

Edoardo D'Alfonso, I SENATI D'EUROPA
Laggio di Cadore • 29 agosto 2016

PREMESSA. Il tema della partecipazione regionale al processo decisionale europeo è approdato nella discussione anche a livello ufficiale dell'Unione da ormai un quindicennio (cfr. Laura Tilindyte, *Regional participation in EU decision-making*, European Parliament Research Service) e si ricollega al tema delle camere parlamentari nella misura in cui il coinvolgimento delle regioni europee in un'idea di "governance multi-livello" (continentale, statale, territoriale) si sostanzia non solo attraverso meccanismi di reciproca consultazione, ma anche attraverso la partecipazione dei livelli inferiori agli organi di governo di quelli superiori. Ciò vale sul piano esecutivo, come dimostra la partecipazione dei ministri regionali alle sedute del Consiglio dell'UE, ed anche su quello dei parlamenti, per i quali questo discorso è inscindibile con quello della forma e dei poteri della seconda camera parlamentare (i "senati").

Il discorso che si esporrà circa i senati in Europa toccherà, lo anticipo, alcuni punti inerenti le camere alte dei paesi di questo continente: 1) le modalità di composizione; 2) le competenze rispetto all'ordinamento interno; 3) il ruolo nei confronti dell'Unione europea.

Si infatti può escludere che al giorno d'oggi esista un unico modello di senato diffuso fra gli stati europei, nondimeno si possono individuare **alcune linee di tendenza** e, attorno a queste, costruire una riflessione comparativa rispetto al Senato italiano come da Costituzione vigente, e rispetto al Senato italiano per come verrebbe ad essere qualora il referendum imminente avesse esito positivo.

Dal momento che anche la parola "**Europa**" merita una specificazione, preciso di aver preso a riferimento i parlamenti dei attualmente membri dell'Unione Europea, più quelli di due stati geograficamente europei e non meno interessanti dal punto di vista comparativo: la Svizzera e la Federazione Russa. Ho escluso invece la Camera dei Lord britannica, per difficoltà a ricondurla in qualsiasi altro modello contemporaneo.

1. Chi volesse trarre una definizione generale di un «senato» al giorno d'oggi si troverebbe di fronte a non poche difficoltà, tale e tanta è la differenza fra questi tipi di istituzione nei vari paesi. Fra le poche caratteristiche ricorrenti c'è la minore dimensione rispetto alla "camera bassa" ed una forma di legame, anche negli stati unitari, con gli enti locali. La **elezione diretta** nei senati è un fatto estremamente raro: solo in **Romania e Polonia** il Senato è eletto per intero dal corpo elettorale, mentre in **Spagna** gli elettori eleggono circa tre quarti dei senatori, mentre il restante quarto è designato dai parlamenti regionali. Anche in **Repubblica Ceca** l'elezione è diretta, ma con un meccanismo di mandati lunghi e rinnovo parziale simile a quello americano che la rende sostanzialmente scollegata dalle elezioni politiche generali. Nei restanti paesi d'Europa con un parlamento bicamerale – che sono una minoranza: 13 su 28 stati membri dell'UE, essendo gli altri in regime di monocameralismo – il corpo elettorale incide non direttamente, ma solo indirettamente, sulla composizione della seconda camera.

Composizione e – li vedremo fra poco – i poteri dei senati sono strettamente connessi fra loro, ed altrettanto alla questione del **decentramento** dello Stato. Sono vere alcune considerazioni: *nessuno stato federale o con ampie forme di autonomia locale ha un parlamento monocamerale*. Un parlamento bicamerale esiste in stati sia unitari, sia decentrati, sia federali, ma in tutti i casi c'è un collegamento fra seconda camera parlamentare e forme locali o regionali di governo:

- negli stati più compattamente unitari e con elezione indiretta del Senato (Francia, Irlanda e Slovenia) gli amministratori locali sono parte determinante del processo di elezione;
- negli stati unitari con un senato eletto invece direttamente (R. Ceca, Polonia e Romania) esiste comunque meccanismo di rappresentazione territoriale nel disegno dei collegi elettorali;
- gli stati non federali, ma con uno sviluppato sistema di decentramento dei poteri (Paesi Bassi, Spagna) sono i parlamenti locali a designare i componenti della camera alta: per intero nei Paesi Bassi, per una quota in Spagna. Anche la quota eletta direttamente del Senato spagnolo sottostà tuttavia ad un meccanismo di rappresentazione territoriale attraverso il disegno dei collegi elettorali;
- negli Stati federali (Austria, Germania, Belgio, Svizzera e Russia) la rappresentanza locale nella camera alta è molto forte: o attraverso l'elezione dei membri da parte dei parlamenti locali (Austria, Belgio, Russia), o attraverso l'elezione diretta ma con modalità regolate dal diritto locale (Svizzera). Il caso del *Bundesrat* tedesco, camera composta dai soli governi dei Länder, è l'esempio massimo di partecipazione degli enti regionali al governo centrale, ed è quasi più simile, per la composizione, ad un organismo internazionale che ad una camera parlamentare.

2. Come si diceva, in democrazia è logico che vi sia un collegamento forte fra composizione e **poteri e funzioni** di un organo, a maggior ragione nel caso di una camera parlamentare.

I poteri degli senati – laddove esistenti – sono sempre diversi e rispetto a quelli delle camere basse, con la sola eccezione dell'Italia. La già citata Romania aveva adottato nel 1990 un regime molto simile a quello italiano, che però è stato modificato da una riforma costituzionale del 2003 che ha specializzato le due aule per materia.

In **Francia** il Senato, eletto indirettamente dai rappresentanti degli enti locali, «assicura la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica» (art. 24 Cost.). Il procedimento legislativo si svolge normalmente su base paritaria fra le due Camere, tuttavia il testo costituzionale prevede una serie di clausole (cfr. art. 45 Cost.) che garantiscono la primazia dell'Assemblea nazionale (la "camera bassa"), specie in caso di disaccordo fra le due Camere. La sola Assemblea nazionale è titolare del rapporto di fiducia col governo (art. 49 Cost.).

Non dissimile la situazione in **Spagna**, il cui Senato, eletto in parte indirettamente ed in parte direttamente ma su base territoriale, «è la Camera di rappresentanza territoriale» (art. 69 Cost.). Il procedimento di formazione delle leggi (art. 90 Cost.) prevede una chiara primazia del Congresso (la "camera bassa") rispetto al Senato, il quale si esprime sì su tutti i progetti di legge, ma anche un

suo eventuale veto è superabile dall'altra assemblea. Il solo Congresso è titolare del rapporto di fiducia col Governo (art. 99 Cost.).

Anche in **Austria**, dove il Consiglio federale (*Bundesrat*) è formato da rappresentanti eletti dai parlamenti dei Länder, la primazia della "camera bassa" (*Nationalrat*) nel processo di formazione delle leggi è chiarissima (art. 42 Cost.), come pure è solo in capo ad essa il rapporto di fiducia col Governo (art. 74 Cost.).

Non proseguo perché l'elenco non farebbe che replicarsi in modo pressoché uguale. La sintesi che può farsi è: *in Europa le camere alte, laddove presenti, servono a rappresentare la dimensione territoriali nel processo di formazione delle grandi decisioni nazionali, non hanno poteri pari a quelli della camera bassa in materia legislativa, non concedono la fiducia al governo, hanno invece poteri di controllo, d'indagine e, in alcuni casi, inerenti alla partecipazione del paese all'Unione europea.*

3. Terzo ed ultimo punto prima delle conclusioni è quello di un nuovo ruolo, che potremmo definire «federatore» (cfr. F. Clementi) dei senati, o – per meglio dire – delle camere territoriali, nei confronti dell'Unione europea. Già diversi legislatori costituzionali hanno infatti intuito come possa essere necessario ed opportuno trovare meccanismi di coordinamento e scambio fra i vari livelli di governo (europeo, nazionale, locale) e che i senati siano l'istituzione più adatta a questa nuova funzione.

Esempio principe per la specializzazione europea della seconda camera è rappresentato dal **Bundesrat tedesco** (pur se quest'organo dal punto di vista della concezione e della composizione rimane un *unicum* a livello europeo e, forse, mondiale). Dopo alcune riforme costituzionali (la più importante delle quali del 1992) sono stati introdotti specifiche competenze della camera regionale tedesca in materia europea.

È importante, anche per il ragionamento di comparazione con il "nuovo" Senato italiano che farò in chiusura, individuare bene i punti di novità di queste competenze europee:

- «fase **ascendente**»: un procedimento di coinvolgimento preventivo del *Bundesrat* nella formazione della posizione nazionale tedesca sulle specifiche questioni a livello europeo;
- la necessità dell'approvazione del *Bundesrat* nei procedimenti legislativi che riguardano le **modalità di partecipazione** della Germania all'Unione;
- **specializzazione** dell'organo: la creazione di un'apposita formazione europea del *Bundesrat* – la «*Europakammer*» – specializzata per i temi europei e le cui decisioni valgono come quelle dell'intero organo.

Le competenze e la grande specializzazione accumulate dal *Bundesrat* tedesco per le questioni europee fa sì che possa parlare di un pieno coinvolgimento dei governi regionali tedeschi a livello europeo, insieme (né oltre, né contro) al Governo nazionale, secondo un'ottica di federalismo cooperativo tipica della Germania postbellica.

Anche in **Austria** dopo il referendum per l'adesione all'UE (1994) fu introdotta nel testo costituzionale un'intera sezione dedicata ai rapporti con l'Europa (artt. 23A-23K), poi in altre occasioni aggiornata, che tra l'altro disciplina nel dettaglio il coinvolgimento del Consiglio federale (anch'esso chiamato *Bundesrat*) relativamente non solo ai procedimenti legislativi di ratifica e recepimento, ma soprattutto nella fasce ascendente, cioè nel corso della formazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione.

4. Per concludere, non posso omettere uno sguardo alla situazione italiana, in ragione del referendum imminente.

Rispetto al panorama europeo, lo si sarà capito, il **Senato italiano** a Costituzione vigente rappresenta un *unicum*. Unica è infatti la circostanza per cui le due Camere italiane condividono gli stessi poteri, avendo però due fonti di legittimazione nell'elettorato attivo diverse: chi ha compiuto 18 anni per la Camera, chi ha compiuti 25 per il Senato, alle ultime elezioni politiche circa 4 milioni di elettori di differenza. Abbiamo visto che, negli altri paesi d'Europa, vi sono gradi di differenziazione nelle modalità di composizione delle camere parlamentari assai più pronunciati rispetto a quello attualmente in vigore in Italia: ad essi però corrisponde sempre una differenziazione anche nelle funzioni, cosa che all'attuale Senato italiano è completamente sconosciuta.

Rispetto agli esempi europei, il Senato che ci viene proposto di confermare nel prossimo referendum condivide invece molti più punti.

- a livello **ontologico**, il nuovo Senato che «rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica» (n. art. 55 Cost.) si colloca in piena analogia con quanto già previsto dai costituenti spagnolo, francese, austriaco, belga, russo, ...;
- ne è conseguente la **composizione indiretta** ad opera delle assemblee regionali (n. art. 57 Cost.), sulla scia della soluzione già adottata in Austria fin dal 1920, ma anche in Spagna per la quota eletta indirettamente, in Belgio dopo la riforma costituzionale del 2011, ed altri. Da non dimenticare l'esempio francese, dove la seconda camera ha un carattere di rappresentanza territoriale ed è eletta indirettamente sia nell'attuale Costituzione del 1958, sia nelle precedenti del 1875 e 1946. Il *Bundesrat* austriaco è comunque l'istituzione cui il nostro nuovo Senato più assomiglia;
- conseguenza ulteriore è lo schema dei **poteri e funzioni** del Senato: il nostro legislatore ha scelto di sottoporci un meccanismo doppio, dove il Senato si qualifica come *seconda* camera (e non più "prima a pari merito") per quanto concerne la normale prassi legislativa, ma conserva poteri molto ampi sia per quanto riguarda le competenze non legislative d'una camera parlamentare (inchiesta e controllo) sia per quanto riguarda altre "alte" funzioni (l'elezione di cariche di garanzia, il vaglio delle leggi costituzionali e di alcune materie particolarmente delicate, ...). Per queste competenze non possiamo fare un unico parallelo fra il nostro nuovo Senato ed uno specifico paese europeo, tuttavia possiamo dire

che esse – sia singolarmente, sia nel loro meccanismo complessivo – trovano abbondanti riscontri nella tradizione costituzionale di molti dei paesi già citati;

- per quanto riguarda la partecipazione dell'Italia all'**Unione europea**, il legislatore costituzionale ci propone una notevole novità, che rappresenta senz'altro un passo in avanti: per la prima volta questa partecipazione verrebbe costituzionalizzata, ed il nuovo Senato assumerebbe la funzione di una "Camera dell'Europa", con un compito di raccordo bidirezionale fra tutti gli enti territoriali italiani (incluso lo Stato) e l'Unione. Questo argomento meriterebbe sicuramente una trattazione a sé. Basti qui dire che però in questo modo l'Italia segue gli esempi che già da tempo caratterizzano Germania ed Austria, e si accinge a sfruttare in modo più pieno quanto previsto per i parlamenti nazionali dal *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità*, approvato insieme al Trattato di Lisbona, e che prevede un meccanismo di controllo (*Early Warning*) sulla Commissione europea da parte delle camere parlamentari nazionali. Il coinvolgimento degli enti territoriali nel nuovo Senato potrebbe permettere quindi a questi di partecipare anche in misura significativa al controllo di quanto il legislatore europeo si attenga ai principi di sussidiarietà e proporzionalità nella propria azione.