II della Costituzione)<sup>2</sup>, supera il bicameralismo paritario che ha caratterizzato la Repubblica italiana sin dagli albori, differenziando sia la composizione che le funzioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Quest'ultimo per la prima volta rappresenterà le autonomie territoriali di cui si compone la Repubblica, alla stregua di quanto accade in alcuni degli ordinamenti federali classici. I primi paragrafi del presente contributo si soffermano sulla rinnovata composizione del Senato e sulle sue funzioni. Quest'ultimo aspetto della riforma è quello che ha maggiormente risentito del tortuoso *iter* procedura-

le previsto dall'138 della nostra Costituzione dedicata alla revisione costituzionale<sup>3</sup>. Infatti, il disegno di legge costituzionale presentato dal Governo l'8 aprile 2014 è stato rivisitato in modo significativo dal doppio passaggio parlamentare tra Camera dei deputati e Senato della Repubblica, che ha necessariamente richiesto soluzioni compromissorie. Oltre a modificare le modalità di elezione dei Senatori, il testo di legge costituzionale vede notevolmente ampliate le funzioni del Senato e la possibilità di quest'ultimo di incidere nel procedimento legislativo. La parte conclusiva del contributo si sofferma sui profili di diritto comparato, analizzando la riforma del Senato sottoposta a *referendum* costituzionale in Italia alla luce di altre esperienze europee. In particolar modo, si analizzeranno i nessi tra rappresentanza territoriale e procedimento legislativo, e, dunque, la possibilità di altre Camere alte rappresentative delle autonomie e collettività territoriali (quali ad esempio quelle di

1. Il testo scaturisce dal disegno di legge costituzionale presentato l'8 aprile 2014 dal Presidente del Consiglio dei ministri (Renzi) e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (Boschi) è intitolato: *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*.

2. Si tralasciano in questa sede gli aspetti relativi alla riforma del titolo V, che vede sostanzialmente decurtati i poteri legislativi delle Regioni. Per tutti, si rinvia ad A. Ruggeri, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di Autonomia*, 1 *Le Regioni* (2015).

3. Il disegno di legge costituzionale presentato l'8 aprile 2014 è stato approvato in prima deliberazione dal Senato della Repubblica l'8 agosto 2014 e modificato, in prima deliberazione, dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015 e dal Senato della Repubblica il 13 ottobre 2015. Esso è stato poi approvato, senza modificazioni, in prima deliberazione dalla Camera dei deputati l'11 gennaio 2016 e approvato, in seconda deliberazione, dal Senato nella seduta del 20 gennaio 2016. In quest'ultima, il Senato ha approvato la riforma con 180 voti favorevoli, 112 contrari e un'astensione (quindi, a maggioranza assoluta dei componenti). Non essendo stato raggiunto dunque il *quorum* dei due terzi di cui all'articolo 138 della Costituzione sopra menzionato, il disegno di legge costituzionale può, e come abbiamo visto, sarà, sottoposto a *referendum* costituzionale.

Germania, Francia e Spagna) di partecipare al processo di formazione delle leggi.

### 2. La nuova composizione del Senato

Il superamento del bicameralismo perfetto implica che il Parlamento continuerà ad articolarsi in Camera dei deputati e Senato della Repubblica, ma i due organi avranno composizione e funzioni in gran parte differenti. Per certi versi è la stessa diversa composizione a legittimare una differenza di funzioni. Difatti, l'elemento principale della riforma consiste nella fuoriuscita del Senato (proprio perché non più eletto a suffragio universale diretto) dal circuito fiduciario, che resta appannaggio della sola Camera dei deputati<sup>4</sup>. Ai sensi del nuovo articolo 55 della Costituzione<sup>5</sup>, infatti, «la Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo», mentre il Senato «esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica». Tale differenza di funzioni è strettamente collegata alla differente composizione dei due organi. È lo stesso articolo 55 a precisare che mentre «ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la *Nazione*», il Senato della Repubblica «rappresenta le *istituzioni territoriali*».

Provare a cambiare la composizione del Senato e renderlo rappresentativo delle autonomie territoriali, alla stregua di quanto accade negli ordinamenti federali classici, non è stato semplice. La proposta governativa iniziale è stata quasi stravolta dal dibattito parlamentare. Il Governo aveva previsto un Senato ridotto (circa 100 membri a fronte degli attuali 315) e rinominato "Senato delle Autonomie". Esso era composto, di diritto, da Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome e dai sindaci dei comuni capoluogo di Regione e di provincia autonoma. Ciascuna Regione poteva poi esprimere due membri eletti dal Consiglio regionale tra i propri componenti e due sindaci eletti da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione. Accanto a questa folta componente rappresentativa delle istituzioni territoriali, c'era una componente, giudicata da diversi critici troppo

elevata per un Senato che proclamava essere il "Senato delle Autonomie"<sup>6</sup>, composta da 21 cittadini che avessero illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario, nominati dal Presidente della Repubblica, con una durata in carica di 7 anni.

In seguito alla duplice deliberazione parlamentare, l'articolo dedicato alla composizione del Senato ha subito modifiche di rilievo, sino ad essere stravolto se non nel dato numerico: la riduzione dei Senatori da 315 a circa 100. Anche la denominazione "Senato delle Autonomie" presente nel disegno di legge di iniziativa governativa è stata modificata, preferendo mantenere quella, attuale, di "Senato della Repubblica". Ai sensi dell'articolo 57, comma 1, della Costituzione, come novellato<sup>7</sup>, «il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica». A parità del numero di senatori voluto dal Governo, si riduce dunque drasticamente la quota non rappresentativa delle istituzioni territoriali.

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 57, «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, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori». Secondo il comma 3, «nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due». Rispetto alle proposta del Governo, viene quindi ridotta la componente dei sindaci, che prima aveva la stessa consistenza dei consiglieri regionali. Mentre i sindaci-senatori non potranno essere più di uno per Regione, il numero dei consiglieri-Senatori varierà a seconda del peso demografico di ciascuna Regione. Infatti, il comma 4 dello stesso articolo 57 precisa che «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». Mentre il disegno di legge di iniziativa governativa prediligeva dunque il "criterio aritmetico" nella ripartizione dei seggi, accolto ad esempio dal Senato degli Stati Uniti, dove gli Stati sono egualmente rappresentati indipendentemente

4. Secondo M. Luciani (*La riforma del bicameralismo, oggi*, in Rivista AIC, n. 2/2014) l'elezione diretta dei Senatori sarebbe in contraddizione con la sottrazione al Senato del rapporto fiduciario.

5. Come novellato dall'articolo 1 del disegno di legge costituzionale (Atto Camera dei deputati n. 2613 D), intitolato *Funzioni delle Camere*.

6. Tra gli altri, R. Bifulco, Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (ddl cost. A.C. 2613-A) e L. Violini, *Note sulla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1/2015.

7. Si veda l'articolo 2 del disegno di legge costituzionale (Atto Camera dei deputati n. 2613 D), intitolato *Composizione ed elezione del Senato della Repubblica*.

mente dalla dimensione geo-demografica, le Camere hanno prediletto il “criterio geometrico” di ripartizione dei seggi, dando il giusto peso alla differenza demografica delle Regioni. Ad ogni modo, nessuna Regione potrà avere meno di due Senatori: questo dato fisso implicherà dunque che il Senato della Repubblica sarà caratterizzato da una “proporzionalità degressiva” simile a quella esistente nel Parlamento europeo: le Regioni di dimensione minore, pur ottenendo meno seggi rispetto alle Regioni con una popolazione più elevata, avranno comunque un numero di seggi superiore a quello che avrebbero ottenuto se si fosse applicato un criterio strettamente proporzionale. A titolo di esempio, si prevede, stando alle stime predisposte dal Servizio studi della Camera dei deputati, che la Regione meno popolosa, la Valle d’Aosta, che conta all’incirca 127.000 abitanti, avrà due seggi in seno al Senato così come la Liguria, che conta all’incirca 1.571.000 abitanti. La Regione più popolosa, la Lombardia (con 9.705.000 abitanti), dovrebbe ottenere 14 Senatori.

Coerentemente a quanto stabilito nell’articolo 55, ossia che il Senato rappresenta le “istituzioni territoriali”, l’articolo 57 appena menzionato prevede dunque un meccanismo di “elezione indiretta” dei Senatori: pur non essendo direttamente eletto dal popolo, il Senato sarà comunque composto da membri (siano essi consiglieri regionali o sindaci) che hanno a loro volta ricevuto un’investitura democratica. Tuttavia, il sistema di “elezione indiretta”, è l’elemento che ha maggiormente diviso l’Aula durante il dibattito parlamentare. L’articolo 57, comma 5, infatti, è stato più volte emendato al fine di trovare un compromesso che venisse incontro ad alcune minoranze parlamentari che denunciavano il carattere “non democratico” di un Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali. Infatti, nella versione finale del testo di legge costituzionale, l’articolo 57, al comma 5, specifica 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 sesto comma» (corsivo aggiunto). Dunque, se resta in capo ai Consigli regionali eleggere, tra i propri componenti, i senatori, il nuovo testo dell’articolo trova una soluzione di compromesso: stabilire che i senatori vengono eletti «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesi-

mi organi», lascia intravedere la possibilità che vi sia un maggiore coinvolgimento diretto dell’elettorato. È possibile che in occasione del rinnovo dell’elezione degli stessi consigli regionali i cittadini conoscano in anticipo quali dei candidati alla carica di consigliere regionale possa poi aspirare a ricoprire l’incarico di senatore<sup>8</sup>. Ad ogni modo, le modalità di implementazione di tale disposizione sono demandate ad una legge bicamerale (che vede dunque il coinvolgimento sia della Camera che del Senato). Ciò è esplicitato dallo stesso articolo 57, che al sesto e ultimo comma stabilisce che «con legge approvata da entrambe le Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio».

### 3. Le nuove funzioni del Senato ed il concorso alla funzione legislativa

Le nuove funzioni del Senato sono enumerate nell’articolo 55 comma 5 della Costituzione<sup>9</sup>, come novellato dall’art. 1 del testo di legge costituzionale dedicato alle “Funzioni delle Camere”, secondo il quale il Senato «concorre all’esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione». Il Senato, dunque, seppur escluso dal circuito fiduciario, resta comunque un organo legislativo, anche se la possibilità che esso intervenga nel processo legislativo è circoscritta alle modalità stabilite dalla Costituzione. Oltre alla funzione principale del Senato, tra cui, appunto quella legislativa e quella «di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l’Unione europea», l’articolo 55, comma 5, stabilisce che il Senato «partecipa all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea; valuta le politiche pubbliche e dell’attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l’impatto delle politiche dell’Ue sui territori». Quest’ultima funzione potrebbe potenziare il ruolo del Senato (già oggi più attivo della Camera dei deputati), nel controllo di sussidiarietà degli atti dell’Unione europea previsto dall’*Early Warning Mechanism* introdotto dal Trattato di Lisbona. Ancora ai sensi dell’articolo 55, comma 5, infine, il Senato «concorre alla verifica e all’attuazione delle leggi dello Stato nonché all’e-

8. Sulle possibili interpretazioni della norma, si veda V. De Santis, La “doppia investitura” dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare “al centro” le istituzioni territoriali, Considerazioni sull’emendamento all’art. 2, co. 5 del ddl cost. n. 1429-B, in *Forum quaderni costituzionali* (n. 11/2015).

9. Per una prima lettura si rinvia, tra gli altri ad A. Poggi, *Funzioni e funzionalità del Senato delle autonomie*, Vol. 8/2014 [www.Federalismi.it](http://www.Federalismi.it).

spressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge».

L'elemento che più interessa in questa sede, anche alla luce dei profili di diritto comparato, è tuttavia capire come la Seconda Camera interverrà nel procedimento legislativo, specialmente alla luce del fatto che con il bicameralismo paritario che la riforma costituzionale intende abolire, il Senato e la Camera dei deputati concorrevano all'esercizio della funzione legislativa in egual misura, essendo sempre necessario il consenso di entrambi i rami del Parlamento per l'approvazione di una legge. La riforma costituzionale muta profondamente l'articolo 70 della Costituzione, dedicato al procedimento legislativo<sup>10</sup>. Il ruolo delle due Camere resta paritario *soltanto* per alcune categorie di leggi, individuate dal primo comma del nuovo articolo 70 della Costituzione. La lista delle leggi "bicamerali", che richiedono il consenso sia della Camera dei deputati che del Senato della Repubblica, è tassativa, nel senso che non possono esservi casi di leggi bicamerali non espressamente previste dalla Costituzione.

Rispetto al disegno di legge presentato dal Governo, tuttavia, il Parlamento ha incrementato notevolmente l'elenco di cui all'articolo 70, comma 1, e dunque la possibilità di avere leggi bicamerali. L'elenco include le leggi di revisione costituzionale, le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i *referendum* popolari e le altre forme di consultazione, le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni; la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea; le leggi che autorizzano la ratifica dei Trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea; la legge per definire le procedure per l'esercizio del potere sostitutivo ed i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni in caso di dissesto finanziario dell'ente; le leggi che stabiliscono cioè le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato, nonché le norme per la loro sostituzione in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale e locale, etc.

Al di fuori dei casi elencati dall'articolo 70, comma 1, il disegno di legge costituzionale attribuisce alla Camera dei deputati la competenza generale a

legiferare. È tuttavia conferito al Senato una sorta di "potere di richiamo", attraverso il quale la seconda camera può esaminare il testo ed emendarlo, lasciando tuttavia alla Camera l'ultima parola. Ai sensi dell'articolo 70, comma 3, come novellato, «ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva». Accanto alle leggi "bicamerali" di cui al comma 1 dell'articolo 70 ed alle leggi "monocamerali" con possibile intervento del Senato di cui al comma 3 dell'articolo 70, il disegno di legge costituzionale prevede anche casi di leggi monocamerali, ma con un ruolo "rinforzato" del Senato. In questi casi, se si intende approvare una legge che dà attuazione all'articolo 117, quarto comma, la Camera può discostarsi dalle modificazioni proposte dal Senato solo mediante un voto espresso a maggioranza assoluta dei propri componenti. L'intervento "rafforzato" del Senato è dunque previsto nel caso in cui la legge dello Stato sia suscettibile di incidere negativamente sulla sfera di attribuzione delle competenze costituzionalmente garantite alle Regioni: infatti, l'articolo 117 comma 4 che può attivare un coinvolgimento maggiore del Senato, riguarda la possibilità che leggi statali possano intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva dello Stato quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale.

#### 4. Profili di diritto comparato: il bicameralismo in Germania, Francia e Spagna

La riforma costituzionale in primo luogo allinea l'Ordinamento italiano al generale *trend* in Europa che vede la maggior parte degli ordinamenti abbracciare un bicameralismo differenziato e non paritario. Ad eccezione dell'Italia, la Bosnia-Erzegovina e la Svizzera, che optano per un sistema perfettamente bicamerale, Austria, Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Russia, Slovenia e Spagna adottano un sistema bicamerale differenziato. La scelta del legislatore costituzionale di superare il bicamerali-

10. La novella è apportata dall'art. 10 del disegno di legge costituzionale (Atto Camera dei deputati n. 2613-D), intitolato *Procedimento legislativo*. In dottrina, si segnalano E. Rossi, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, 1 *Le Regioni* (2015); R. Romboli, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, 4 settembre 2015; R. Dickman, *Osservazioni sulla nuova organizzazione del processo legislativo dopo la riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, *Focus riforma costituzionale* (24 febbraio 2016).

smo paritario, creando una Seconda Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, ricalca modelli presenti in molti Stati europei, non necessariamente federali. Bisogna tuttavia riconoscere che gli studi di diritto comparato evidenziano un forte nesso tra federalismo e bicameralismo. Difatti, anche se non tutti gli stati federali sono dotati di una Seconda Camera (o Camera Alta), di certo tutte le Seconde Camere di ordinamenti federali rappresentano le entità federate<sup>11</sup>. Alla rappresentanza politica espressa nelle Camere basse (spesso titolari uniche del rapporto fiduciario del Governo) fa da contraltare la rappresentanza territoriale espressa nelle Camere alte. Indipendentemente dalla loro composizione, che è variabile, la principale finalità delle stesse è garantire che le istanze dei territori siano rappresentate al centro, ossia a livello nazionale. Questo obiettivo è spesso raggiunto attraverso un coinvolgimento della Camera bassa, composta dai rappresentanti delle autonomie territoriali, nel procedimento legislativo, in particolar modo in materie di stretta competenza delle stesse autonomie.

Tale coinvolgimento non assume sempre la stessa rilevanza. In alcuni ordinamenti, infatti, il Senato (*rectius* la Seconda Camera) ha solo un potere di veto sospensivo e non ha, dunque, la possibilità di emendare il testo. Tale veto, a sua volta può essere o assoluto (come in Olanda, dove tuttavia viene raramente esercitato dalla Camera alta) o superabile dalla Camera bassa con un voto generalmente a maggioranza ordinaria (come ad esempio in Austria e Slovenia)<sup>12</sup>. Molti altri Ordinamenti prevedono un coinvolgimento maggiore del Senato, che, fermo restando il potere decisionale di ultima istanza in capo alla Camera bassa, può esaminare ed emendare il testo e non semplicemente opporre un veto. Ciò può avvenire o su tutti i testi legislativi (come ad esempio accade in Irlanda, in Polonia, nella Repubblica ceca, in Spagna etc.) o solo su alcuni testi legislativi, individuati, ad esempio, in base ad un criterio per materia (Belgio e Germania). Il massimo coinvolgimento delle Camere alte si ha, infine, quando il procedimento legislativo è “necessariamente bica-

merale”, nel senso che richiede l’interazione di entrambe le Camere, poste su un piano di parità, per approvare un disegno di legge. Il modello per cui opta il legislatore costituzionale è misto, nel senso che, come abbiamo visto, contempla sia il procedimento *necessariamente* bicamerale che quello che vede un coinvolgimento solo *eventuale* del Senato, che può però emendare il testo, nei tempi e modalità previsti dalla Costituzione e non semplicemente opporre un veto. L’analisi che segue si concentrerà su altri ordinamenti europei dotati di una Seconda Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, ed in particolar modo su un ordinamento di natura federale (quale la Germania) e su due ordinamenti unitari come l’Italia (quali la Francia e la Spagna), cercando di analizzare le modalità attraverso le quali tali Camere alte sono coinvolte nel procedimento legislativo.

In Germania, il Senato (*Bundesrat*) è composto, ai sensi dell’articolo 51 della Legge fondamentale, dai membri dei governi di ogni *Land*, che possono essere da tre a sei a seconda della consistenza demografica di ciascuna autonomia territoriale. Una delle critiche mosse alla configurazione del Senato così come prospettata dalla riforma costituzionale in Italia, risiede proprio nella mancata obbligatorietà di includere gli esecutivi regionali all’interno della Seconda Camera, alla stregua del modello tedesco<sup>13</sup>. Anche se questa resta una possibilità, specie nel caso in cui dovesse delinearci una prassi politico-istituzionale che porti i Consigli regionali ad eleggere il Presidente della Regione tra i consiglieri-Senatori che faranno parte del nuovo Senato<sup>14</sup>, la rappresentanza territoriale del Senato sarebbe stata rafforzata dalla presenza degli esecutivi. In realtà, nel modello tedesco, ci sono anche altre elementi che rendono la Seconda Camera fortemente rappresentativa delle autonomie territoriali. I delegati rappresentativi di ciascun *Land* sono non solo sottoposti ad un vincolo di mandato, ma sono tenuti ad esprimere un voto unitario, rappresentativo dell’interesse del *Land*. Dal momento che né il mandato imperativo né il voto unitario sono stati accolti dalla riforma co-

11. Per un’analisi comparata si rinvia a M. Russell, *The Territorial Role of Second Chambers*, *The Journal of Legislative Studies*, 7:1 (2001).

12. I dati di diritto comparato presenti in tale paragrafo sono ripresi dal Dossier n. 54 a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica, *Le camere alte in Europa e negli Stati Uniti* (settembre 2013), al quale si rinvia per ulteriori approfondimenti. In dottrina, si rinvia a S. Bonfiglio (a cura di), *Composizione e Funzioni delle seconde Camere. Un’analisi comparativa*, CEDAM, Padova, 2008.

13. Tra gli altri, si vedano R. Bifulco, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo* (ddl cost. A.C. 2613-A) e E. Gianfrancesco, *Regioni e riforme costituzionali. Alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, n. 1/2015).

14. N. Lupo, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato. Prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, *Focus sulla riforma costituzionale di federalismi.it* (numero 4, 24.2.2016).

stituzionale<sup>15</sup>, per quanto il nuovo Senato abbia una vocazione a rappresentare le istanze territoriali, esso sarà verosimilmente articolato intorno ad un *cleavage* politico (più che territoriale), rappresentativo dell'appartenenza politica del consigliere-senatore<sup>16</sup>.

Analogamente a quanto disposto dalla riforma costituzionale in corso in Italia, il *Bundesrat* è escluso dal circuito fiduciario, ma interviene nel processo legislativo, a partire dalla fase di iniziativa legislativa, che spetta al *Bundesrat* nel suo complesso (che vota a maggioranza assoluta su proposte avanzate da uno o più *Länder*). Anche se tutti i disegni di legge sono presentati alla Camera eletta direttamente dal popolo (il *Bundestag*), vi è una sorta di controllo reciproco tra gli organi coinvolti nel processo legislativo. Difatti, le proposte di legge del *Bundesrat* sono preventivamente inviate al Governo federale, che esprime un parere al riguardo prima di inviarle al *Bundestag*. Analogamente, una proposta di legge del Governo federale deve essere inviata al *Bundesrat* che può esprimere una posizione prima della presentazione al *Bundestag*, sempre entro il termine prestabilito. Sin dalla fase iniziale del procedimento legislativo, dunque, si tiene conto del parere delle entità federate, laddove il disegno di legge sia di iniziativa governativa. Una volta deliberati dal *Bundestag*, i progetti di legge sono inviati all'altra Camera, la quale interviene in modo diverso a seconda che si tratti di "leggi a consenso necessario", ossia leggi che necessitano di un pronunciamento formale del *Bundesrat* (*Zustimmungsgesetze*), o di "leggi semplici", in relazione alle quali il *Bundesrat* può opporre solamente un veto sospensivo (*Einspruchsgesetze*).

Nel caso di "leggi semplici", il *Bundesrat* non può respingere il progetto di legge proveniente dal *Bundestag*. Esso può soltanto o approvare il testo (che in tal modo diventa legge) o, chiedere la convocazione della Commissione di conciliazione (composta paritariamente dai membri delle due Camere) entro tre settimane dalla trasmissione del testo. In seguito alle modifiche apportate in sede di Commissione, il *Bundestag* può deliberare nuovamente ed il *Bundesrat* ha nuovamente diritto di opporsi a tale ultima deliberazione. Tuttavia, a patto che si rispecchi la medesima maggioranza con la quale è stata palesata l'opposizione del Senato, essa può essere sempre superata dal

*Bundestag* con una nuova deliberazione. Contrariamente al procedimento per le leggi semplici, che lascia dunque al *Bundestag* il diritto all'ultima parola, nel procedimento per le cosiddette "leggi a consenso necessario", il pronunciamento del *Bundesrat* è indispensabile per il perfezionarsi di un atto legislativo e deve essere espresso anche se non si ritiene di dover modificare il testo approvato dal *Bundestag*. Nel caso vi sia contrasto tra le due Camere, il *Bundesrat*, il Governo federale e lo stesso *Bundestag* possono convocare la Commissione di conciliazione che, approvata una proposta di conciliazione, la invia al *Bundestag*. Se il *Bundesrat* approva il testo votato dal *Bundestag*, la legge si considera approvata, mentre se il *Bundesrat* rigetta il testo, quest'ultimo decade. Il ruolo della Camera rappresentativa delle autonomie territoriali risulta dunque fortemente rafforzato, rispetto al caso delle leggi semplici, dove il *Bundesrat* ha solo la facoltà di avviare il procedimento della Commissione di conciliazione, potendo eventualmente ritardare l'approvazione delle legge, ma non condizionarla, in quanto il *Bundestag* può sempre superare il veto opposto dal *Bundesrat*.

Bisogna riconoscere, tuttavia (ed è questa la soluzione per cui opta anche il legislatore costituzionale italiano), che le leggi necessariamente bicamerali sono contenute in un elenco tassativo previsto dalla Legge Fondamentale tedesca (che include, tra le altre, le leggi di revisione costituzionale, le leggi che regolano taluni aspetti relativi all'esercizio del diritto di asilo, le leggi che trasferiscono poteri sovrani ad organismi sovranazionali etc.). Inoltre, la riforma del federalismo tedesco – *Föderalismusreform* del 2006 – oltre a rivisitare il riparto di competenze tra Federazione e *Länder*, ha ridotto notevolmente il novero delle leggi per le quali è necessario un pronunciamento del *Bundesrat*, limitando dunque il suo potere di veto, anche alla luce del fatto che, essendo composta dagli esecutivi dei *Länder*, la Camera alta si era spesso caratterizzata con diverse maggioranze politiche rispetto alla Camera bassa. Infatti, le ipotesi di consenso necessario del *Bundesrat*, che costituivano circa il 60% delle leggi federali, sono ora ridotte a circa il 35%. La Camera rappresentativa delle autonomie territoriali continua tuttavia a detenere un diritto di veto sulle proposte di legge che siano

15. Fortemente criticata questa scelta in dottrina. Cfr., in particolare, G. Tarli Barbieri, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, No. 1/2015, p. 258: «Una Camera siffatta appare uno strano ibrido che non sembra rispondere alla *ratio* della sua istituzione e che per le modalità della sua elezione (elezione da parte dei consigli regionali, assenza di vincolo di mandato), potrebbe ben atteggiarsi come una Camera politica svincolata dal rapporto fiduciario»: e R. Bin, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in *forumquadernicostituzionali.it* (20 marzo 2015), «di voto unitario non si parla proprio, anzi si prevede che l'elezione dei senatori avvenga con metodo proporzionale per liste contrapposte, garantendo così che la rappresentanza della regione si presenti spaccata lungo la stessa *cleavage* che separa le componenti politiche in regione. È chiaro che così si prefigura una Camera in cui non ci sarà una rappresentanza dei territori».

16. Sui profili critici, tra gli altri, G. Di Cosimo, *Incoerenze fra fine e mezzi*, 1 *Le Regioni* (2015).

inerenti al riparto di competenze tra Federazione e Stati federati.

Un ultimo aspetto sul quale richiamare l'attenzione, ai fini di un'analisi comparata è che la Legge fondamentale tedesca non prevede una procedura che accerti quando la proposta di legge abbia natura di legge semplice o di legge a consenso necessario. Tuttavia, a tutela della Camera rappresentativa dei *Länder*, il Presidente della Repubblica può non promulgare una legge approvata dal *Bundestag* con il procedimento semplice se ritiene vi siano alcuni profili che richiedono il consenso del *Bundesrat*. Una volta che la legge è entrata in vigore, inoltre, ciascun *Länder* ha comunque la possibilità di adire il Tribunale costituzionale qualora ritenga che nel procedimento legislativo siano state violate le prerogative del *Bundesrat*. Giova ricordare che la legge costituzionale sottoposta a referendum in Italia, è silente in merito alle possibili ambiguità interpretative su quale degli innumerevoli procedimenti legislativi (previsti dall'articolo 70 e non solo) adottare. Non è escluso che questo dato possa aumentare il contenzioso costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale. Durante il duplice passaggio parlamentare, è stata introdotta una disposizione secondo cui i Presidenti delle Camere decidono, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi Regolamenti.

Aldilà del modello tedesco è interessante anche analizzare il modello francese e spagnolo. A differenza dello Stato tedesco, che è qualificato come un ordinamento federale, sia Francia che Spagna sono qualificabili, come l'Italia, ordinamenti unitari. Tuttavia, essi hanno optato molto prima del nostro ordinamento per una Seconda camera che potesse rappresentare le istituzioni territoriali.

In Francia vige un sistema bicamerale in cui l'*Assemblée nationale* è eletta a suffragio universale diretto, rappresenta la Nazione e gode del potere di sfiduciare il Governo, ed il *Sénat* che è eletto a suffragio universale indiretto, in quanto rappresenta le collettività territoriali della Repubblica. Esso è composto da 348 Senatori scelti da un collegio di circa 150.000 grandi elettori, di cui fanno parte sindaci, consiglieri dipartimentali, consiglieri regionali e consiglieri municipali. Una delle critiche mosse al Senato francese riguarda gli squilibri nella rappresentanza territoriale, dovuti sia al fatto che i delegati dei consigli municipali sono all'incirca il 95 per cento, e al fatto che i membri delle comunità rurali (storicamente più

conservatrici) sono sovra-rappresentati rispetto ai membri delle comunità urbane. Per quanto riguarda il coinvolgimento del Senato nel procedimento legislativo, il bicameralismo francese ha subito molte modifiche. Durante la terza Repubblica (1875-1940), il bicameralismo era quasi paritario, disponendo Senato e Assemblea di quasi gli stessi poteri. Durante la Quarta Repubblica (1946-1958), il bicameralismo francese si è differenziato in modo sostanziale, in quanto il Senato ha assunto poteri soltanto consultivi in ambito legislativo, oltre a perdere il controllo politico sul Governo. Durante la Quinta Repubblica, il Senato ha riacquisito poteri sia legislativi che di controllo sull'operato del Governo, pur essendo comunque subordinato rispetto al ruolo centrale dell'Assemblea nazionale. Attualmente, il bicameralismo francese viene definito *à la carte*, nel senso che in via generale, ciascun disegno di legge deve necessariamente essere approvato da entrambi i rami del Parlamento, riproducendo le dinamiche del bicameralismo "perfetto". Tuttavia, in caso di *impasse*, sia il Primo Ministro che i due Presidenti delle Assemblee congiuntamente, possono optare per un bicameralismo "imperfetto" che dia prevalenza all'Assemblea nazionale, in quanto organo dotato di legittimazione popolare diretta. Ciò avviene nel caso in cui nemmeno un Comitato di conciliazione riesca a superare il disaccordo tra i due rami del Parlamento (per attivare il Comitato di conciliazione è necessario che per due letture successive in ciascuna Camera non vi sia stato accordo). Questa procedura che vede il prevalere dell'Assemblea può essere attivata a prescindere dalla materia di riferimento, ma, in caso di leggi organiche, l'Assemblea nazionale può approvare il testo sul quale non vi sia l'accordo con il Senato solo a maggioranza assoluta dei suoi membri. Inoltre, restano escluse dalla procedura le leggi organiche riguardanti il Senato e le leggi di revisione costituzionale: queste richiedono, dunque, il necessario consenso della seconda Camera.

Un altro Stato unitario che ha una seconda Camera rappresentativa dei territori è la Spagna. Ai sensi dell'articolo 69 della Costituzione «il Senato è la Camera di rappresentanza territoriale». Esso è eletto per quattro anni ed ha una composizione mista, in quanto alcuni dei suoi membri sono eletti direttamente dal popolo ed altri in via indiretta. Il comma 2 dell'articolo 69 della Costituzione spagnola dispone che in ogni provincia si eleggeranno quattro Senatori a suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto, con le modalità indicate da una legge organica<sup>17</sup>.

17. Ai sensi del comma 3 dell'articolo 69, «Nelle province insulari ogni isola o loro raggruppamento con Capitolo o Consiglio Insulare, costituirà una circoscrizione agli effetti dell'elezione dei Senatori, spettandone tre a ciascuna delle isole maggiori — Gran Canaria, Maiorca e Tenerife — e uno per ognuna delle seguenti isole o raggruppamenti: Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gommara, Hierro, Lanzarote e La Palma». Ai sensi del comma 4, «Le popolazioni di Ceuta e Melilla eleggeranno ciascuna due Senatori».

Invece, il comma 5 dello stesso articolo 69 dispone che le Comunità Autonome designano un senatore (e uno in più per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio). Tale designazione «spetterà all'Assemblea legislativa o, in sua mancanza, all'Organo collegiale superiore della comunità autonoma conformemente a quello che stabiliranno gli Statuti, che assicureranno in ogni caso l'adeguata rappresentanza proporzionale». Tale componente, non direttamente eletta e rappresentativa delle comunità autonome, è comunque inferiore rispetto alla componente direttamente eletta. Questo elemento, insieme alla posizione completamente subordinata del *Senado* al Congresso, ha spesso suscitato molte critiche sulla possibilità che il Senato riuscisse effettivamente a rappresentare le autonomie.<sup>18</sup>

La subordinazione del *Senado* rispetto al Congresso si evince in primo luogo dal fatto che esso è escluso dal circuito fiduciario, dalla messa in stato di accusa del Presidente e degli altri membri del Governo, dall'autorizzazione all'indizione di *referendum* e dalla conversione di decreti-legge. Quanto al procedimento legislativo, il Senato ha potere di iniziativa (insieme al Governo, al Congresso e al popolo) ed ha il diritto sia di modificare che di opporre un veto ai disegni di legge trasmessi dal Congresso per l'approvazione finale<sup>19</sup>. In caso di veto del *Senado*, il Congresso può, a maggioranza assoluta oppure a maggioranza semplice, ma decorsi due mesi dalla comunicazione del veto, approvare il disegno di legge che sarà così promulgato; in caso di modifiche emendative da parte del Senato, il Congresso si esprime a maggio-

ranza semplice. Dal momento che il Congresso può sempre superare la volontà del *Senado*, non esiste per quest'ultimo alcun potere di impedire in modo definitivo l'approvazione di una legge, nonostante nella prassi, il Senato spagnolo abbia esercitato abbastanza frequentemente il diritto di modificare i disegni di legge pervenuti dal Congresso.

A conclusione di questo rapido affresco comparato su tre sistemi bicamerali va anche precisato che, nonostante in Europa il fenomeno del passaggio dal bicameralismo al monocameralismo abbia riguardato pochi Stati, tra l'altro di scarsa dimensione territoriale (ossia al di sotto dei 15.000.000 abitanti), come ad esempio la Croazia (2001), Danimarca (1953) Estonia (1992), Grecia (1935), Portogallo (1910), Svezia (1970), Ungheria (1960)<sup>20</sup>, alcuni degli Stati bicamerali riservano alla sola Camera bassa la facoltà di legiferare in alcune materie specificate dalla Costituzione, creando, di fatto, un procedimento legislativo monocamerale. Se in Spagna, come si è appena ricordato, il Senato è escluso dal procedimento di conversione dei decreti-legge emanati dal Governo, in Austria ed in Belgio i Senati non dispongono di alcuna competenza sui disegni di legge di bilancio e di finanza pubblica. Rispetto all'opzione del "monocameralismo di fatto" all'interno di ordinamenti bicamerali, vale la pena sottolineare che il legislatore costituzionale italiano, prevedendo procedimenti legislativi a coinvolgimento *necessario* o *eventuale* del Senato, in nessun caso esclude la Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali dalla deliberazione legislativa.

18. Cfr. tra gli altri, F. J. Gutiérrez Rodríguez, *El debate sobre la reforma del Senado*, Madrid, Temas del Senado, 2004.

19. Si veda in particolare l'articolo 90 della Costituzione spagnola.

20. Dossier n. 54 a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica, *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti* (settembre 2013).