

# EDITORIALE



GIUSEPPE DE VERGOTTINI

## IL SUPERAMENTO DELLA ANOMALIA ITALIANA?

In questa legislatura il dibattito sulla riforma del testo costituzionale ha assunto consistenza, sembrando infine maturi i tempi per giungere a una effettiva conclusione di un trentennale periodo, tormentato e inconcludente, in cui i diversi tentativi di revisione organica di parti della costituzione non hanno avuto seguito con l'eccezione della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione nel 2001.

Oggi gli interventi in corso che si svolgono nel dibattito parlamentare, già compiutamente delineati ma lungi dall'essere definitivi, si concentrano sulla auspicata modifica del bicameralismo paritario e di nuovo sul regime delle autonomie regionali.

In questo quadro *Percorsi Costituzionali* ha inteso riflettere in particolare sulla nuova definizione del ruolo della seconda camera quale uscirebbe dalla approvazione della proposta di legge di revisione costituzionale di iniziativa governativa. Il lato sicuramente positivo del disegno di legge costituzionale sta nella decisione di rivedere radicalmente l'attuale assetto del bicameralismo italiano col proposito di apportare correttivi di sicuro impatto che dovrebbero avere una ricaduta positiva sulla governabilità del sistema. In estrema sintesi la modifica del bicameralismo, superando il criterio della parificazione dei rispettivi ruoli delle due camere, intenderebbe da una parte rafforzare la presenza dei territori a livello centrale, dall'altra snellire il processo decisionale e rafforzare il raccordo Governo-maggioranza. Alla riconsiderazione della organizzazione e funzioni del Senato è abbinata la revisione del titolo V.

È difficilmente contestabile sia la condivisibilità della chiarificazione del rapporto fiduciario sia l'intenzione di rendere più snello e rapido il procedimento legislativo. Più problematico appare accettare senza riserve i criteri di formazione del Senato e il modo di ridisegnare i rapporti fra competenze statali e regionali..

Nelle osservazioni che caratterizzano i contributi qui pubblicati i profili che riguardano puntualmente la riforma in corso di discussione si sommano a quelli che riguardano l'annoso dibattito sul bicameralismo e il ruolo da riconoscersi alle seconde camere

Iniziando dalla questione della giustificazione del mantenimento della seconda camera è noto che nello stato costituzionale derivato dallo stato liberale del passato la scelta dell'*assemblea unica* continua ad essere condizionata dalla concezione della sovranità sviluppatasi in occasione della rivoluzione francese: essendo il popolo o la nazione titolari della sovranità era comprensibile che questi ne affidassero l'esercizio ad un unico corpo rappresentativo. La scelta *bicamerale*, ove effettuata, veniva invece giustificata in base al principio di ripartizione del potere, ritenendosi che il frazionamento delle attribuzioni della rappresentanza popolare fra due camere fosse in grado di evitare abusi derivanti dalla concentrazione di potere di un'unica assemblea. È interessante sottolineare che la logica della divisione del potere è considerata ancora oggi alla base della introduzione del Bundesrat nella intervista del suo presidente Weil che qui si pubblica.

Sarebbe unicamente questo proposito garantista di controllo reciproco fra le due assemblee a consentire il bicameralismo. Ma anche se si volessero ammettere due sedi di rappresentanza degli interessi nazionali è veramente arduo continuare a giustificare l'assetto costituzionale voluto dai costituenti italiani degli anni quaranta del secolo trascorso, assetto caratterizzato da una parità di funzioni attribuite a due assemblee entrambe legittimate da eguale investitura popolare. Si tratta di una scelta che non è in sintonia con i modelli di bicameralismo esistenti in cui si riscontrano forme di legittimazione e attribuzioni differenziate per le due camere.

Quindi non si deve ritenere inammissibile di per sé stessa una scelta bicamerale. Occorre piuttosto effettuare una scelta razionale e rispondente alle concrete esigenze di ogni realtà politica tenendo conto anche delle necessarie presenze in parlamento degli interessi territoriali. Ma non si trascuri che la fedeltà delle costituzioni alla opzione bicamerale può comprendersi anche e soprattutto facendo riferimento alla tradizione costituzionale del Paese. In Italia, come Ciaurro ricorda, fino dalle "Costituzioni giacobine" degli anni 1796-1799, il modello di riferimento è stata la costituzione francese

del 1795, che poggiava sul bicameralismo, posto a garanzia di un equilibrio politico ritrovato dopo il biennio di esperienze dittatoriali, principio poi saldamente affermatosi nelle varie fasi dello sviluppo costituzionale italiano.

Nella esperienza comparata abbiamo a disposizione un articolato campionario di *modelli possibili*.

Il principio bicamerale è considerato indispensabile negli stati federali e negli stati che comunque intendono valorizzare le autonomie territoriali. Infatti, mentre una camera rappresenta il popolo nella sua totalità e costituisce elemento di garanzia della unità statale, l'altra comporta il riconoscimento della garanzia delle entità territoriali infrastatali e consente loro una partecipazione alla formazione delle decisioni statali. In realtà il bicameralismo, comune agli stati federali (tra cui in particolare: Stati Uniti, Svizzera, Germania, Austria, Australia, Canada...), si trova a volte anche in stati regionali in cui tuttavia la seconda camera non è formata da rappresentanti delle regioni (Italia); ma non sempre, come dimostra il caso della costituzione spagnola del 1931, che pur prevedendo le autonomie regionali, aveva un'assemblea monocamerale.

Il principio bicamerale consente, in rari casi, la rappresentanza di interessi di settore (economici, sociali, professionali) accanto a quella degli interessi politici dell'intero corpo sociale assicurata in una delle due camere. Esempio di una soluzione in tal senso si ha nel senato irlandese che ai sensi della costituzione del 1937 (art. 18), oltre a undici membri di nomina governativa, ne ha quarantanove di cui sei eletti da colleghi universitari e i restanti nell'ambito dei settori culturali, dell'agricoltura, del lavoro, del commercio e industria e della amministrazione, con un procedimento di scelta che vede tuttavia un ruolo determinante della prima camera. Tra altro nell'ottobre 2013, seppur con una maggioranza risicata (51,7%), gli elettori irlandesi hanno deciso di respingere una proposta del Governo di coalizione (composto da *Fine Gael* e laburisti) e appoggiata anche da *Sinn Féin* di abolire il *Seanad Éireann*. In Slovenia la costituzione del 1991 (art. 96) istituisce la seconda camera come organo di rappresentanza degli interessi sociali, economici, professionali e locali, dotata di competenze di iniziativa legislativa, consultive di riesame di promozione di inchieste.

Quando non è il fattore territoriale a rivelarsi determinante il principio bicamerale è giustificato come garanzia contro gli abusi

che potrebbero essere fatti da una sola camera (ricordandosi come deterrente l'esperienza della Convenzione francese, assemblea monocamerale, negli anni 1792-1793) e garanzia contro il rischio di una legislazione affrettata consentendo la possibilità di un riesame e quindi di una revisione da parte della seconda camera (camera di riflessione o di raffreddamento).

Il principio bicamerale in sé non appare indispensabile per assicurare il rispetto dei valori classici del moderno costituzionalismo. Anzi attualmente sono numerosi i casi di monocameralismo mentre in altri si è passati dal bicameralismo al monocameralismo. Nell'Unione Europea su ventotto ordinamenti quindici sono monocamerali e per alcuni di essi il passaggio da bicamerale a monocamerale si è manifestato in anni recenti. Quindi, a parte le considerazioni di principio sulla razionalità della seconda camera, occorre anche riconoscere l'importanza pratica delle *tradizioni costituzionali* dei diversi paesi. È anche in base al portato del passato se, ad esempio, sembra del tutto improponibile l'abbandono del sistema bicamerale in Italia. Non si dimentichi che in Italia il dibattito sul Senato si è costantemente svolto dai tempi dello Statuto ad oggi. Si è sempre parlato di interventi di riforma ma mai in modo credibile di soppressione radicale. Sul punto è del tutto chiaro quanto illustra Luigi Ciaurro.

Una volta ricordate le variabili possibili alla soluzione bicamerale occorre anche sottolineare la varietà di attribuzioni assegnabili alla seconda camera. Queste sono collegate alla rappresentatività della assemblea e alle *modalità di scelta*. Negli ordinamenti in cui la seconda camera è considerata rappresentante dei territori i componenti possono a volte essere nominati, come nel caso dei senatori canadesi, o essere esponenti dei governi degli stati membri, come nel caso tedesco. Quando sono elettivi sono scelti dal voto popolare o dalle assemblee locali. Quello che è certo è che la elezione diretta dei senatori non è assolutamente caratteristica necessaria per caratterizzare un ordinamento democratico liberale. Non sarebbe quindi possibile considerare l'elezione diretta come essenziale per la qualità democratica del senato.

Per quanto riguarda le *attribuzioni*, tendenzialmente, nella quasi generalità dei casi, dove prevale lo schema del *bicameralismo imperfetto* (o meglio ineguale) le competenze della camera alta sono recessive rispetto a quelle della camera bassa. Nella maggioranza

dei casi la limitazione più evidente che ricade sulla prima concerne in primo luogo i rapporti politici col governo. La camera alta non dà una investitura fiduciaria al governo e non può metterne in discussione la durata incidendo sul rapporto fiduciario (cfr., ad es.: Francia durante la IV e la V repubblica; Gran Bretagna, Australia, Austria, Giappone, Irlanda, Germania federale, Spagna, con l'eccezione dell'Olanda dove, anche dopo la costituzione del 1983, pure il Senato vota la fiducia al governo). La camera alta, in secondo luogo, ha una posizione recessiva nel procedimento legislativo, poiché quando viene richiesta la sua approvazione di proposte di legge passate nell'altra camera non si vede riconoscere la competenza a bloccarle a tempo indeterminato (cfr. ad. es.: Gran Bretagna, Irlanda, Francia, costituzione 1958, Spagna), e, inoltre, in una importante materia quale quella finanziaria è generalmente prevista la netta preminenza dell'altra camera sia quanto al momento della iniziativa che quanto a quello della decisione.

Il *bicameralismo perfetto* comporta una posizione tendenzialmente equivalente quanto alle attribuzioni delle due camere, sia quanto alle competenze di indirizzo e controllo sul governo, sia quanto a quelle legislative. Gli esempi forniti sono limitatissimi: la costituzione belga del 1831, varie volte emendata (art. 32 ss. fino alla revisione costituzionale del 1993; ma la costituzione del 1994 prevede ruoli differenziati per le due assemblee) e la costituzione italiana del 1948 (art. 55 ss.). In tal caso la parità di posizione delle due assemblee è resa possibile dal fatto che i loro membri sono eletti simultaneamente secondo sistemi di scrutinio simili, in modo che la loro composizione politica finisca per essere tendenzialmente omogenea.

Passiamo ora alle modifiche da introdursi nella ridefinizione del Senato italiano come delineato nelle ipotesi di riforma su cui si soffermano i contributi di Augusto Barbera, Luciano Vandelli, Massimo Luciani e Luca Antonini, tutti già partecipanti alla Commissione governativa che ha affrontato globalmente il tema delle riforme costituzionali nel 2013.

La revisione, secondo una concordante lettura proposta in sede politica e dottrinale dovrebbe condurre a superare i più evidenti difetti del sistema attuale e in particolare condurre al supera-

mento delle difficoltà in cui si trova il Governo a causa del doppio legame fiduciario con Camera e Senato e alla razionalizzazione del procedimento legislativo evitando la concordante delibera delle due camere sulla maggior parte delle iniziative di legge. Inutile insistere sul fatto che l'intervento riformatore avrebbe una sicura *ricaduta indiretta sulla forma di governo*: l'eliminazione della doppia fiducia parlamentare è un vera priorità, in quanto comporterebbe un irrobustimento della posizione costituzionale dell'Esecutivo. Si aggiunga a titolo esemplificativo che la previsione della iscrizione all'ordine del giorno con priorità di un disegno di legge governativo (nuovo art. 72) indica chiaramente il proposito di rafforzare il Governo nella Camera dei Deputati e che l'attivabilità della clausola di supremazia (art. 117, comma 4) porrebbe il Governo in una posizione forte nei confronti delle regioni.

Le *funzioni* da riconoscere alla seconda camera riformata in termini generali sarebbero quelle classiche della camera di riflessione e di garanzia rispetto al potere decisionale della camera nazionale cui si aggiungerebbero quelle di rappresentanza e garanzia delle esigenze delle autonomie. Va anche sottolineato, a scanso di equivoci, che il venir meno del rapporto fiduciario come attualmente concepito non escluderebbe assolutamente un ruolo politico attivo della seconda camera. Escludere il Senato dal rapporto fiduciario è in linea con quanto avviene nei sistemi bicamerali europei (risultano del tutto estranee al rapporto di fiducia con il governo le camere alte di Austria, Belgio, Francia, Germania, Irlanda, Polonia, Repubblica Ceca, Russia, Slovenia e Spagna) ma non significa privarlo di un *ruolo politicamente rilevante*. Basti pensare alla sua partecipazione alla funzione legislativa, alla attribuzione di funzioni di controllo più o meno incisive e simili. Occorre quindi sgomberare il campo dalla idea che riservando alla sola camera nazionale elettiva la fiducia il Senato perderebbe necessariamente rilevanza politica. In sintesi possiamo dire che qualsiasi seconda camera per la sua collocazione istituzionale svolge inevitabilmente un ruolo politico e in particolare ricordare che il governo sarebbe destinato a mantenere in certe circostanze cruciali un rapporto collaborativo. A titolo di esempio si può ricordare il ruolo del Bundesrat nell'esperienza tedesca come sottolineato dal suo presidente Weil. È esterno al rapporto fiduciario ma svolge un ruolo politico attivo e in certe circostanze è sulla seconda camera che il governo ha dovuto appoggiarsi.

La presa d'atto del mantenimento del ruolo politico attivo del Senato dovrebbe fare optare per il mantenimento della pienezza delle garanzie di *immunità* a protezione dei singoli senatori e dell'intero organo.

Il disegno di legge costituzionale che il Governo ha portato all'esame del parlamento ha con chiarezza distinto fra rappresentanza politica nazionale da mantenere nella Camera dei Deputati e rappresentanza dei territori da riconoscersi al Senato della Repubblica riformato. Mentre a proposito del ruolo della prima non c'è spazio per incertezze, quanto al Senato sono emersi diversi orientamenti. Le questioni sul tappeto riguardano sia la composizione che le funzioni della seconda camera.

Quanto alla *composizione* le possibilità in astratto configurabili sono diverse. Lasciamo da parte situazioni particolari come la nomina da parte dell'esecutivo (in Canada i senatori sono nominati dal Governatore generale su designazione del Primo ministro (*BNA Act* del 1867, art. 24), in Gran Bretagna la maggioranza dei *Lords* sono nominati a vita dal sovrano su indicazione del primo ministro), o la elezione su base corporativa (in Irlanda, come ricordato, il Senato è considerato la rappresentanza degli interessi socio-economici e professionali e la scelta avviene in cinque liste differenziate ad opera dei membri della camera elettiva). Negli stati federali la camera alta è composta da membri che rappresentano gli stati che vengono scelti e revocati dai governi di questi (Repubblica federale tedesca, art. 51 della Legge fondamentale del 1949), vengono scelti direttamente dagli elettori che sono i cittadini degli stati come in Australia (art. 7, della costituzione del 1900) e nella maggiore parte dei Cantoni svizzeri, essendo in principio rimessa alla scelta dei Cantoni la opzione fra la fissazione di una competenza delle assemblee locali e la fissazione di una competenza diretta delle popolazioni (*ex art. 150*, della costituzione del 2000). La soluzione in concreto è rimessa alla scelta discrezionale dell'organo di revisione. Nei lavori della Commissione governativa conclusi con la relazione del 17 settembre 2013 si erano prospettate diverse soluzioni. A parte l'ipotesi del tutto minoritaria di una assemblea formata dai delegati degli esecutivi regionali con vincolo di mandato sul modello del Bundesrat tedesco si era prospettata l'elezione popolare diretta e quella mediata tramite elezione ad opera dei consigli regionali.

L'elezione popolare diretta, introdurrebbe un'anomalia, come nota Barbera, tenuto conto che in nessuna democrazia europea la seconda Camera è eletta direttamente: solo in Spagna una parte dei Senatori è eletta direttamente. Come nota tra gli altri Luciani, l'elezione diretta sarebbe in contraddizione con la sottrazione al Senato del rapporto fiduciario. Sarebbe impossibile giustificare una netta diversificazione di funzioni a parità di legittimazione. Si innescherebbero tensioni e il Senato sarebbe tentato di reimpadronirsi della fiducia creando problemi alla maggioranza di governo. Tra altro, facendo una comparazione con il Regno Unito è interessante notare, come ha sottolineato Justin Frosini nel suo contributo, che esiste una simile preoccupazione rispetto alla possibilità di introdurre una Camera dei *Lords* eletta direttamente. Nel testo dell'iniziativa governativa, successivamente rimaneggiato, si è optato per la linea della elezione dei senatori ad opera dei consigli regionali che sceglierebbero con diverse modalità sia consiglieri regionali che sindaci. Si tratta di scelta oggettivamente discutibile in quanto ammette il cumulo fra mandato regionale e senatoriale in controtendenza con quanto avviene in altri ordinamenti, come in Francia dove la recentissima legge organica 125 del 14 febbraio 2014 ha introdotto il divieto di cumulo fra il mandato parlamentare, di deputato o senatore, e il mandato a livello locale. O come in Austria dove il cumulo fra mandato al *Bundesrat* e mandato al consiglio del Land è vietato.

La scelta elettiva dei sindaci ha destato serie perplessità e se confermata rappresenterebbe una ulteriore anomalia nel panorama degli ordinamenti bicamerali con presenza di una camera territoriale come nota Anna Gamper. In pratica elevare a rango di senatore il rappresentante di un comune significa anche introdurre una equiparazione strisciante fra regioni e comuni nella formazione di un organo statale. Solo l'ente territoriale politico, nel nostro caso la regione, dovrebbe operare da filtro degli interessi comunali, come indica il presidente Weil facendo riferimento alla realtà istituzionale tedesca dove solo il livello del Land merita di essere rappresentato a livello costituzionale.

È stata quindi notata una *compromissione fra regionalismo e municipalismo*. Come rileva criticamente Antonini, il testo presentato attua indubbiamente un forte spostamento a favore del municipalismo, rafforzando, da diversi punti di vista, la diretta dipendenza del sistema degli enti locali dallo Stato anziché dai sistemi re-

gionali. Di fatto i comuni sono elevati al rango di interlocutori mediati dell'organizzazione di vertice dello stato.

In collegamento al proposito di trasferire a livello parlamentare la presenza dei territori il disegno di legge governativo interviene per una *nuova riforma del Titolo V* su cui si diffondono Barbera e Vandelli. Molte materie oggi concorrenti vengono trasformate in esclusive statali mentre è stata in un secondo tempo inserita una lista di competenze esclusive regionali. Si sopprime radicalmente la categoria delle materie concorrenti. A questo proposito tuttavia rimangono delle perplessità in quanto in alcune delle materie ora divenute esclusive il d.d.l. governativo riserva allo Stato solo le "norme generali". Non è escluso quindi che in questo modo le competenze concorrenti, cacciate dalla porta, rientrino dalla finestra almeno nei limitati ambiti ora previsti. In proposito rimane tuttavia la difficoltà di distinguere le norme generali che non necessitano di un'ulteriore normazione a livello regionale dai principi fondamentali delle materie concorrenti che reclamano per definizione uno svolgimento da parte della legislazione regionale. Appare in realtà discutibile abbandonare del tutto la logica della legislazione concorrente che, articolandosi lungo l'asse dell'intervento di principio statale e dell'autonomo svolgimento dei principi da parte regionale, permette (almeno in astratto) di coniugare livelli diversi di progettualità politica. Nell'insieme, comunque, l'inserimento dell'elenco delle competenze esclusive regionali, cui si aggiungono anche le residue, a nostro parere non è tale da avere fatto superare il rischio di incertezze che possano consentire la continuazione, anche se sicuramente attenuata, del contenzioso di fronte alla Corte. L'inserimento con una clausola di portata generale del principio di supremazia statale, giustificabile per rispetto delle esigenze unitarie dello Stato, fa pendere la bilancia nettamente a favore di quest'ultimo e rende plausibile la lettura complessiva della riforma come rispondente a un obiettivo di *ricentralizzazione delle competenze* del resto già potentemente effettuata ad opera della giurisprudenza della Corte. Ma la rivalutazione del centro non appare esente da criticità in quanto è impostata in modo da avere una ricaduta uniforme su tutte le regioni, senza possibilità di differenziare gli interventi a seconda della loro effettiva necessità come nota con puntualità Antonini.

Occorre anche prendere atto che quello che le Regioni perderebbero sotto il profilo della garanzia “competenzistica” potrebbero acquisirlo partecipando al potere legislativo nazionale. Il che sarebbe possibile in quanto devono essere necessariamente rappresentati nel Senato, e in modo significativo, i legislatori regionali, vale a dire i Consigli regionali e le Giunte che dei Consigli rappresentano il comitato direttivo.

Per quanto riguarda le *attribuzioni*, la competenza legislativa paritaria con la Camera dei Deputati rimane per le leggi costituzionali e di revisione, per quelle di attuazione di disposizioni costituzionali in materia di referendum, per le leggi elettorali riguardanti le autonomie territoriali. Il numero delle leggi bicamerali andrebbe contenuto per non correre il rischio di reintrodurre, al di là delle buone intenzioni, un bicameralismo paritario (Barbera). Disposizioni particolari riguarderebbero il procedimento legislativo su cui l'ultima parola spetterebbe sempre alla Camera dei Deputati. In proposito si nota nel testo del disegno di legge la *assenza di procedure conciliative* che invece opportunamente caratterizza diversi ordinamenti bicamerali dove si manifesta particolarmente efficace per risolvere incertezze e ipotesi di conflitto, come nel caso tedesco (Weil). In linea generale il Senato riformato, in quanto camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali e garanzia delle esigenze delle autonomie, avrebbe le attribuzioni classiche della camera di riflessione nel procedimento legislativo rispetto al potere decisionale della camera nazionale cui aggiungere funzioni ispettive e di valutazione delle politiche pubbliche e un ruolo nei rapporti con la Unione europea (art. 55 comma 4 e art. 70 comma 6 nel nuovo testo).

Il Senato dei territori, come con chiarezza espone Luciani, potrebbe consentire un fruttuoso assorbimento del pluralismo nella dimensione della statualità e potrebbe consentire di affrontare al meglio le sfide dei processi di sovranazionalizzazione e globalizzazione. Sinteticamente infatti la riforma del bicameralismo dovrebbe essere un'occasione di rafforzamento dei meccanismi di integrazione politica e di consolidamento dell'unità nazionale, che da sempre è un problema prioritario del nostro Paese, mentre un nuovo bicameralismo dovrebbe fornire strumenti più efficaci di partecipazione consapevole ai processi decisionali trascendenti la dimensione dello Stato.

Conclusivamente, i contributi che si offrono al lettore concordano sulla positività dello sforzo inteso a superare gli aspetti negativi del bicameralismo italiano e sulla opportunità di abbinare la riconsiderazione delle funzioni della seconda camera a una radicale riforma del regionalismo imposta dalla disastrosa modifica del Titolo V del 2001. Ma ad un tempo conducono il lettore a seguire un percorso di analisi critica delle numerose criticità del testo in discussione di fronte al Parlamento.

### *Overcoming the Italian anomaly?*

The debate on the reform of the Italian Constitution has gained consistency during this parliamentary term. At last it seems that the time is ripe to reach an effective conclusion of a thirty-year debate wherein several attempts at amending parts of the Constitution failed with the only exception of the reform of Title V of the second part of the Italian Constitution in 2001.

The proposed amendments – which are already fairly well defined although far from definite – focus on both the long awaited amendment of Italy's equal bicameral system and its system of regional autonomy.

It is within this framework that this issue of *Percorsi Costituzionali* aims at discussing the new role Italy's second chamber will have if the constitutional bill proposed by the Government is approved. The positive aspect of this bill is the decision to radically reform the current structure of Italy's bicameral system which should lead to positive consequences in terms of stability of government. In brief, the amendment of the equal bicameral system has two objectives: on one had the reinforcement of the regions presence at central government level, on the other the streamlining of the decision-making process and the strengthening of the relationship between the Government and the majority. The reassessment of the Senate's organisation and functions is combined with the amendment of Title V.

It is difficult to criticise the aim of strengthening the relationship of confidence and the goal of achieving a simpler and faster decision-making process. At the same time it is problematic to accept without reserve the criteria used for the composition of the

Senate and the procedure for reshaping the relationship between the State and regions.

The essays published herein analyse the reform currently discussed together with the longstanding debate on bicameralism and on the role that should be granted to second chambers.

Let us start with the reasons for maintaining a second chamber. It is common knowledge that in the constitutional state that developed from the liberal state the preference for a unicameral parliament derives from the concept of sovereignty that emerged during the French Revolution. Given that sovereignty belonged to the people or the nation the exercise of this sovereignty had to be assigned to a unique representative body. Bicameralism, on the other hand, was justified by the principle of separation of powers: dividing the representation of the people into two chambers was a way of preventing the abuses that might arise from the concentration of power in a single assembly. It is interesting to underline that the principle of separation of powers is still considered the core element of the existence of the *Bundesrat* in Germany as confirmed by the interview given by the president of Germany's upper house Weil published herein.

Hence a bicameral system is justified by the need for mutual control of the two chambers. However, even if one admits that there needs to be two houses to represent national interests, today it is really arduous to keep justifying the existence of the constitutional framework established by the members of Italy's Constituent Assembly in the 1940s. This framework is characterised by two chambers with the same functions, both legitimised by popular vote. This system is very different to other existing bicameral systems which are characterised by different types of legitimisation and functions for the two chambers.

A bicameral system should not be excluded *per se* rather one should make a rational choice that satisfies the practical requirements of a given political context and also the need to have the territorial entities represented in Parliament. Having said that, one should not disregard the fact that the bicameral option can truly be understood only by referring to the constitutional tradition of the country in question. Up until the "Jacobin Constitutions" of 1796-

1799 in Italy – as mentioned by Ciaurro in his article – the model adopted was that of the French Constitution of 1795 based on a bicameral system which was considered as a guarantee of political balance following two years of dictatorship. This principle has been firmly maintained during the various stages of Italian constitutional development.

In a comparative perspective there are an articulate set of *models*.

The bicameral system is deemed as essential in federal states and in countries with territorial autonomy. In fact, while one chamber represents the people as a whole and constitutes an element of state unity, the other chamber represents the sub-state entities and ensures their participation in the national decision-making process. Furthermore, bicameralism – which prevails among federal states such as USA, Switzerland, Germany, Austria, Australia and Canada – may also be found in regional states although the second chamber is not composed of representatives of the regions (Italy), however, this is not the case for all regional states as demonstrated by the Spanish Constitution of 1931 which had a unicameral parliament.

In a limited number of cases the bicameral system allows for the representation of sectorial interests (economic, social, professional) in one chamber and the political interest of the entire nation in the other chamber. An example of this is the Irish Senate where, under the Constitution of 1937 (article 18), in addition to the eleven members appointed by the Government, there are another forty-nine members of which six are elected by the graduates of certain Irish universities and the remainder are elected from five special panels of nominees by an electorate consisting of the lower chamber, senators and local councillors. The five panels are the Administrative Panel, the Cultural and Educational Panel, the Industrial and Commercial Panel and the Labour Panel. It is worth noting that in October 2013, albeit with a razor-thin majority (51.7%), the Irish people decided to vote against a proposal of the Fine Gael-Labour coalition government (and supported also by *Sinn Féin*) to abolish the *Seanad Éireann*. In Slovenia the Constitution of 1991 (article 96) establishes a second chamber which is the representative body of the social, economic, professional and local interests. It has legislative initiative, advisory review powers and the faculty to promote inquiries.

Whenever the territorial factor is not crucial, the bicameral system is justified as a guarantee against both the abuses that might be carried out by a single chamber (the experience of the French Convention and the unicameral assembly between 1792-1793 is a good example) and the risks related to hastily approved legislation. Indeed, the existence of an upper house ensures the possibility of reviewing and amending laws (thus acting as a so-called “cooling-off chamber”).

The bicameral system *per se* is not essential to protect the traditional values of modern constitutionalism. On the contrary, various countries have a unicameral system and there are several countries that have switched from a bicameral to a unicameral system. In the EU fifteen states out of twenty-eight have a unicameral system and in some cases the transition from a bicameral to a unicameral system took place quite recently. Therefore, in addition to theoretical observations on the rationality of having a second chamber, one should recognize the practical importance of the *constitutional tradition* of each country. For instance, in Italy proposing the abolishment of the bicameral system would be unacceptable because of past events. One should not forget that in Italy the debate concerning the Senate has endured since the *Statuto albertino* was in force and has persisted up until present day. This debate, however, has always centred on the reform *not* the abolishment of the Senate as Luigi Ciurro explains very clearly in his essay.

Once all the possible variables of the bicameral system have been examined, one should highlight the different functions that can be assigned to the second chamber. These are related to the representativity of the assembly and to the *selection procedure*. In countries where the second chamber is considered representative of the sub-national territories the members can be either appointed, as is the case of the Canadian senators, or chosen among the members of the governments of the territorial entities, as is the case in Germany. When they are elected they are chosen through popular vote or by the local assemblies. This demonstrates the fact that direct election of the senators is certainly not a distinguishing feature of liberal-democratic systems, therefore it cannot be considered an essential element of the democratic character of the Senate.

With regard to the functions, what basically prevail are *imperfect bicameral systems* (or rather unequal) where the powers of the

upper house are nearly always recessive with respect to those of the lower house. In the majority of cases the most conspicuous limitation of the upper house concerns the political relationship with the Government. The upper chamber does not express confidence towards the Government and it cannot force a government to resign through a vote of no confidence (e.g. France during the Fourth and the Fifth Republic, the United Kingdom, Australia, Austria, Japan, Ireland, Federal Republic of Germany and Spain) The only exception is the Netherlands where the Senate also votes the confidence towards the Government (Constitution of 1983). Second, the upper chamber also takes on a recessive position in the legislative process because when it has to approve bills already passed by the other chamber it does not have the power to block them indefinitely (e.g. United Kingdom, Ireland, France under the 1958 Constitution, Spain). Furthermore on money bills the lower house is usually the pre-eminent chamber both in terms of legislative initiative and final approval.

*Perfect bicameralism* basically implies an equal position with regard to the powers of the two chambers, both in terms of determining government policy and scrutiny and in terms of legislative competence. The examples are few and far between: the Belgian Constitution of 1831 which was amended several times (see articles 32 ff before the constitutional amendment of 1993) and the Italian Constitution of 1948 (articles 55 ff). Here the equal position of the two chambers is ensured thanks to the fact that their members are elected simultaneously with similar electoral systems. The political composition of the two houses thus tends to be politically homogeneous.

Let us now examine more specifically what amendments have been proposed in order to re-shape the Italian Senate. The essays written by Augusto Barbera, Luciano Vandelli, Massimo Luciani and Luca Antonini all focus on this reform. Indeed, all four authors were members of the governmental committee that was set up in 2013 to discuss constitutional reform.

Both at political and academic level, the majority of observers agree that any future reform should overcome the most evident defects of Italy's system. In particular, the double confidence of the Chamber of Deputies and the Senate must be abolished and the

legislative process should be rationalised so as to avoid bills having to always be approved by both chambers. It goes without saying that a reform of this sort would have an *indirect effect on the form of government*. The abolishment of the double confidence is an absolute priority because it would strengthen the executive's constitutional role. It should be added, for instance, that the proposed provision (new Art. 72) that gives priority to Government's bills clearly denotes the intention of strengthening the Government in the Chamber of Deputies. Moreover, the chance of exercising the supremacy clause (new article 117, paragraph 4) would also place the Government in a stronger position with respect to the Regions.

The *functions* that the reform proposes to assign to the upper house are those typical of a so-called "cooling off" chamber that plays a watchdog role as opposed to the decision-making role of the Chamber of Deputies. In addition the upper house would also represent the territorial entities. To avoid any misunderstanding, one must highlight the fact that even if the upper chamber were to be excluded from the relationship of confidence between the Government and Parliament it would continue to have an active political role. Leaving the Senate out of the relationship of confidence is in line with nearly all European bicameral systems. In countries such as Austria, Belgium, France, Germany, Ireland, Poland, Czech Republic, Russia, Slovenia and Spain there is no relationship of confidence between the upper chamber and the Government. Nevertheless, this does not mean depriving the upper house of a *politically relevant role*. One just has to bear in mind the upper chamber's involvement in the decision-making process and its watchdog functions (that may be more or less incisive). Therefore, one should dismiss the idea that reserving the power of confidence to the national elective chamber would inevitably lead to the reduction of the Senate's political importance. In brief, one can affirm that each second chamber necessarily has a political role due to its institutional position. In particular, in certain crucial situations, one should take into account that the Government is obliged to collaborate with the upper chamber. As President Weil highlights this is the case of the *Bundesrat* in Germany, which does not formally express confidence towards the Government, but it does perform an active political role and, under certain circumstances, the Government need to have its support.

Given the active political role that the Senate would continue to have the immunity of each Senator and of the Senate as a whole should be maintained

The constitutional bill that the Government has brought before the Parliament makes a clear distinction between the national political representation of the Chamber of Deputies and the territorial representation of the Senate. While the role of the Chamber of Deputies is clear, there are some uncertainties regarding the Senate. The ambiguities relate to the composition and the role of the second chamber.

With regard to the composition of the upper chamber different solutions can be adopted such as appointment by the executive (for example in Canada the senators are appointed by the Governor general on the Prime Minister's designation – *dBNA Act 1867*, article 24 and in the United Kingdom the majority of the Lords are appointed for life by the Queen under the indications of the Prime Minister) or election on a corporative basis (in Ireland, as mentioned above, the Senate represents the socio-economic and professional interests and the senators are chosen from five different panels). In federal systems, the upper chamber may be composed of members that are chosen by the governments of the member states (Federal Republic of Germany, article 51 of the Basic Law of 1949) or that are directly elected by the citizens of the states, as is the case in Australia (article 7 of the Constitution of 1900) and in the majority of the Swiss cantons. Indeed, in Switzerland the Cantons can choose between two alternatives: either the members are appointed by the local assemblies or they are elected directly by the people (article 150 of the Swiss Constitution of 2000). Apart from a minority proposal based on the German *Bundesrat*, the governmental committee mentioned above which published its final report on 17<sup>th</sup> September 2013 proposed two possible solutions: direct election by the population of the regions or indirect election by the regional councils.

Direct election by the population would introduce an anomaly – as underlined by Barbera – because this system is not used in any other European democracy with the exception of Spain where some senators are directly elected. Furthermore, as Luciani highlights, direct election would be in contradiction with the decision to abolish the power of the Senate to express confidence towards the

government. It would be impossible to justify differentiating the functions of the two houses if they have the same electoral mandate. It would trigger tensions and the Senate would be tempted to re-appropriate its power of confidence thus undermining the Government majority. Among other things making a comparison with the United Kingdom, it is interesting to note, as Justin Frosini underlines in his essay, that there is a similar fear with regard to the idea of introducing direct election of the House of Lords. According to the subsequently-modified constitutional bill presented by the Italian Government the senators would be elected by the Regional Councils among the members of the regional council itself and the mayors of the region's main cities. This is debatable because it would allow the accumulations of two mandates (Region Council and Senate) which goes against the trend of other countries. For instance, even in France a recent organic law (Law no. 125 of 14<sup>th</sup> February 2014) abolished the accumulation of mandates of Deputies or Senators with mandates at local level while in Austria it is forbidden to accumulate a mandate in the *Bundesrat* with one in the Regional Council.

The election of city mayors to the Senate has raised several concerns. In fact, as Anna Gamper notes, it would represent a further anomaly with respect to other bicameral systems where the second chamber represents the regions. In practice electing mayors to the Senate would imply an obsequious assimilation between the Regions and the communes. Only the political territorial entity, in the case of Italy the Region, should filter the interests of the communes, as pointed out by President Weil with reference to Germany where only the *Länder* are represented at constitutional level.

As a result, this reform would appear to be a *compromise between regionalism and municipalism*. As Antonini critically points out, this government bill undoubtedly makes a strong shift in favour of municipalism by strengthening the direct relationship of the local authorities with the State, rather than with the region. *De facto*, the communes are raised to the status of mediated interlocutors of the State's organisation.

In connection to the aim of obtaining territorial representation at parliamentary level, the government bill also introduces a *new reform of Title V* and this is what Barbera and Vandelli focus on on their essays. If this reform is approved, several subject-matters that

presently come under the concurrent legislative powers of the State and the regions will become an exclusive competence of the State and at the same time a list of subject-matters which come under the exclusive competence of the regions has also been drawn up. In brief, the concurrent legislative powers would be totally abolished. This poses a series of problems given the fact that with regard to certain subject-matters the State only has the power to determine "general rules" therefore one cannot exclude that the concurrent powers that may be "thrown out of the door", might come back "through the window". In this regard it is difficult to distinguish between "general rules" that require further legislation by the regions and the fundamental principles related to the concurrent subject-matters that *per se* require regional laws for their concrete implementation. The total abolishment of the concurrent legislative powers is disputable because, at least in theory, these powers allow political projects at different levels to be combined. Furthermore, in our opinion the inclusion of a list of exclusive regional competences (to which the residual subject-matters should be added) does not overcome the risk of jurisdictional disputes and litigation before the Court, although one has to say that litigation would certainly decrease. Although the inclusion of a general provision on the principle of State supremacy safeguards the unity of the country there can be no doubt that this tips the balance decidedly in favour of the State and appears to have the aim of *recentralising competences*, something that has already occurred due to the case law of the Constitutional Court. As Antonini clearly underlines in his essay, this recentralisation is not exempt from criticism given the fact that it has the same consequences for all the regions without the possibility of distinguishing State intervention. Nevertheless, it should be noted that the powers that the regions would lose in terms of competences would be regained by taking part in the national law-making process. This would be possible due to the fact that, as illustrated above, the regional legislators such as the regional council and the executive would be represented in the Senate.

Regarding the powers of the two chambers, the legislative power exercised by the Senate will be equal to that of the Chamber of Deputies for constitutional and constitutional amendment laws, laws that implement constitutional provisions related to referendums and the electoral laws of the local authorities. As Barbera un-

derlines, the number of bicameral laws should be limited as much as possible in order to avoid the risk of reintroducing a perfect bicameral system. The bill also introduces special rules with regard to decision-making procedures where the final say belongs to the Chamber of Deputies. On this matter the absence in the bill of a *conciliation procedure* that is typical of other bicameral systems is highly critical. As Weil explains a procedure of this sort is particularly effective in resolving disputes between the two chambers as is the case in Germany. In general, if this reform passes the Senate will become a chamber that represents the territorial entities and guarantees the needs of the local authorities. In other words, it would have the classic powers of a cooling-off chamber with respect to the Chamber of Deputies. Furthermore, the Senate would also have scrutiny and watchdog powers concerning public policies and would play a significant role in the relations with the European Union (see the new text of article 55 paragraph 4 and article 70 paragraph 6).

As clearly pointed out by Luciani, the “Senate of the territories” would lead to the incorporation of the pluralism of the state and could help to better face the challenge of supranationalisation and globalisation. In brief, the reform of the bicameral system could be an opportunity to strengthen the mechanisms of political integration and reinforce national unity, which has always been a priority in our country. A new bicameral system could provide more effective tools for a conscious participation in the decision-making processes that go beyond the dimension of the State.

In conclusion, the essays published herein agree on the positive character of the effort to overcome the negative aspect of Italy’s bicameral system and on the opportunity of combining the reconsideration of the second chamber’s role and the reform of the regional system of government after the disastrous amendment of Title V in 2001. At the same time these essays have the aim of helping the reader to critically analyse the problematic aspects of the constitutional bill under disc.