

1. Le seconde camere sono storicamente nate per assolvere a diverse funzioni: la rappresentanza di ceti sociali diversi o di differenti categorie produttive, la partecipazione degli enti territoriali che compongono l'unità statale, un frazionamento del potere e una maggiore ponderazione delle decisioni. Rimane dai contorni poco definiti l'idea di un Senato di garanzia, alla quale intendeva ispirarsi il testo della Commissione bicamerale D'Alema. **Le logiche sottese ai diversi tipi di rappresentanza delle seconde camere non possono essere integrate fra loro. E' necessario sceglierne una e svilupparla coerentemente.**
2. Anche se nel mondo contemporaneo la giustificazione principale del bicameralismo è individuata nell'esigenza di coinvolgere al vertice delle istituzioni statali le entità territoriali che compongono gli stati federali e regionali, nulla impedisce di ipotizzare un Senato in funzione di riflessione che può essere considerata una forma di garanzia della decisione politica.
3. Il punto però è che se si vuole riformare è necessario aver chiaro e chiarire ai cittadini a che cosa dovrà servire la seconda, rinnovata assemblea. Non si può riformare solo per risparmiare perché allora tanto vale optare per il monocameralismo come hanno fatto altri paesi democratici. Monocameralismo e Conferenza Stato-regioni-comuni è un sistema che può funzionare. Per risparmiare si può benissimo diminuire il numero dei deputati. **Il risparmio non definisce il ruolo del Senato nel sistema istituzionale.**
4. Fare della nostra seconda camera un'**assemblea di rappresentanza e di partecipazione degli enti territoriali** è una scelta coerente con il principio autonomistico stabilito dall'articolo 5 della Costituzione. Si tratta di trovare una combinazione equilibrata tra composizione e funzioni poiché esse si influenzano a vicenda.
5. **Del tutto estranea alla scelta di un Senato delle autonomie è la previsione di 21 senatori di nomina presidenziale**, tanto simili agli attuali senatori a vita anche se resteranno in carica solo per qualche anno. Una simile previsione risponde alla logica, propria della Camera dei Lords, di coinvolgere le eccellenze del paese. Una logica che non ha nulla a che fare con gli interessi di regioni e comuni. Il compromesso sul punto non può essere la riduzione del numero dei senatori nominati. In un Senato delle autonomie, a rigore, non

dovrebbero trovare posto neanche gli attuali senatori a vita, di nomina o ex presidenti. Si può ricordare che in Francia, ove il Senato è composto di rappresentanti degli enti locali eletti in secondo grado, gli ex presidenti della repubblica entrano a far parte del *Conseil constitutionnel*.

6. A parte l'eccentricità dei senatori di cui al punto 5, la scelta del Governo è stata quella di una **composizione mista regioni e comuni**, con membri di diritto (presidenti delle giunte e sindaci di città capoluogo di regione) e membri eletti in secondo grado. Sul punto, riterrei necessario mantenere in ogni caso la presenza dei presidenti di regione poiché sono essi a determinare in concreto l'azione delle regioni. Mentre non trova una motivazione insuperabile la presenza dei sindaci dei comuni capoluogo di regione. E' opportuno modificare il rapporto numerico a favore dei rappresentanti regionali, diminuendo la presenza dei rappresentanti dei comuni.
7. Una **elezione diretta** rafforzerebbe la legittimazione del nuovo Senato e appare solo una petizione di principio l'affermazione che dalla elezione diretta dovrebbe discendere l'attribuzione al Senato del rapporto fiduciario. Se collegata alle elezioni regionali non si tratterebbe di una elezione nazionale, non si darebbe vita ad una rappresentanza del corpo elettorale nella sua unità, ma delle singole realtà territoriali. Sul piano comparatistico, l'esempio della Polonia smentisce una tale rigida connessione. L'ipotesi di listini collegati alle liste per le elezioni regionali può essere utilmente approfondita. La disciplina dovrebbe essere data con legge statale. Appare comunque insuperabile la difficoltà a realizzare l'elezione diretta anche per i sindaci. Sarebbero eletti solo i rappresentanti delle regioni. **Con la presenza dei sindaci la composizione sarebbe necessariamente mista quanto a metodo di elezione**, parte diretta, parte di secondo grado, come in Spagna.
8. Circa la rappresentanza delle regioni è sbagliato rifarsi al criterio di derivazione internazionalistica ed applicato nella formazione dei primi stati federali dell'ugual numero di rappresentanti. In tal caso, l'eguaglianza dei rappresentanti di ciascuno stato membro della federazione derivava dal fatto che nel processo federativo si realizzava una cessione di sovranità di stati prima legati solo da un vincolo confederale. Nella situazione italiana è quindi più corretto prevedere una **rappresentanza delle regioni collegata alla popolazione**.
9. In ogni caso, **anche l'elezione diretta non può condurre a fare del Senato un organo di interdizione all'indirizzo politico di maggioranza formatosi alla Camera**. La forma di governo parlamentare non può tollerare – e i fatti italiani lo dimostrano – un bicameralismo paritario e sbilenco. Il

bicameralismo paritario italiano è stato funzionale fino a quando la strutturazione del sistema partitico e la simmetria delle leggi elettorali hanno prodotto maggioranze omogenee nelle due assemblee. Non a caso un autorevole politologo statunitense ha ritenuto che nel regime parlamentare, anche negli stati federali, è possibile solo un bicameralismo ad una camera e mezza.

10. **La strada deve essere quella di individuare competenze che siano realmente connesse alla legittimazione che i futuri senatori dovranno avere di rappresentanti delle autonomie locali all'interno delle istituzioni di vertice dello Stato.** La strada non può essere quella, pure proposta, di attribuire al Senato, nella composizione prevista dal ddl, ma anche dagli o.d.g., funzioni collegate al concetto di garanzia che nulla hanno a che fare con la rappresentanza degli interessi delle autonomie. Per quale ragione presidenti di regione, consiglieri regionali e sindaci dovrebbero decidere le nomine nelle autorità di garanzia, le leggi elettorali della Camera, sulle ineleggibilità, sulle incompatibilità, sulla verifica dei poteri, sulle indennità parlamentari, sul finanziamento della politica? E' evidente che non avrebbero alcuna legittimazione a farlo. Pensare di irrobustire il futuro Senato con un *bric à brac* di eterogenee competenze creerebbe solo confusione.
11. **Il progetto non prevede l'ipotesi che il Senato sia contrario all'approvazione di un disegno di legge e non voglia proporre alla Camera modificazioni del testo.** E' necessario invece disciplinare questa ipotesi chiarendo espressamente che la Camera può approvare in via definitiva la legge. Eventualmente si potrebbe rafforzare i poteri del Senato nel senso di attribuire al voto negativo del Senato il valore di un veto sospensivo della durata di quaranta giorni (il doppio del termine che la Camera ha a disposizione per pronunciarsi sulle proposte di modificazione del Senato). Il veto sospensivo avrebbe la funzione di accrescere lo spazio di riflessione sul disegno di legge e far svolgere un dibattito pubblico sulla sua opportunità. Da tale procedura devono essere esclusi i disegni di legge di conversione dei decreti. Una cautela per evitare inceppamenti nel procedimento legislativo sarebbe quella di prevedere che la procedura in questione si applica solo se il Senato ha respinto un disegno di legge a maggioranza assoluta.
12. **La previsione per talune categorie di leggi che la Camera possa non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato solo pronunciandosi a maggioranza assoluta nella votazione finale suscita degli interrogativi.** Il funzionamento concreto di tale clausola dipende dalla legge elettorale, se cioè essa assicuri una maggioranza e con quale margine, e , sul piano politico, dalla

tenuta della maggioranza stessa. Se la maggioranza è ampia e stabile, la clausola può risultare ininfluyente; in caso contrario, può provocare un blocco senza esito perché nulla dice il ddl sulle conseguenze del mancato raggiungimento del quorum e, in particolare, non prevede eventuali procedure di conciliazione. Ci si dovrebbe chiedere se non sarebbe più utile prevedere che quelle leggi, o parte di esse, siano bicamerali per usufruire della flessibilità di un secondo passaggio nelle due assemblee. In ogni caso, mi pare necessario escludere dalla procedura in questione le leggi di bilancio.

13. A bilanciamento dell'eventuale soppressione della clausola di cui al punto 13, ma anche indipendentemente da ciò, si potrebbe cercare di ampliare la **categoria delle leggi bicamerali** per dare maggior peso alle funzioni del Senato. Potrebbero essere bicamerali: la legge per l'elezione del Senato (in caso di Senato parzialmente elettivo); la legge delega alle regioni per l'esercizio della funzione legislativa nelle materie di competenza esclusiva statale; la legge sugli organi dei comuni, legislazione elettorale e dimensione minima di popolazione; la disciplina statale dei casi e delle forme in cui le regioni possono concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali di altri Stati; la legge sul distacco dei comuni da una regione (art. 132, comma secondo); le leggi concernenti le funzioni fondamentali degli enti locali; le leggi di amnistia e indulto; le leggi sulle minoranze linguistiche. Qualche dubbio si deve avere sulle leggi di delegazione europea perché dall'inadempimento nell'attuazione di atti normativi comunitari deriva una responsabilità dello Stato.
14. Appare contraddittorio attribuire al Senato la limitata funzione di provocare una nuova deliberazione della Camera per tutte le leggi e, nel contempo, attribuirgli una competenza piena solo per **le leggi costituzionali**. Quantomeno se i senatori continuano a restare eletti in secondo grado. Si attribuirebbe ai rappresentanti degli enti territoriali la potestà di bloccare qualsiasi riforma costituzionale, in particolare quelle riguardanti il sistema delle autonomie. Ma la partecipazione degli stati membri all'esercizio del potere di revisione costituzionale è uno dei caratteri distintivi degli stati federali (USA, Svizzera, Germania). In Francia il Senato partecipa alla revisione costituzionale, ma nel caso di una sua opposizione il Presidente della Repubblica può indire un referendum sul testo in discussione. Non vi è quindi un potere di veto assoluto del Senato. Un tale potere lo ha il Senato spagnolo, ma esso è eletto in misura preponderante a suffragio popolare. La verità è che una revisione come quella in esame dovrebbe indurre a riflettere sull'art. 138 Cost. Il procedimento di revisione in esso previsto è strettamente connesso ad una stagione della nostra

vita politico-istituzionale, quella dei partiti di massa del novecento e della legge elettorale proporzionale, che è ormai finita. Se si mantenesse il referendum come eventuale, si potrebbe pensare di attribuire al voto negativo del Senato la conseguenza dell'indizione di un referendum. Ove si prevedesse un referendum obbligatorio per tutte le leggi costituzionali, questo non sarebbe impedito dall'opposizione del Senato. Come è stato osservato, poi, il procedimento di revisione costituzionale comporta tempi lunghi che mal potrebbero conciliarsi con la composizione a turnazione del Senato legata alla permanenza in carica di consigli regionali e comunali.

15. E' opportuno chiarire se le **nuove formulazioni degli articoli 77** (delegazione legislativa e disciplina dei rapporti sorti sulla base di decreti non convertiti), **78** (dichiarazione di guerra che secondo un'opinione deve avere la forma della legge), **79** (amnistia e indulto) e **80** (autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali) che attribuiscono i relativi poteri alla Camera, fanno salva, come dovrebbe essere in base ad una interpretazione sistematica del testo, la procedura prevista dall'art 70 con l'intervento del Senato oppure stabiliscono delle deroghe ad essa. Si potrebbe cogliere l'occasione per precisare se la dichiarazione di guerra deve avere o meno la forma della legge e nel secondo caso attribuirne la competenza alla Camera escludendo il Senato.
16. Per quanto riguarda la **procedura legislativa d'urgenza o prioritaria**, per evitare possibili questioni interpretative del testo attuale sarebbe opportuno precisare se il Governo ne possa chiedere l'applicazione solo a suoi disegni di legge o anche a proposte di iniziativa parlamentare.
17. Sarebbe opportuno disciplinare l'**emendabilità dei decreti legge** nel senso di recepire l'orientamento della Corte costituzionale secondo il quale le modifiche apportate in sede di conversione devono essere attinenti alla materia del decreto e anch'esse avere il carattere della straordinaria necessità ed urgenza.
18. Una questione importante che non pare affrontata nel disegno di legge è il **rapporto tra Senato e sistema delle Conferenze**. E' opportuno mantenere in piedi due circuiti di raccordo tra lo Stato e il sistema delle autonomie? Si potrebbe rispondere di sì sulla base della distinzione tra partecipazione degli enti territoriali all'attività legislativa tramite il Senato e all'attività amministrativa tramite le conferenze. Ma non sarebbe possibile immaginare di concentrare il raccordo nel Senato con la previsione di idonee procedure consultative anche per le funzioni amministrative? Visto che il risparmio è così importante, si potrebbe risparmiare sul costo delle Conferenze. Dipende dalla composizione del Senato.

19. Il Senato dovrebbe essere titolare del potere ispettivo sul Governo che avrebbe una funzione strumentale rispetto alla sua partecipazione alla funzione legislativa. Interrogazioni e interpellanze dovrebbero essere quindi strumenti utilizzabili dai senatori, anche se non è necessaria una previsione costituzionale (peraltro assente anche nel testo attuale della Costituzione). Nella prospettiva di dotare il Senato di idonei strumenti conoscitivi, non appare pienamente giustificato privarlo del **potere di inchiesta**. Eventualmente, in luogo dell'attuale dizione dell'art. 82, praticamente onnicomprensiva, "nelle materie di pubblico interesse", si potrebbe limitarlo alle materie attinenti al rapporto Stato – autonomie.
20. E' necessario prevedere un adeguato sistema di **immunità anche per i senatori**.
21. Per quanto riguarda l'ipotesi di **ricorso preventivo del Senato alla Corte costituzionale**, previsto sia dall'ordine del giorno Calderoli che da quello Finocchiaro, potrebbe essere introdotto solo a tutela delle competenze legislative delle regioni o del principio di sussidiarietà o del corretto uso della clausola di supremazia, ma solo se fosse considerato sostitutivo dei ricorsi di singole regioni.
22. Per quanto riguarda la **revisione del Titolo V**, sarebbe opportuno prevedere che la "clausola di supremazia" possa essere attivata a geometria variabile e che sia inserita una disposizione relativa ai costi standard.
23. Non appare pienamente giustificato dividere **l'elezione dei cinque giudici della Corte costituzionale** attualmente eletti dal parlamento in seduta comune tra Camera (3) e Senato (2). Per giustificare l'innovazione si è detto che è mancata in questi anni alla Corte la "voce delle regioni". Si corre però il rischio di caratterizzare tali giudici come portatori di interessi di specifici organi costituzionali, mentre i giudici tutti devono essere sempre la "voce della Repubblica".
24. Sarebbe altamente meritorio se si cogliesse l'occasione di questa riforma costituzionale per **eliminare anche alla Camera la circoscrizione Estero** che porta in parlamento persone che spesso non hanno alcun legame concreto e profondo con il nostro paese, che non si sa chi rappresentino e sono eletti mediante un procedimento che ha dato adito a sospetti di gravi irregolarità.
25. Sottraendo al Senato la fiducia e con una funzione legislativa a prevalenza Camera occorre infine tener presente il collegamento con il sistema elettorale di questa assemblea. Una legge di forte stampo maggioritario provocherebbe la conseguenza di una concentrazione di poter nella maggioranza della Camera. Sarebbe quindi il caso di pensare già in questa sede a qualche **rafforzamento**

**dei diritti delle opposizioni.** Penso in particolare al ricorso diretto alla Corte, istituto che è già sperimentato in altri sistemi democratici europei.

VINCENZO LIPPOLIS

Professore ordinari di diritto costituzionale italiano e comparato presso  
L'Università degli studi internazionali di Roma