

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

**Il carattere pseudo federale del Senato italiano nella riforma costituzionale. Alcune note di diritto comparato.**

**This is the author's manuscript**

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/56145> since

*Terms of use:*

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

# Il carattere pseudo federale del Senato italiano nella riforma costituzionale. Alcune note di diritto comparato

di Anna Mastromarino

Sommario: 1. La trasformazione in senso federale del Senato alla luce delle più recenti riforme del regionalismo italiano. – 2. Il nuovo Senato federale: la composizione ... – 3. ... e la formazione.

1. – Sono molti i dubbi e le perplessità che suscita la lettura del testo della legge costituzionale recante «Modifiche alla parte II della Costituzione» pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 18 novembre 2005 e, in attesa di venir sottoposta a *referendum* popolare, non ancora entrata in vigore.

Come è Stato più volte ricordato, infatti, se è vero che, dopo sessant'anni di applicazione, la nostra Costituzione poteva necessitare di un intervento di ammodernamento, è certo che il testo approvato *infine* dal Senato risulta essere nel suo insieme, da una parte eccessivo, pretendendo di uscire definitivamente dal solco dei valori istituzionali che hanno ispirato il costituente italiano del '48, dall'altra insufficiente, ignorando le esigenze manifestate dal sistema negli ultimi anni.

Seppur la riforma miri ad una modifica a tutto tondo della parte II della Costituzione, le riflessioni che seguono tenderanno piuttosto a richiamare l'attenzione su alcuni aspetti relativi alla trasformazione in senso federale del Senato. Saranno pertanto richiamati, seppur sinteticamente, alcuni caratteri del "nuovo" bicameralismo italiano e saranno evidenziate alcune incongruenze rilevate tanto rispetto alle precedenti revisioni introdotte nel sistema regionale italiano a partire dal 1999, quanto rispetto all'esperienza di altri Paesi nel diritto comparato.

Anticipando quanto verrà argomentato nei prossimi paragrafi, va sin d'ora sottolineato che si dubita fortemente del fatto che le modifiche previste siano sufficienti ed idonee a condurre davvero ad una trasformazione in senso federale della seconda Camera italiana. Al contrario sembrerebbe che la nuova legge costituzionale, laddove entri in vigore, finisca con lo smentire, nella sostanza, le aspettative in ottica "devolutiva" maturate a partire dall'attuazione delle leggi costituzionali n. 1 del 22 novembre 1999 e n. 3 del 18 ottobre 2001, con le quali avrebbe dovuto essere messa necessariamente in relazione.

Allora sembrava essersi aperta una nuova stagione per il regionalismo italiano, tanto che furono in molti a domandarsi se non fosse giunto il tempo di parlare non tanto e non solo di processo statuyente a livello locale, ma di una vera e propria epoca di costituzionalismo regionale, caratterizzata da un'autonomia che non trovava e non trova eguali nel diritto comparato<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> In ogni caso, per quanto suggestiva, a tutt'oggi non pare condivisibile l'idea per cui la nuova potestà statutaria riconosciuta alle Regioni ed il nuovo ruolo dello statuto in ambito regionale costituiscano presupposti sufficienti per poter cominciare a parlare di un "diritto costituzionale regionale". Innegabilmente lo statuto regionale costituisce il momento organizzativo, l'atto fondante l'intera struttura regionale, ed in questo senso, e solo in questo senso, lo statuto potrebbe essere definito, con V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova, CEDAM, 1970, 86) la "Costituzione in senso sostanziale" dell'ordinamento regionale. Ma questa caratterizzazione, perché di atto costituzionale vero e proprio si possa parlare, dovrebbe essere integrata dall'idea, più pregnante dal punto di vista ideologico, della Costituzione in senso storico-politico, dall'idea cioè che la Costituzione costituisce la "tavola dei valori" attorno ai quali una comunità si riconosce. Questa concezione, che apre la via alla positivizzazione dei principi etici, non si limita a vedere nella Costituzione un testo meramente organizzativo, ma le riconosce un ruolo fondante rispetto a tutti quei valori che, in quanto condivisi, sono recepiti e raccolti in un testo che assegna loro una posizione forte e immutabile in seno all'ordinamento. Se è vero che il termine Costituzione è caratterizzato da una accentuata polisemia, d'altra parte l'evoluzione del nostro concetto di carta costituzionale ci impone di tratta-

I fatti però non furono pari alle attese. Il processo statuyente regionale è andato caratterizzandosi da incertezze, indecisioni, passi falsi e, più generalmente, da un ritardo, sintomo forse di un'inadeguatezza inespresa dalle Regioni rispetto ai poteri che la Costituzione riconosceva loro.

Diverse le ragioni che, al di là delle contingenze politiche, hanno condotto a questo rallentamento e a questo senso di disorientamento. In particolare, si è sottolineata l'incongruità delle nuove disposizioni rispetto alla tradizione ed al contesto politico in ambito regionale<sup>2</sup>, anche se,

---

re alcuni di questi significati come fossero ormai un tutt'uno, di modo che è difficile poter pensare ad un testo costituzionale che oltre ad essere l'atto fondante di una comunità, non rappresenti anche il suo manifesto morale. E a livello regionale non vi è alcuno dei presupposti storici, ideologici o sociali che possono condurre alla nascita di testi fondamentali in senso storico-politico – né ciò parrebbe giuridicamente possibile a partire dal dettato costituzionale, di modo che se di "Costituzione della Regione" si volesse parlare bisognerebbe farlo solo giusta l'accezione in senso sostanziale. Del resto, al di là della possibilità giuridica dell'introduzione di una carta dei diritti e dei principi fondamentali all'interno dello statuto, sembrerebbe forse più saggio interrogarsi sulla sua utilità e sulla sua consistenza da un punto di vista politico. Varrebbe la pena chiedersi, dunque se non sarebbe quantomeno più opportuno rinunciare al parallelo *statuto-Costituzione* a tutto vantaggio di quella indispensabile chiarezza e pulizia terminologica che dovrebbe accompagnare il discorso giuridico. Si veda S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, 43 ss.; S. Mangiameli, *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in A. Ferrara (cur.), *Verso una fase costituente delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2001, 61 ss.; S. Mangiameli, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 563 ss.; A. Spadaro, *I «contenuti» degli statuti regionali, (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in *Pol. dir.*, 2001, 289 ss.; A. Ruggeri, G. Silvestri (cur.), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001, 11 ss.; R. Nania, *La natura giuridica dei nuovi Statuti*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella norma della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001, 269 ss.; F. Lancheater, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in A. Ferrara (cur.), *op. cit.*, 25 ss.; T. Groppi, *Quale garante per lo statuto regionale*, in *Le Regioni*, 2001, 841 ss.; M. Volpi, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Pol. dir.*, 2000, 203 ss.; V. Angiolini, *Il sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, 2000, 583 ss.; M. Ainis, *Lo statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 813 ss.; L. Marinucci, *La funzione «costituente» delle nuove Regioni*, Bologna, il Mulino, 2000, 479 ss. La Corte costituzionale, adita in via principale dal Governo, con le sentenze n. 372, 378 e 379 del 2004, sembra, peraltro, aver voluto porre un punto circa la natura costituzionale degli statuti regionali, dichiarando che gli eventuali contenuti "programmatici" e "di principio" degli statuti, seppur costituzionalmente legittimi, non potranno comunque rivestire alcuna efficacia giuridica, dal momento che esplicano una funzione «per così dire, di natura culturale o anche politica, ma non certo normativa», rilevando tutt'al più sul piano «dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale» al momento dell'approvazione del testo statutario. L'opinione della Consulta in proposito appare univoca quando pronunciandosi in merito alla costituzionalità dello statuto della Regione Toscana (sentenza n. 372/2004) afferma che «tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione delle norme vigenti. Qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali «a competenza riservata e specializzata», cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque «essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione».

<sup>2</sup> Seri dubbi circa le possibili prospettive di adattabilità al sistema sono Stati avanzati dalla dottrina soprattutto rispetto alla legge di riforma costituzionale n. 1 del 1999, in tema di forma di governo regionale. In particolare, negli anni appena successivi alla sua approvazione, da più parti è stata sottolineata la sostanziale incoerenza del progetto politico regionale rispetto alla tradizione di governo italiana. Sul punto la bibliografia è vasta. Sia consentito il richiamo, fra gli altri a B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, 59 ss.; S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo*, cit., 83 ss.; C. Fusaro, *La forma di governo regionale*, in T. Groppi, M. Olivetti (cur.), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001, 71 ss.; A. Barbera, *La forma di governo negli statuti regionali*, e G. Lombardi, *Forma di governo regionale. Profili storici e comparatistici*, entrambe in AA.VV., *op. cit.*, rispettivamente 13 ss. e 23 ss.; A. Spadaro, *op. cit.*, 278 ss.; G. Pitruzzella, *L'elezione diretta del presidente della regione: gli effetti sul sistema politico e istituzionale*, e T. Groppi, *Brevi considerazioni sull'autonomia statutaria e la forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, entrambe in A. Ferrara (cur.), *op. cit.*, rispettivamente 13 ss. e 197 ss.; A. Ferrara, L.R. Sciumbata, *La riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 2001; A. Catelani, *I nuovi statuti e la forma di governo delle Regioni*, in

più in generale, sembrerebbe che i limiti di applicazione della riforma siano riconducibili, piuttosto, all'assenza dei presupposti sociali su cui poter fondare la federalizzazione dello Stato regionale. La mancanza di corrispondenza fra il tipo di Stato proposto e i caratteri della realtà sociale regionale in Italia, infatti, sembrerebbe aver rappresentato una delle cause cui ricondurre la tardiva e parziale attuazione della riforma del 1999.

Il diritto comparato può intervenire a dare fondamento alle considerazioni appena svolte. Tanto il contesto entro cui leggere le modifiche costituzionali introdotte nel nostro Paese, quanto la loro portata, infatti, devono essere valutati anche in riferimento a realtà parallele a quella italiana. Le recenti trasformazioni del sistema regionale possono così essere messe in relazione con l'esperienza di altri ordinamenti dell'Europa occidentale, caratterizzati da democrazie sostanzialmente stabili, che negli ultimi anni, a loro volta, hanno avviato processi di disarticolazione territoriale e politica. Si pensi al Belgio, ma anche alla Spagna ed alla Gran Bretagna. Persino la Francia, monoliticamente rappresentata dalle istituzioni statali, recentemente ha avviato un lento e ancor timido processo di decentramento, seppur più amministrativo che politico.

Il confronto della realtà nazionale italiana con quella dei Paesi menzionati mette immediatamente in luce un elemento di differenziazione di tipo eziologico, dal momento che, se è vero che a muovere i legislatori sono, in un caso come negli altri, aspirazioni di tipo "federale", da un punto di vista sociale, all'Italia non può essere riconosciuta una natura multinazionale, come invece accade in Spagna, Belgio ed in certo senso anche in Francia e Gran Bretagna.

I presupposti sociali su cui si sono venute ad innestare le riforme del tipo di Stato appaiono, pertanto, assai diversi.

All'estero le forme di autonomia introdotte hanno trovato applicazione nella misura in cui hanno rappresentato la risposta ad esigenze di autogoverno fortemente avanzate dalle comunità locali-nazionali. I nazionalismi locali e conseguentemente il carattere multinazionale di alcuni Stati europei, infatti, trovano fondamento nel corpo sociale, profondamente diviso, e non costituiscono la mera proiezione in termini politici di un disagio economico o di una insofferenza sociale come avviene in Italia. Nel panorama del diritto comparato la disarticolazione istituzionale dello Stato<sup>3</sup> ha rappresentato, così, il punto di equilibrio fra le rivendicazioni dei diversi gruppi sociali che minacciavano la secessione e la volontà di preservare l'unità dello Stato. In questi casi

---

AA.VV., *I nuovi statuti delle Regioni*, Milano, Ciuffrè, 2000, 5 ss.; A. Bardusco, *Nuova Costituzione e statuti regionali. Spunti problematici sulla forma di governo delle Regioni di diritto comune*, in AA.VV., *I nuovi statuti*, cit., 19 ss.; S. Vassallo, G. Baldini, *Sistema di partito, forma di governo e politica di coalizione nelle Regioni italiane*, in *Istituz. federal.*, 2000, 533 ss.; M. Olivetti, *Sulla forma di governo delle Regioni dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 943 ss.; G. Pitruzzella, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 2000, 501 ss.; S. Mangiameli, *Aspetti problematici*, cit., 563 ss.; R. Tosi, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000 537 ss.; R. Bin, *In primo luogo ripensare i consigli regionali*, in *Istituz. federal.*, 1999, 1087 ss.; AA.VV., *L'elezione diretta dei Presidenti di regione e le sue conseguenze politico istituzionali*, in *Istituz. federal.*, 1999, 1165 ss.; L. Marinucci, *L'elezione diretta del Presidente della regione e la nuova forma di governo regionale*, in *Istituz. federal.*, 1999, 1149 ss.

<sup>3</sup> Il modello federale per disaggregazione, pare costituire una soluzione giuridica praticabile in quegli Stati che, essendo caratterizzati da una natura multinazionale, presentano profonde fratture del corpo sociale. In questo senso, non pare giuridicamente corretto assimilarlo, come spesso accade, ai processi di decentramento che caratterizzano l'esperienza regionale degli Stati unitari. In realtà fra l'una e l'altra categoria non vi è solo una differenza in termini quantitativi. I due tipi di Stato, infatti, non si distinguerebbero solo per il diverso grado di autonomia concessa alle entità locali, ma soprattutto per il diverso ruolo istituzionale giocato dagli enti federati rispetto alle Regioni. Il fatto che nel federalismo disaggregativo si debba preferibilmente parlare di "autonomia" piuttosto che di "sovrànità" e di "enti" piuttosto che di "Stati" membri è funzionale a marcare una certa distanza con la categoria del federalismo per aggregazione. Non giustifica invece una sussunzione del processo disaggregativo nell'esperienza del decentramento politico.

l'asimmetria politica costituzionalmente prevista ha finito con il costituire la proiezione giuridica di una situazione sociale di fatto. Nel momento in cui lo Stato ha riconosciuto autonomia ad un'entità locale ha dato forma giuridica ad una rivendicazione di differenziazione già in atto.

Diversamente in Italia dove i movimenti "etno regionalisti"<sup>4</sup> che, negli ultimi anni, hanno caratterizzato il dibattito politico sul tipo di Stato non possono essere paragonati ai movimenti nazionalisti storicamente attivi in altre realtà europee. Le esigenze di decentramento, legate più che altro a fattori economici e latamente sociali, ma non nazionali, potevano dire di aver già trovato risposta nel modello regionale introdotto con la Costituzione del 1948, valido anche nel prevedere regimi di specialità relativamente a quelle situazioni caratterizzate da peculiarità locali di tipo geografico e linguistico.

Le trasformazioni del sistema regionale a Costituzione invariata (si pensi alle c.d. riforme Bassanini) avevano certo messo in luce l'esigenza di aggiornare il modello locale. Le novità introdotte soprattutto in tema di organizzazione politica e potestà statutaria, seppur inizialmente avallate dalle stesse Regioni, sembrerebbero, però, essere andate troppo oltre.

In particolare, gli strumenti di autonomia e di differenziazione concessi alle Regioni sembrano presupporre differenze locali che sono qualitativamente e quantitativamente diverse da quelle effettivamente esistenti fra le Regioni italiane<sup>5</sup>. L'asimmetria proposta, di fatto, non trova eguali nel diritto comparato, dove persino gli Stati multinazionali, la cui struttura federale è il risultato di un processo di disaggregazione politica e territoriale, hanno previsto per le comunità locali un grado di omogeneità più elevato in tema di forma di governo e di potestà statutaria.

L'elevata autonomia concessa, in particolare nel 1999, non ha trovato pertanto una struttura sociale in grado di assimilarla ed esercitarla.

A distinguere le entità regionali in Italia è storicamente uno squilibrio economico e di sviluppo, per superare il quale si sono resi necessari interventi nel campo del decentramento fiscale ed amministrativo. Se in Belgio, in Spagna, in Gran Bretagna sono state avanzate rivendicazioni di tipo nazionalista che tendono al riconoscimento, anche in campo politico, della diversità di un gruppo sociale rispetto alla maggioranza, in Italia le istanze di decentramento mirano ad una progressiva maggior integrazione a livello socio-economico.

È per questo che le possibilità di diversificazione introdotte dalla legge costituzionale 1/1999 non sono state colte dagli enti regionali. Hanno determinato piuttosto incertezze e rallentamenti nell'attuazione della legge, con un progressivo uniformarsi delle scelte compiute dalle Regioni, che hanno finito con l'arretrare, lasciando nuovamente spazio ad un progressivo ampliamento delle competenze statali.

<sup>4</sup> Così si esprime S. Bartole, *Dal regionalismo delle Regioni al regionalismo delle etnie*, in *Le Regioni*, 2000, 963 ss.

<sup>5</sup> Allo stato attuale appare difficile poter parlare in Italia di regionalismo differenziato. Il disagio avvertito dalle Regioni dinanzi al ventaglio di possibilità che la Costituzione offriva loro è andato trasformandosi dapprima in paralisi, espressa nell'inerzia legislativa in tema di riforma statutaria, poi in confusione, attraverso interventi settoriali di modifica degli statuti censurati dalla Corte costituzionale, infine in omologazione, con l'approvazione progressiva di nuovi statuti tutti orientati a cristallizzare la forma di governo proposta del testo costituzionale. Del resto, dal momento che anche nelle realtà federali «in pratica comunque troviamo un quasi completo isomorfismo tanto fra la forma di governo federale e quella delle unità componenti quanto fra le forme di governo delle unità componenti, in ogni paese», A. Liphart, *Le democrazie contemporanee*, 1984, Bologna, il Mulino, trad. it. 1988, 183, ancor più in Italia, tanto la previsione di un modello preconfezionato, consigliato dalla Costituzione stessa, quanto la presentazione dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo come panacea di tutti i mali politici, hanno limitato di molto l'effettiva possibilità di scelta delle Regioni. Delle due l'una, dunque, o l'autonomia richiesta dalle Regioni a gran voce prima della riforma del 1999 non costituiva davvero un bisogno così impellente, né richiedeva termini così azzardati, oppure le Regioni, pur sentendo davvero il bisogno di una riforma del loro ordinamento, non hanno saputo comunque trovare sino in fondo il coraggio, la stabilità o la forza politica per avviarla. Per un approfondimento sia consentito il rinvio a A. Mastromarino, *Potestà statutaria e forma di governo regionale: interviene la Corte*, in *Giur. it.*, 2003, 423 ss.

Se possibile, con l'entrata in vigore delle nuove disposizioni costituzionali, i limiti di attuazione delle innovazioni introdotte con i precedenti interventi di revisione del titolo V apparirebbero ancora più evidenti rispetto al nostro ordinamento, al punto da condurre ad un ulteriore sostanziale ridimensionamento delle prospettive del sistema regionale inaugurato con la legge costituzionale n. 1 del 1999.

2. – In tema di seconda Camera, sono le stesse funzioni, la natura, le modalità di elezione del nuovo Senato federale a confermare la sensazione per cui, con l'entrata in vigore delle nuove disposizioni costituzionali, le riforme introdotte nel 1999 saranno destinate a rivestire una rilevanza assai ridotta rispetto alle prime entusiastiche previsioni.

Dal momento che, come spesso accade, il *nomen* non sembra essere sufficiente a fornire sostanza alle cose, anche in questo caso, il cambiamento del dato nominale, nei fatti, non sembrerebbe contribuire a dare alla Camera alta italiana la forma di un'assemblea federale.

A partire dalle indicazioni circa la sua composizione, le caratteristiche assegnate dal legislatore costituzionale alla seconda Camera, infatti, parrebbero, piuttosto, rafforzarne la funzione di assemblea nazionale e non certo quella di rappresentanza territoriale, né tanto meno quella di rappresentanza delle autonomie locali, come ci si sarebbe invece aspettati coerentemente al testo del nuovo Titolo V<sup>6</sup>. Al diverso ruolo politico che questa riforma sembra attribuire alla Camera alta rispetto a quella bassa non corrisponde alcuna differenziazione per quanto riguarda la sua composizione, di modo che l'esperienza bicamerale italiana difficilmente potrà essere messa in relazione con quella dei Paesi di tipo federale<sup>7</sup>.

I 252 componenti del nuovo Senato federale saranno tutti eletti per suffragio universale e diretto. L'elezione avverrà su base regionale, contestualmente al rinnovo dei Consigli regionali.

Nel nuovo Senato, pertanto, non troveranno posto i Presidenti delle Regioni, cui pure legislatore e dottrina sembravano aver affidato le sorti della politica regionale. I "governatori" regionali, infatti, potranno essere "riesumati" solo al momento della nomina dei Giudici costituzionali di competenza della seconda Camera.

Più in generale, va detto che nella seconda Camera italiana non troverà posto alcun rappresentante delle Regioni né degli enti locali, eccezion fatta per quelle "comparse" elette a livello regionale, secondo il nuovo testo dell'art. 57 della Costituzione, destinate a partecipare ai lavori della Camera, senza poter esprimere il proprio voto e, dunque, senza potersi dire davvero portatrici di istanze locali.

Né le previsioni di cui all'art. 47 del testo della legge costituzionale (che dispone l'introduzione dell'art. 127 *bis*, Cost.), incentivando le attività di coordinamento e collaborazione fra Stato ed enti territoriali, paiono costituire uno strumento sufficiente a garantire corrispondenza fra la politica del Senato, quale Camera di rappresentanza delle entità federate, e le entità stesse.

*Rebus sic stantibus* i senatori, infatti, non potranno essere considerati in nessun caso espressione del livello locale, dal momento che, per quanto riguarda i requisiti di elettorato passivo, né le richieste relative al *curriculum* politico dei candidati (l'aver già ricoperto cariche in ambito locale),

<sup>6</sup> In questo senso M. Manetti, *Il progetto di riforma del Senato*, in A. Bevere (cur.), *La democrazia riformata*, Napoli-Roma, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004, 79, la quale ricorda che il sistema elettorale scelto dalla riforma per la Camera alta «come già l'ambito di competenze, risulta in effetti coerente con l'intenzione di creare una Assemblea nazionale, e non una rappresentanza delle Regioni».

<sup>7</sup> Nell'esperienza federale il bicameralismo costituisce lo strumento con cui le costituzioni hanno garantito rappresentanza istituzionale agli Stati membri. Il diverso ruolo politico assegnato al Senato federale discende proprio dalla diversa estrazione dei suoi membri e dalla diversa funzione rappresentativa che sono chiamati a svolgere rispetto ai colleghi della Camera bassa. Il Senato italiano nella riforma approvata perde il suo ruolo di camera di riflessione e di seconda lettura, senza poter trovare legittimazione nella sua "struttura federale".

né eventuali vincoli di residenza (oltretutto particolarmente blandi, dal momento che, a differenza di altre realtà, non è richiesto neppure un tempo minimo entro cui la residenzialità dovrà protrarsi), possono di per sé assicurare un vero legame dell'eletto con la Regione ed il territorio corrispondente. La pochezza delle prescrizioni si commenta da sé<sup>8</sup>, con buona pace della garanzia della rappresentanza territoriale!

In sostanza la composizione e le modalità di formazione previste dal progetto approvato dalla Camera rompono con gli schemi noti al diritto comparato. Alla elezione diretta, che favorisce una rappresentanza della popolazione, avrebbe dovuto accompagnarsi, piuttosto, la previsione di una rappresentanza delle Regioni paritaria nel numero, così come accade nel caso statunitense.

La scelta di un numero di rappresentanti locali temperatamente proporzionale al dato demografico avrebbe dovuto invece legarsi alla designazione regionale di almeno una parte considerevole dei componenti del Senato, sì da garantire, comunque, la partecipazione diretta degli enti territoriali per mezzo dei loro delegati nella seconda Camera. L'esperienza nel diritto comparato mostrerebbe, infatti, che la partecipazione diretta di delegati regionali all'attività del Senato, in particolare, può costituire un valido elemento di contrasto per evitare che il fattore demografico risulti essere comunque determinante nella composizione del Senato, con una inevitabile duplicazione delle dinamiche della Camera bassa.

In questo senso la più volte richiamata, ed infine accantonata, esperienza tedesca non costituiva certo l'unica opzione possibile nella scelta dei componenti della Camera alta per mezzo del voto ponderale. Il diritto comparato sembrava offrire paradigmi di riferimento assai più adatti ed adattabili alla realtà italiana.

Effettivamente alcuni caratteri della forma di governo dei *Länder* tedeschi avrebbero dovuto indurre sin dall'inizio ad una certa cautela comparativa.

In Germania, il sistema parlamentare caratterizza il governo di tutti gli Stati della federazione. I Presidenti dei *Länder* sono eletti, infatti, senza alcuna eccezione, dalle assemblee legislative locali, legate all'esecutivo dal rapporto di fiducia. Il raccordo fra legislativo ed esecutivo garantisce, pertanto, che i rappresentanti del Governo locale nel *Bundesrat* siano essi stessi sostanzialmente espressione dei Parlamenti locali.

I risultati sarebbero profondamente diversi qualora il medesimo modello fosse applicato al caso italiano, dove, per contro, l'elezione diretta del Presidente della Regione, la sua sostanziale supremazia sulle logiche del Consiglio, la sovrapposizione della conduzione personale della Giunta rispetto alla politica collegiale renderebbero opportuno immaginare soluzioni differenti, tali da salvaguardare il potere legislativo rispetto ad una sovrarappresentazione del potere dell'esecutivo della Giunta ed in particolare del Presidente anche a livello nazionale.

Al fine di garantire comunque la presenza di delegati eletti direttamente in seno alle istituzioni regionali, ci si domanda, dunque, se non sarebbe Stato preferibile, perché più adatta alla forma

---

<sup>8</sup> L'insufficienza delle previsioni in tema di eleggibilità è sottolineata anche da U. Allegretti, *Un Senato «federale»?», in Quad. cost.*, 2003, 817, parlando delle precedenti versioni del progetto di riforma. A suo parere, infatti, il collegamento fra seconda Camera e territorio potrebbe essere raggiunto solo «costruendo il senato sulla rappresentanza immediata delle istituzioni regionali, realizzata tramite le giunte e i consigli. Non può supplire la restrizione dell'eleggibilità a coloro che «hanno ricoperto o ricoprono cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali, all'interno della Regione, o sono Stati eletti senatori o deputati nella Regione»; restrizione che anzi mostra «il pieno appiattimento sul sistema dei partiti tanto più quando la candidabilità viene agli ex consiglieri e, ancor peggio, ai già eletti come parlamentari». Sul punto, sul testo già approvato dalla Camera dei Deputati, si era espressa in toni scettici anche I. Nicotra, *Il Senato federale nel testo di riforma della seconda parte della Costituzione*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 23 novembre 2003, sottolineando le conseguenze cui condurrà una lettura alternativa dei due requisiti (il *curriculum* politico e la residenzialità) di eleggibilità al Senato.

di governo regionale in Italia, rifarsi piuttosto all'opzione austriaca, che prevede la partecipazione in Senato di delegati dei Consigli regionali. In questo senso avrebbero potuto essere imposti alti *quorum* di elezione, tali da assicurare un ampio accordo politico che coinvolgesse necessariamente l'opposizione ed una rappresentanza allargata della Regione in Senato, con una tendenza ad una più equilibrata distribuzione del potere a livello regionale.

La scelta dei membri delegati al Senato avrebbe potuto convertirsi, così, in un momento di valorizzazione del ruolo del Consiglio regionale all'interno dell'organizzazione locale, anche alla luce delle numerose critiche e delle plausibili supposizioni di chi vedeva le assemblee elettive relegate ormai a funzioni di secondo piano<sup>9</sup>.

L'esempio austriaco viene solitamente accantonato per la sua propensione ad una certa politicizzazione dei delegati, portati a rispondere più al partito che al territorio<sup>10</sup>.

La realtà è che i limiti riconosciuti alla formula per la composizione del Senato dell'Austria e,

<sup>9</sup> Fra le questioni che più intensamente hanno interessato la dottrina e preoccupato il sistema politico regionale dopo l'approvazione della l. cost. 1/1999 vanno ricordate quelle relative all'analisi del ruolo e dello spazio politico che il Consiglio è oggi chiamato ad occupare. La riforma del sistema regionale italiano, ed in particolare le modifiche introdotte nel 1999, hanno profondamente alterato il quadro istituzionale entro cui il Consiglio deve operare. Il rilevante peso politico oggi riconosciuto al Presidente della Giunta regionale, obbliga, infatti, a ripensare e ridisegnare il raggio d'azione dell'attività consiliare e le sue funzioni. È però opinione diffusa che i nuovi poteri assegnati al capo dell'esecutivo regionale, innestandosi in un clima assai propenso ad una sempre più crescente personalizzazione della politica, possano, in ogni caso, e al di là di ogni contraria volontà, condurre ad un appiattimento del ruolo politico giocato dal Consiglio regionale, privo degli strumenti necessari per contrapporsi, ove se ne dia il caso, alla guida presidenziale. Da qui traggono origine una serie di tentativi volti a rinvigorire l'azione politica del Consiglio, soprattutto rispetto alla posizione occupata oggi dall'esecutivo. Così anche N. Lupo, *Tra interpretazione letterale (della Costituzione) e interpretazione contenutistica (degli atti introduttivi del giudizio): a proposito dei Parlamenti-Consigli regionali e dell'impugnazione dei nuovi statuti*, in *Le Regioni*, 2002, 1211, che, in merito alla sentenza n. 106/2002 della Corte costituzionale ricorda come anche la scelta terminologica di accompagnare la denominazione classica di «Consiglio regionale» con il *nomen* Parlamento può essere annoverata fra i tentativi, messi in atto con l'elaborazione dei nuovi statuti, «di individuare un nuovo ruolo per le assemblee elettive, nel contesto di forme di governo con legittimazione diretta del vertice dell'esecutivo: nell'ambito di queste forme di governo, infatti, le assemblee devono fronteggiare, oltre alle difficoltà derivanti da nuovi circuiti rappresentativi alternativi a quello elettorale, l'agguerrita concorrenza degli esecutivi, sia sul terreno della legittimazione democratica (essendo anche questi dotati di un proprio carattere in qualche modo rappresentativo), sia sul più tradizionale terreno dei poteri (e in primo luogo di quelli normativi). A commento della sentenza n. 106/2002, per un maggior approfondimento, si veda ancora F. Palermo, «Nomina sunt consequentia rerum» ovvero il federalismo nella Costituzione materiale, in *Le Regioni*, 2002, 1198 ss.; F. Cuocolo, *Parlamento nazionale e «parlamenti» regionali*; C. Pinelli, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*; N. Zanon, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del titolo V*; A. Mangia, *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, tutti in *Giur. cost.*, 2002, 873 ss; si consenta anche il rinvio a A. Mastromarino, *Nessun futuro per i parlamenti regionali?*, in *Giur. it.*, 2002, 2235 ss. Più in generale sul ruolo del Consiglio regionale e sui rapporti esecutivo-legislativo alla luce della legge costituzionale 1/1999 si rimanda, fra gli altri, a F. Cuocolo, *Lo scioglimento dei consigli regionali dopo la riforma del titolo V*, in *Quad. reg.*, 2003, 5 s.; L. Vandelli, *Il nuovo ruolo delle assemblee elettive*, in *Istituz. federal.*, 2002, 917 ss.; R. Bin, *Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza: un'introduzione al dibattito*, in *Istituz. federal.* 2002, 923 ss.; A. Martini, M. Sisti, *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?*, in *Istituz. federal.* 2002, 929 ss.; P. Curzio, *Il ruolo dell'organizzazione del Consiglio regionale nel favorire la funzione di controllo delle assemblee regionali*, in *Istituz. federal.* 2002, 954 ss.; R. Bin, *Rafforzare il ruolo del Consiglio: obiettivi necessari e passi possibili*, in *Istituz. federal.* 2002, 1023 ss.; E. Colarullo, *Dalla riforma dello statuto a quella del Regolamento del Consiglio: in particolare sui poteri del Presidente del consiglio, programmazione dei lavori, la disciplina dei gruppi consiliari e le funzioni del Consiglio*, in M. Carli (cur.), *Il ruolo delle assemblee elettive*, I, Torino, Giappichelli, 2001, 114 ss.

<sup>10</sup> D'altra parte le opzioni adottate nel progetto approvato dalla Camera per la composizione del Senato non sembrano mettere al riparo le istituzioni italiane a livello nazionale e locale da una medesima tendenza. Data la mancanza di una dimensione locale del sistema dei partiti italiano, la contestualità elettorale e il cosiddetto avvicendamento, ad esempio, sembrerebbero costituire già di per sé presupposti assai concreti per prevedere un trascinarsi della politica regionale nelle logiche di partito a livello nazionale.

più in generale, al sistema federale austriaco non sembrano dipendere di per sé dalle specifiche modalità di selezione dei delegati dei singoli *Länder*, quanto piuttosto dal sistema politico e dalla forma di governo adottata a livello regionale in quell'ordinamento.

Sin dalle sue origini, in Austria i tratti tipici del modello federale sono andati sviluppandosi parallelamente ad un modello di tipo consociativo. Ciò ha determinato rilevanti conseguenze su almeno due piani: da una parte relativamente al grado di interazione fra centro e periferia, dall'altra rispetto al grado di analogia fra la politica a livello centrale e quella a livello locale.

Dal momento che l'uno e l'altro modello pongono l'accento su tipi di conflitto diversi, sottolineando il primo le differenze a livello territoriale ed il secondo, per lo più, la divisione della società in classi e ceti, la prevalenza degli uni o degli altri caratteri determina pesanti conseguenze sul sistema politico in generale, ed in particolare sulla capacità degli enti federati di differenziarsi adottando istituzioni di governo in grado di concretare tale differenziazione. Il consolidarsi del modello consociativo, fondandosi su scontri sociali che percorrono trasversalmente la società, tenderà in particolare a privilegiare la centralizzazione del conflitto, prescindendo da eventuali distinzioni territoriali e favorendo la omogeneizzazione della politica della periferia con quella nazionale.

Questa ambiguità, questa commistione fra caratteri propri tipici dei modelli consociativi e la tendenza a sviluppare dinamiche di tipo federale, ha per lungo tempo paralizzato lo sviluppo della federazione austriaca e soprattutto ha posticipato nel tempo l'emancipazione dei *Länder* rispetto alla *Federazione*, con il perpetrarsi di politiche di centralizzazione e l'affievolimento della politica locale<sup>11</sup>.

Va da sé che questa situazione ha profondamente condizionato l'attitudine politica della classe dirigente locale, portata comunque a rispondere alle domande dei vertici di partito, più che alle istanze regionali, debolmente manifestate<sup>12</sup>.

A ciò si aggiunga che la stessa forma di governo locale appare essere caratterizzata dalla disciplina rigorosa che la Costituzione austriaca impone per l'organizzazione politica dei singoli Stati membri.

Lo Stato centrale interviene, infatti, anche nel dettaglio della determinazione della forma di governo dei *Länder*, cui sono assegnati limitati spazi di scelta, solitamente su questioni marginali. Inoltre, il sistema parlamentare che caratterizza i singoli *Länder* è nei fatti smaterializzato dalla natura ibrida che caratterizza il governo locale e la tenuità della struttura federale austriaca è dimostrata fra l'altro dall'analisi delle funzioni dello stesso governatore del *Land*, eletto dalla Dieta allo stesso modo degli altri membri del Governo, rappresentante, al contempo, dello stesso Stato federale nel *Land*. È lo stesso ruolo ambivalente del capo del Governo del *Land*, determinato anzitutto dal peculiare istituto della c.d. amministrazione indiretta, a contribuire a ridurre l'autonomia politica dei *Länder* e la loro capacità a contrapporsi allo Stato centrale.

Non è tanto, dunque, la scelta della formula utilizzata per la selezione dei senatori a determinare uno slittamento della realtà della periferia verso quella locale, quanto le peculiarità che caratterizza-

<sup>11</sup> Così secondo la convincente ricostruzione di P.J. Katzenstein, *I rapporti fra centro e periferia in una democrazia consociativa: il caso dell'Austria*, in L. Graziano, P.J. Katzenstein, D.G. Tarrow (cur.), *Centro e periferia nelle nazioni industriali. Saggi di politica comparata*, Roma, Officina edizioni, trad. it. 1978, 123 ss.

<sup>12</sup> Per un maggior approfondimento relativamente alle origini ed allo sviluppo del federalismo austriaco, dal momento che in questa sede può essere dedicato al tema poco più che un accenno, si rinvia a W. Pesendorfer, *La forma di Stato federale in Austria*, in B. Caravita (cur.), *Le Regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*, Milano, Casagrande editore, 2002, 33 ss.; C. Chimenti, *Noi e gli altri*, Vol. II, Parte II, Torino, Giappichelli, 2001, 97 ss.; P. Pernthaler, *Lo Stato federale differenziato*, (1992), trad. it., Bologna, il Mulino, 1998, 17 ss.; S. Hammer, *La riserva di poteri costituenti: il caso dei Länder austriaci*, in S. Bartole (cur.), *La volontà degli Stati membri e delle Regioni nelle vicende del federalismo*, Torino, La Rosa Editrice, 1996, 101 ss.; P. Urbanitsch, *Federalismo e centralismo in Austria dal 1861 alla prima guerra mondiale*, in M. Garbari, D. Zaffi (cur.), *Autonomia e federalismo nella tradizione storica italiana e austriaca*, Trento, Società di Studi trentini, 1995, 23 ss.; ed alla bibliografia ivi citata.

no più in generale l'esperienza austriaca ed in particolare l'esperienza del federalismo austriaco.

La possibile applicazione delle medesime modalità di composizione del Senato anche in Italia potrebbe dare vita a scenari diversi.

Detto altrimenti, escluso che sia la derivazione consigliere dei delegati a determinare lo svilimento della loro funzione territoriale in seno alla seconda Camera, è possibile immaginare che l'organizzazione politica delle Regioni in Italia, assai diversa da quella austriaca, nonché i diversi rapporti in termini di autonomia e separazione dei poteri degli organi locali, contribuisca a garantire un maggiore coinvolgimento dei delegati nella politica locale e dunque una loro conseguente capacità di manifestare le istanze della periferia a livello centrale.

Non è dunque escludendo la possibilità per le Regioni di avere delegati direttamente scelti dalle istituzioni locali in Senato<sup>13</sup>, né valutando l'una o l'altra soluzione di reclutamento sulla base dell'esperienza di altri ordinamenti che potranno eventualmente essere risolti i problemi di rappresentanza del territorio in seno alla Camera alta, quanto piuttosto insistendo sulla valorizzazione di quei caratteri tali da renderla davvero organo del decentramento.

In particolare, a fronte di una riforma, quella del 1999, orientata verso criteri di differenziazione e tutta volta a riconoscere alle Regioni il massimo di autonomia possibile a livello di governo locale e di potestà statutaria, ed a fronte di una proposta di modifica del Senato che, denominazione a parte, non presenta affatto i caratteri di un'istituzione di rappresentanza degli enti federati, sembra ormai necessario domandarsi, nel nostro ordinamento, quale organo sarà chiamato legittimamente a svolgere quel ruolo di sintesi e composizione delle diversità che deve necessariamente essere svolto negli Stati federali.

Negli Stati composti, infatti, tradizionalmente è la seconda Camera a svolgere quelle funzioni di *reductio ad unum* essenziali rispetto alle molteplicità rappresentate dalla politica locale. Il testo di riforma proposto sembra al contrario aver rinunciato a rendere la seconda Camera della Repubblica "il luogo della sintesi", di quella sintesi ancor più necessaria a partire dalle previsioni della legge costituzionale 1/1999, che tende da una parte ad un certo personalismo della politica locale al fine di garantire efficacia al momento decisionale<sup>14</sup>, dall'altra a fornire alla Regione ampi poteri di autonomia nella definizione della propria forma di governo, verso un regionalismo di tipo differenziato, che non trova pari nel panorama del diritto comparato.

Si tenga conto altresì del fatto che la sostanziale incapacità o la mancanza di volontà manifestata dalla Regioni nello sfruttare a pieno le potenzialità in termini di autonomia di governo offerte dalla legge costituzionale 1/1999, potendo essere determinate da fattori del tutto contingenti, non mettono affatto al riparo da una futura trasformazione del sistema regionale improntata dav-

<sup>13</sup> Il richiamo al carattere universale e diretto dell'elezione non si comprenderebbe, infatti, se non per evitare che in futuro possano essere introdotte forme di rappresentanza diretta delle Regioni e degli enti locali in Senato, come avviene in altri sistemi di tipo federale.

<sup>14</sup> Insiste sui limiti della filosofia sottesa alla legge costituzionale n. 1 del 1999 A. Di Giovine, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in G. F. Ferrari, G. Parodi (cur.), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, CEDAM, 2003, 215 ss. In particolare, l'Autore sottolinea come «l'accoppiata personalismo-decisionismo – quando il secondo termine non si risolve in mero annuncio ad effetto di decisionismo – è espressione di una cultura che tende ad identificare la democrazia con il suo segmento terminale e tale segmento con una "corsa di cavalli", svuotandola di ogni discorsività (come se si privasse un concerto dei brani per pianoforte o per violino), di ogni valore che non sia la decisione perentoria (il fragore dei piatti, per continuare la metafora), per raggiungere il traguardo di una sorta di monocrazia elettiva che si risolve in un mitico *circuit de confiance* tra il corpo elettorale e *leader*: un *leader* che, in realtà, grazie alla sua forza istituzionale (di carisma politico è quasi sempre azzardato parlare a livello regionale, mentre più plausibile – e messa probabilmente in conto dai revisori del 1999 – appare la prospettiva della formazione di partiti personali), può liberarsi dal "disordine" della vita politica e sociale e isolarsi in un "palazzo" al quale solo pochi hanno accesso».

vero alla differenziazione. Dove cercare la sintesi allora, tenuto conto che in questo modo sarebbe del tutto frustrato il compito di integrazione politica del Senato con un'inevitabile crescita esponenziale dei conflitti fra Stato, Regioni ed enti anche davanti alla Corte costituzionale?

Diviene concreto, a questo punto, il pericolo di un consolidarsi di quel carattere competitivo che, in controtendenza ad altri Stati composti, sembra definire, almeno negli ultimi anni, l'esperienza italiana, dal momento che verrebbe a mancare una vera Camera delle Regioni capace di incentivare modelli cooperativi tali da rendere, ad esempio, meno drammatica la ripartizione delle competenze fra centro e periferia.

La stessa riforma non ha previsto organi diversi dal Senato deputati al coordinamento. In questo senso non sembra risolutiva la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni. Infatti, non solo non si danno indicazioni circa il ruolo che singolarmente Senato federale e Conferenza Stato-Regione saranno chiamati a svolgere, ma neppure si indicano possibili canali per l'armonizzazione della diversa funzione istituzionale svolta dall'una e dall'altro, di modo che un certo antagonismo istituzionale appare inevitabile.

3. – Da queste considerazioni discendono almeno altri due ordini di riflessioni.

Alla luce di quanto rilevato, lascia anzitutto alquanto interdetti la modifica dell'art. 67, Cost.

Secondo la nuova formula proposta, deputati e senatori sarebbero chiamati a rappresentare, senza vincolo di mandato, la Nazione e la Repubblica. Ora anche a voler tralasciare eventuali osservazioni circa i limiti insiti nel divieto di mandato imperativo in capo a soggetti chiamati a rappresentare comunque una porzione del territorio statale, assai più problematica appare la seconda parte della norma.

Ed infatti, ammesso che la congiunzione «e» voglia mettere in relazione il primo termine, i deputati, con la Nazione ed il secondo termine, i senatori, con la Repubblica, esimendo così la seconda Camera dalla rappresentanza di un soggetto che, a prescindere dalla sua difficile definizione, negli Stati composti è rappresentato da sempre dalla Camera bassa, espressione dell'unità del Paese, tutto ciò ammesso, si diceva, resterebbe il problema di conciliare il Senato con la rappresentanza della Repubblica che potrebbe, in realtà, essere espressa solo congiuntamente da deputati e senatori. Infatti, secondo quanto prescritto all'art. 114, Cost. la Repubblica è composta dallo Stato, dalle Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni. Come potrebbe corrispondere ai senatori la rappresentanza dello Stato? Apparirebbe, infatti, fuor di logica immaginare una vocazione "statale" ad un Senato che si autodefinisce "federale".

Ma allora come leggere l'art. 67, Cost.? Sembra impossibile giungere ad una sua interpretazione coerente senza dover stravolgere la sintassi del periodo, dal momento che bisogna poter riconoscere che ai deputati compete la rappresentanza della Nazione mentre i membri dell'una e dell'altra Camera sono chiamati insieme a rappresentare la Repubblica ciascuno per la propria parte.

La scarsa rappresentanza territoriale nel Senato riformato rende forse attuale il pericolo che il termine Repubblica venga svilito in quei contenuti che a seguito della riforma del 2001 è andato acquisendo.

Altro appunto deve riguardare il discorso relativo alla cosiddetta "contestualità" che caratterizzerebbe l'elezione dei senatori rispetto ai componenti dei Consigli regionali.

Secondo quanto stabilito nel testo di revisione approvato in prima deliberazione dalla Camera, il Senato sarebbe chiamato a divenire un organo "continuo", per cui le elezioni riguarderebbero non il corpo in sé, bensì i singoli senatori, e ciò perché ogni membro del Senato, al fine di conservare la contestuale elezione a livello nazionale e a livello regionale, decadrebbe dalla propria carica al momento del rinnovo del Consiglio della Regione corrispondente.

Dal momento che il Consiglio regionale può essere rinnovato non solo per scadenza della legislatura, ma anche per il venir meno della fiducia fra legislativo ed esecutivo, ne consegue che, a seguito della riforma, la durata in carica dei singoli senatori e dunque, più in generale, la stabilità e la tenuta complessiva dello stesso Senato sarebbero inevitabilmente influenzate dalle regole adottate dalle singole Regioni in materia di forma di governo.

L'avvicendamento dei senatori, contrariamente a quanto affermato da alcuni, e dunque la stessa continuità dell'organo, non potrebbero dirsi pertanto un aspetto fisiologico nella natura del nuovo Senato<sup>15</sup>. Costituirebbero invece un evento patologico, sintomo di instabilità locale.

Il *turn over* dei senatori italiani, in particolare, non potrebbe affatto essere paragonato, come pure è avvenuto, a quanto accade negli Stati Uniti, dove il rinnovo parziale dell'organo è programmato e risponde a precise esigenze di continuità tali da garantire al contempo la rappresentanza territoriale e la salvaguardia di un certo spirito conservatore, proprio della seconda Camera<sup>16</sup>.

In Italia invece l'avvicendamento non sarebbe programmato, né risponderebbe ad alcuna esigenza specifica se non quella di assicurare una contestualità elettorale che comunque non costituisce affatto una garanzia nell'ottica della rappresentanza territoriale, non essendo circostanziata né legata ad alcun vincolo del sistema elettorale.

Non essendo meglio precisata nei suoi caratteri tecnici, la scelta congiunta dei membri del Senato con quella dei componenti del Consiglio regionale non comporta null'altro che l'identità nello spazio e nel tempo delle due elezioni. Non determina di per sé alcun legame fra i due voti, non vincola la decisione del corpo elettorale, non garantisce che il Senato acquisti un carattere federale per il solo fatto che sarà formato contemporaneamente alle assemblee regionali. Al contrario, la previsione sembra determinare un sacrificio della dimensione locale rispetto all'ambito nazionale.

Il rinnovo parziale del Senato appare, pertanto, solo eventuale, dipendendo fra l'altro direttamente anche dall'instabilità del sistema di governo regionale, ovverosia da quelle stesse condizioni cui la legge costituzionale 1/1999 aveva voluto porre rimedio. I limiti evidenti delle innovazioni introdotte allora erano Stati accettati proprio nella speranza che il cambiamento avrebbe comunque potuto giovare al governo regionale.

Fa riflettere il fatto che la nuova proposta di riforma definisca i caratteri del Senato proprio a partire dalle condizioni cui si era voluto porre rimedio.

La mancanza di continuità fra la revisione della Costituzione introdotta nel 1999 e quella prevista nel testo approvato alla Camera non solo disperde gli eventuali benefici che la nuova organizzazione regionale può aver prodotto, limitando la loro verticalizzazione, in un possibile *continuum* che proietterebbe l'ambito locale a livello nazionale, ma, oltretutto, non consente che i limiti della politica regionale siano contenuti trovando rimedio nella politica statale attraverso la creazione di una camera di compensazione, quale il Senato è chiamato ad essere in un sistema che si autodefinisce federale.

<sup>15</sup> Il fatto che già ora non si proceda contestualmente al rinnovo di tutti i Consigli regionali, dal momento che la scadenza di circa un terzo degli stessi è successiva rispetto a quella della maggioranza, non modifica nella sostanza le considerazioni svolte. Lo slittamento, infatti, non è regolamentato e, quantitativamente parlando, riguarderebbe un numero ridotto di senatori.

<sup>16</sup> Il raffronto con il caso statunitense è destinato a ingenerare confusione. Si giunge, così, ad ipotizzare, con un palese fraintendimento della funzione e della natura dell'istituto dell'avvicendamento proposto in Italia, che «nulla potrebbe impedire, in futuro, di distanziare l'elezione dei Consigli regionali in modo tale da giungere ad un ordinato e periodico rinnovamento parziale del Senato, traendo spunto, ad esempio, dal modello statunitense» (G.M. Salerno, *Brevi note sulla composizione e sull'organizzazione del Senato federale nel d.d.l. cost. approvato, con modificazioni, dalla Camera dei deputati*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)). Né potrebbe essere avvicinato alla pur citata esperienza austriaca dove l'avvicendamento in Senato dei delegati dei Consigli è abbinato, come ricordato, ad una forma di governo locale di tipo parlamentare in cui i casi di scioglimento anticipato dell'Assemblea elettiva del *Land* risultano essere un evento raro, tale da non intaccare la continuità della stessa Camera alta.

Al di là dell'esistenza o meno di un ideal tipo cui effettivamente sia possibile ricondurre i diversi modelli di Camere alte esistenti nel mondo, fondamentalmente, però, è possibile affermare che al Senato sono state storicamente assegnate due funzioni: quella di camera della rappresentanza dei poteri locali, negli Stati federati prima ed anche negli ordinamenti decentrati poi, oppure quella più tradizionale di camera di riflessione, il cui ruolo è espresso dall'età richiesta per l'accesso alla carica di senatore e dalle modalità di elezione dei suoi membri.

Il Senato proposto dalla legge costituzionale approvata e pubblicata in Gazzetta Ufficiale, mentre da una parte sembra perdere quei caratteri che ne legittimavano, almeno inizialmente, la sua presenza accanto alla Camera dei Deputati, quale momento di piena realizzazione del principio di equilibrio nella organizzazione dello Stato<sup>17</sup>, dall'altra sembra non essere pronto a trasformarsi in una effettiva camera di rappresentanza del territorio, forse perché corrisponde ad un sistema che di federale pretende di avere solo il *nomen*.

Mentre l'età minima per accedere alla carica di senatore è stata abbassata sino a 25 anni, d'altra parte l'unico legame che il Senato conserva con le Regioni sembra essere di tipo quantitativo, dal momento che, determinato un minimo di sei rappresentanti per ogni ente regionale, i restanti seggi saranno assegnati proporzionalmente alla popolazione regionale, così come risultante dall'ultimo censimento effettuato.

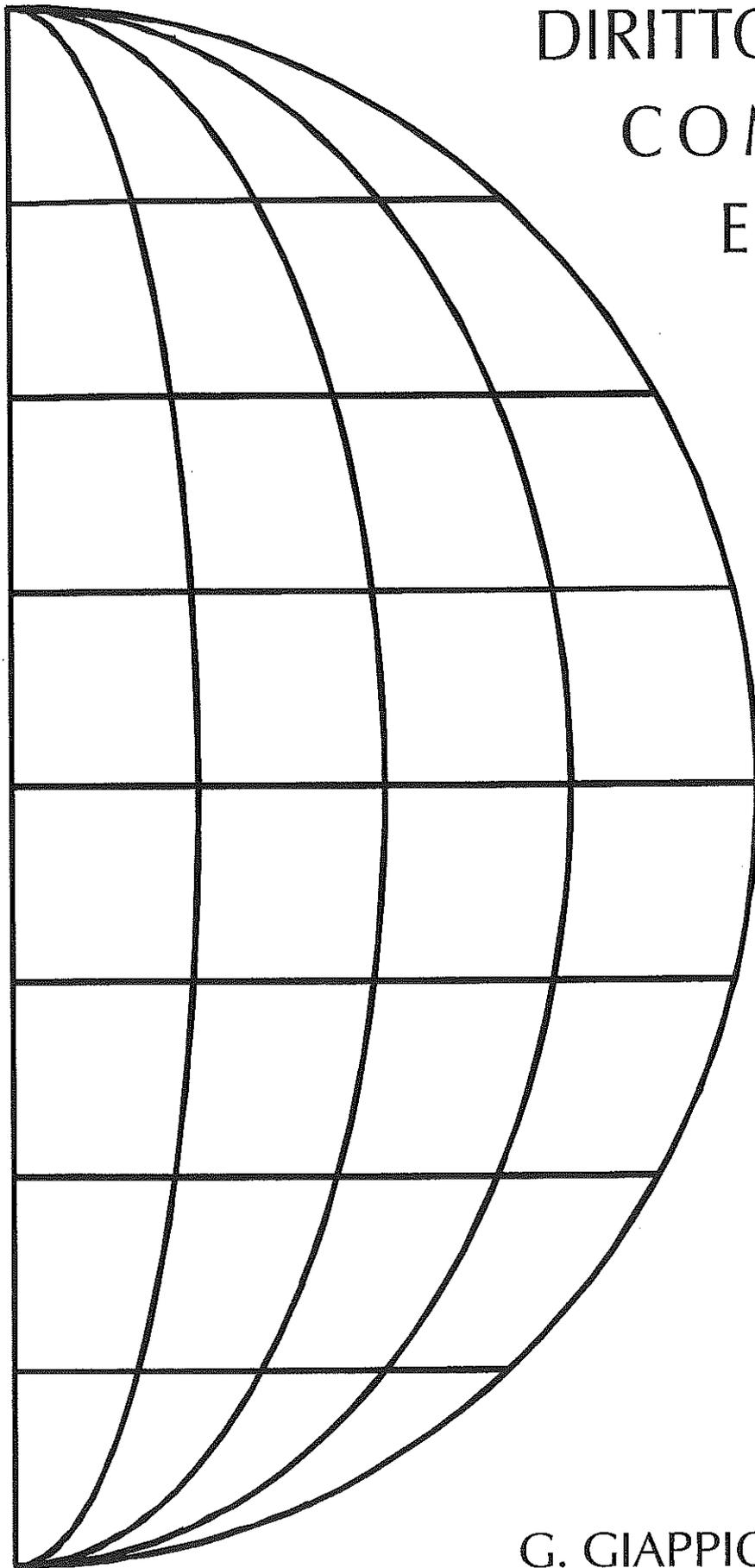
Del resto lo stesso legislatore costituzionale pare essersi reso conto della scarsa carica di rappresentanza rivestita dalla sua seconda Camera, quando, al momento della designazione dei quattro giudici della Corte costituzionale di nomina del Senato, richiede una composizione integrata dell'organo, prevedendo la partecipazione, questa volta sì, dei Presidenti delle Giunte regionali e delle Province di Trento e Bolzano.

### Abstract

The project of constitutional revision, which has been approved by the Italian Parliament and should be confirmed by popular referendum, excites some remarks on the structure and the role that the so-called new federal Senate will assume. Besides doubts on its compatibility with previous constitutional revisions on the Italian regional system, this revision requires some comparative remarks. In particular it is compared to the German and Austrian systems, as far as the composition is concerned, and to the United States' system as far as the nature of "continuous body" that should be assigned to the Italian second Chamber is concerned.

---

<sup>17</sup> Con le parole di A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, 120, si ricorda il pensiero in Assemblea costituente di Egidio Tosato quando avverte che così come «vi è stato un assolutismo monarchico, così si potrebbe avere un assolutismo democratico se tutti i poteri fossero concentrati in un solo organismo». Più in generale, «più che preoccuparsi, infatti, del funzionamento dei pubblici poteri per tutelare con la stabilità e la continuità dell'azione governativa, legislativa e giudiziaria l'efficienza costante della macchina statale, la Costituente sembra essere stata dominata dall'ansia di impedire non soltanto il ripetersi di esperienze autoritarie o totalitarie del tipo di quella realizzata sotto il fascismo in Italia, ma anche dalla volontà di prevenire ogni ingerenza ed ogni sopraffazione di un potere sull'altro, ritenendo ciò pericoloso per l'essenza stessa della democrazia». Così C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia 1848-1948*, Roma-Bari, Laterza, 1998, 422.



DIRITTO PUBBLICO  
COMPARATO  
ED EUROPEO  
2006 – II

*Estratto*

G. GIAPPICHELLI EDITORE