

## II

### IL SENATO COME CAMERA DELLE AUTONOMIE: PROBLEMI E PROSPETTIVE DI UNA RIFORMA COMPLICATA

PAOLO CARROZZA\*

SOMMARIO: 1. Riforma della Costituzione o riforma delle istituzioni europee? – 2. Comparazione, costituzionalismo e seconde camere di rappresentanza territoriale. – 3. Quali sono i principali problemi che si devono affrontare per configurare il nostro Senato quale camera delle autonomie? – 4. A cosa serve una camera delle regioni? – 5. Interferenze tra riforma del Senato come camera delle autonomie ed altre norme, costituzionali e ordinarie. – 6. Rappresentanza politica dei territori e trasformazioni del sistema politico.

#### 1. RIFORMA DELLA COSTITUZIONE O RIFORMA DELLE ISTITUZIONI EUROPEE?

Una riflessione sulla trasformazione della composizione del Senato si da renderlo una camera ad esclusiva rappresentanza territoriale (c.d. camera delle regioni o delle autonomie) suppone una riflessione più generale sul tema delle riforme costituzionali, perché, parlando di seconda camera delle autonomie, ci si riferisce necessariamente alla riforma della seconda parte della costituzione.

La mia opinione sul punto è molto semplice: la vera riforma costituzionale degli ultimi dieci-quindici anni è già avvenuta – senza apparentemente

---

\* *Professore di Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa.*

toccare il testo della Costituzione – e consiste nelle conseguenze del processo di integrazione comunitaria e soprattutto dell’innegabile progresso di questo processo. Poco importa che la convenzione di Laeken non sia andata a buon fine e che quel testo che sapeva molto di “costituzione” sia finito nel nulla, a favore di una riforma del Trattato, messa in essere in quel di Lisbona, che appare e risulta assai meno “costituzionale”.

Ora, la mia tesi (e non solo mia, per la verità) è che il progresso del processo di integrazione comunitaria abbia una rilevanza, anche costituzionale, decisiva quanto dirompente e che dunque la discussione sulla riforma della seconda parte della Costituzione, di cui nel nostro paese si discute sin dal 1984 e che a quel tempo poteva avere qualche importanza, oggi ne abbia molto meno, perché muoversi e pensare ad una dimensione del potere esclusivamente nazionale, fuori dal contesto globale e sovranazionale, rischia di costituire soprattutto un esercizio ideologico-culturale, di per sé forse anche utile, che tuttavia non risolve che in minima parte i problemi di governabilità e di rappresentanza tipici delle moderne democrazie di derivazione liberale inserite nei contesti di costruzione dell’integrazione sovranazionale e, se possibile, globale.

Insomma è certamente lecito e possibile discutere su come “manutenere” e forse anche “aggiornare” la nostra Costituzione, quantomeno nella sua seconda parte, ma è illusorio pensare che ciò risolva i nostri numerosi problemi politici e istituzionali; problemi che forse (e il discorso vale non solo per il nostro paese) si possono ormai risolvere soltanto in una dimensione sovranazionale, affrontando e sciogliendo le numerose ambiguità e i dubbi che si frappongono ad un ulteriore salto di qualità e di intensità del processo di integrazione europea.

Occorre prendere atto, dunque, della crisi della dimensione puramente statale della sovranità. Se è vero che almeno il 50% (ma credo che questo tetto sia stato da tempo superato) delle decisioni rilevanti per le politiche pubbliche è frutto di scelte adottate in ambito di Unione Europea o addirittura in ambito ancora più globale (Banca Mondiale, Fondo monetario, WTO, ecc.) e queste scelte che influiscono sulle politiche pubbliche sono anche quelle più importanti (dal punto di vista dei cittadini), riflettere su come “aggiustare” ciò che rimane è importante, ma non è decisivo, non può essere decisivo.

Non è che vi sia una strada alternativa alla riforma costituzionale che consenta di tenere meglio conto della prospettiva, come si dice oggi, del governo multilivello; e però occorre essere consapevoli che la sovranità, il potere non sono quelli di quando fu scritta e pensata la nostra Costituzione. Dunque, in breve, non bisogna aspettarsi dalle riforme costituzionali soluzioni a questioni che non possono essere decise in ambito statale.

La riflessione su questo aspetto della crisi della statualità stenta a decollare nel nostro paese: mi fa piacere ricordare un volume di Cesare Pinelli, edito qualche anno fa<sup>1</sup>, nel quale l'autore cercava di risalire alle radici della teoria dell'esclusività (statale) della sovranità, sicché le riflessioni sul punto di alcuni grandi costituzionalisti del passato (da Schmitt a Kelsen, da Mortati a Crisafulli) venivano proiettate, sia pur con grande prudenza, nell'epoca attuale, aprendo la riflessione sulla crisi dell'idea fondante dello stato ottocentesco e novecentesco (l'esclusività della sua sovranità, per l'appunto). Un'altra recente riflessione sulla questione che fa molto riflettere e che cito con particolare piacere in questa sede è quella svolta da Sabino Cassese<sup>2</sup>: nello spiegare la figura organizzativa della rete, in modo anche abbastanza riduttivo rispetto all'importanza che oggi ha questa modalità di relazione intersoggettiva ed interorganica, Cassese sostiene, in estrema sintesi, che l'autonomia non è più quella che nasce dall'evoluzione europea del costituzionalismo classico, intesa come "separatezza"; essa è ormai soprattutto raccordo, relazionalità con l'entità rispetto alla quale si è "autonomi" e quindi è soprattutto interdipendenza, condizionamento reciproco (come avviene in una rete, per l'appunto).

Cassese si riferiva, nel suo ragionamento, soprattutto alle autonomie territoriali, alle altre organizzazioni pubbliche (gli enti, le amministrazioni), ma questo ragionamento si può tranquillamente estendere (anche se con prudenza) anche agli stati per esprimere il modo in cui la sovranità di uno stato (un tempo "esclusiva") sia ormai in larga misura condizionata da una serie di poteri "esterni", cui ciascun stato ha ceduto una parte più o meno rilevante della propria sovranità: per esempio, con riferimento all'Europa si può dire che l'OCSE, il Consiglio d'Europa e poi l'UE costituiscono tre cerchi concentrici di legami sempre più intensi, che condizionano ciascun stato membro a mano a mano che si passa da un cerchio all'altro, da quello esterno (OCSE) a quello più interno (UE), che ormai può essere letto e ricostruito come vero e proprio processo federativo, nel senso attribuito a tale locuzione da Carl Friedrich<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ci si riferisce a C. PINELLI, *Costituzione e principio di esclusività*, Giuffrè, Milano, 1990.

<sup>2</sup> In molti scritti, tra i quali S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Laterza, Roma-Bari, 2003, 21 ss. e ID., *La rete come figura organizzativa della collaborazione*, in A. Predieri, M. Morisi (a cura di), *L'Europa delle reti*, Giappichelli, Torino, 2001, 43 ss.

<sup>3</sup> Cfr. C.J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza, Pozza, 1950, 274 ss. In realtà la nozione di *Federalizing Process* fu concepita dall'autore sin dagli anni trenta del secolo scorso: cfr. C.J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Politics*, New York, 1937. Per

Senza ulteriormente dedicare spazio a queste rappresentazioni della fine dell'esclusività della sovranità statale, qui interessa soprattutto rilevare come qualsiasi riforma costituzionale (non solo italiana, ma di qualsiasi stato membro dell'UE) dovrebbe muovere da questo assetto delle relazioni tra stato e organismi sovranazionali in forza del quale una parte ormai rilevante delle politiche pubbliche (la politica monetaria *in toto*, la politica economica in larga misura, la politica fiscale indirettamente ecc.) è decisa in sede sovranazionale.

Ma anche se la prospettiva della riforma costituzionale dovrebbe partire prima di tutto da questa consapevolezza, quando si sfogliano le relazioni di accompagnamento dei più recenti progetti di riforma della seconda parte della Costituzione, è facile rilevare che di questa dimensione ultrastatale della sovranità non c'è pressoché alcuna traccia, come se ancora oggi la Costituzione presiedesse all'intera dimensione del potere. Questo è un dato che bisognerebbe invece tenere presente, perché porterebbe in alcuni casi a soluzioni completamente diverse, o a immaginare soluzioni diverse.

## 2. COMPARAZIONE, COSTITUZIONALISMO E SECONDE CAMERE DI RAPPRESENTANZA TERRITORIALE

La seconda camera a struttura federale o a rappresentanza territoriale che dir si voglia costituisce un tema ricorrente del costituzionalismo, sin dalle sue origini e con un'impressionante varietà di soluzioni.

Di recente ho avuto modo di leggere un quadro ricostruttivo delle possibili soluzioni (o meglio: delle soluzioni costituzionalmente adottate) offerto da uno dei massimi esperti di federalismo, lo studioso canadese Ron Watts<sup>4</sup>. In questa serie di quadri sinottici Watts rappresenta le seconde camere a composizione federale o territoriale prendendo in esame tutte le possibili varianti (elezione/nomina, composizione, poteri, ruolo, ruolo effettivo ecc.) e guardando alla maggior parte (forse alla totalità) di paesi aventi una secon-

---

L'applicazione della nozione di *Federalizing Process* al processo di integrazione europea cfr. C.J. FRIEDRICH, *Federal Constitutional Theory and Emergent Proposal*, in A.W. MACMAHON (ed.), *Federalism. Mature and Emergent*, New York, 1962, 510 ss.

<sup>4</sup> Cfr. R.L. WATTS, *Second Chambers compared*, relazione dattiloscritta al Convegno "Federalizing Process in Italy. A comparative perspective", Roma, 18-19 febbraio 2010 (atti in corso di pubblicazione). Per una completa rassegna si rinvia a J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (eds.), *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006.

da camera a struttura federale-regionale (Argentina, Australia, Austria, Belgio, Brasile, Canada, Etiopia, Germania, India, Malaysia, Messico, Nigeria, Pakistan, Russia, Sudafrica, Spagna, Svizzera, Stati Uniti). Le tabelle di Watts sono molto utili per gettare uno sguardo d'insieme alla questione, ma una comparazione sincronica rischia di rappresentare soprattutto la diversità delle soluzioni adottate e, eventualmente, alcune convergenze intorno a talune soluzioni, rischiando di far perdere di vista il senso di un'evoluzione che può essere meglio percepito con un approccio di ordine storico e diacronico.

Ricostruire l'evoluzione storica significa prendere le mosse dalla soluzione scelta dopo non poche discussioni (a seguito del famoso compromesso del Massachusetts) dai Padri Fondatori statunitensi: un Senato che rappresenta gli stati (nella sua uniforme rappresentanza degli stessi) ma che (oggi) è eletto dai cittadini di ciascun stato, per arrivare alla soluzione più "razionalizzata", quella accolta dalla Costituzione della Germania nel 1949 (i componenti del *Bundesrat* nominati dai governi dei *Länder* e non soggetti al principio del libero mandato).

Questo termine, "razionalizzazione", da noi spesso utilizzato per esprimere il senso ultimo di alcune riforme costituzionali proposte e per descrivere, in generale, l'evoluzione del parlamentarismo, è un termine piuttosto risalente, dovuto ad un costituzionalista francese del novecento, Boris Mirkine-Guetzevitch e da questi frequentemente utilizzato in un volume che illustrava le soluzioni costituzionali emerse nel primo dopoguerra del secolo scorso, per rappresentare, in particolare, la tendenza a introdurre regole costituzionali volte a garantire stabilità politica<sup>5</sup>. La definizione di Mirkine, ripresa e forse ancora meglio spiegata nei suoi scritti del secondo dopoguerra, ha naturalmente anche un evidente significato politologico, poiché contiene un giudizio di valore e non si limita ad una descrizione di mera tecnica giuridica: essa viene utilizzata dall'autore per spiegare le novità (rispetto ai modelli allora considerati classici) del federalismo austriaco e tedesco, ma soprattutto con riferimento alla c.d. razionalizzazione dei rapporti fra governo e parlamento operata dal costituzionalismo del primo dopoguerra mediante la costituzionalizzazione e la disciplina costituzionale del rapporto di fiducia.

Se attribuire un effetto "stabilizzante" a talune norme costituzionali ha indubbe connotazioni politologiche, ancora più utile al ragionamento che si cerca di imbastire è, probabilmente, una riflessione pure piuttosto risalente, ma che Stefano Grassi ha, nel nostro costituzionalismo, espresso con molta

---

<sup>5</sup> Ci si riferisce, in particolare, allo scritto di B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, L.G.D.J., Paris, 1936<sup>2</sup>.

efficacia<sup>6</sup>, circa la tendenza del moderno costituzionalismo a “giuridicizzare” e neutralizzare i conflitti politico-istituzionali mediante l’introduzione di regole costituzionali sui rapporti tra poteri, “giustiziabili” dinanzi ad un giudice (costituzionale, nel caso).

Quando si usa il termine razionalizzazione, a mio parere vanno tenute presenti entrambe le tendenze del costituzionalismo recente: da una parte alla giuridicizzazione, dall’altra al raggiungimento del valore (politico e poco giuridico) di una maggiore stabilità. Tendenze, perché a ben vedere di “stabile” nella Germania di Weimar o nell’Austria degli anni venti del secolo scorso c’era davvero ben poco e non certamente i governi, vista l’asprezza dei conflitti sociali e politici che in poco tempo condussero al crollo dei rispettivi regimi costituzionali, con conseguenze nefaste a tutti note.

Se si usa il termine razionalizzazione in questa accezione duplice, non temendo i suoi “risvolti” politologici e sottolineando la spinta alla giuridicizzazione dei rapporti politico-istituzionali tipica del costituzionalismo del primo e del secondo dopoguerra del novecento, il percorso storico del costituzionalismo relativo alle seconde camere a struttura federale appare assai più lineare di quanto non appaia dalla sincronica ricostruzione di Watt. Un percorso di configurazione della seconda camera a struttura federale o territoriale che va dalla soluzione statunitense alla soluzione tedesca, passando per tutto ciò che sta storicamente tra questi due estremi, dai federalismi classici (Canada, Australia, Svizzera e tutti quei paesi che hanno avuto un’evoluzione nei rapporti federali analoga a quella degli Stati Uniti, con costituzioni che hanno una base, un fondamento liberale, principalmente), per arrivare ai federalismi e anche ai regionalismi europeo-continentali (compresi quindi paesi come l’Italia, la Spagna, il Belgio prima della sua trasformazione in senso federale, ad esempio), esprimendo una tendenza alla “razionalizzazione” ed insieme alla “giuridicizzazione” dei rapporti politico-istituzionali (nel caso tra territori di un medesimo stato).

Viste una per una, le soluzioni cui si è fatto sommariamente cenno destano più problemi ricostruttivi di quanto non sembri a prima vista ed è difficile prospettare quali “modelli” sulla cui circolazione interrogarsi, come fanno generalmente i comparatisti.

Guardando, ad esempio, alla soluzione del Senato statunitense, due illustri studiosi che si sono interrogati, a distanza di un trentennio, sulla circolazione del modello costituzionale statunitense, sono giunti a conclusioni del

---

<sup>6</sup> Specie in S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra stato e regioni e tra regioni*, Giuffrè, Milano, 1984, 19 ss.

tutto opposte. Carl Friedrich scrisse, nei primi anni sessanta<sup>7</sup>, che il federalismo è l'istituto più esportato dal costituzionalismo statunitense nel resto del mondo, ma riconosce che la soluzione adottata per il Senato americano non è che abbia avuto poi tutto questo straordinario successo nel resto del mondo. Il federalismo ha forse costituito un modello assai circolante, ma il bicameralismo paritario pieno, con quella rappresentanza caratteristica di due senatori per stato, dal 1911 eletti a suffragio universale diretto dai cittadini di ciascun stato, non è infatti una soluzione diffusa nei successivi ordinamenti federali.

Muovendo proprio da questa considerazione, Klaus Von Beyme, in uno scritto più recente avente identiche finalità<sup>8</sup>, scrive che la soluzione costituzionale statunitense che ha avuto più circolazione è – paradossalmente – un istituto non propriamente costituzionalizzato, vale a dire il controllo di costituzionalità delle leggi; non il federalismo, dunque, e tanto meno la particolare struttura del Senato.

La serie di tabelle comparative di Watts è utile per riassumere sinteticamente la varietà delle soluzioni adottate dal costituzionalismo in tema di seconde camere a struttura federale o territoriale: ma, evidentemente, quando si guarda a ciascuna di queste soluzioni occorre calarsi nel tempo, nella cultura, nelle passioni politiche di ciascun costituente.

Insomma, che la materia costituzionale in generale e quella di cui si parla in particolare mal si prestino a quello che Watson chiamò *legal transplant*<sup>9</sup>, il passaggio di un istituto da un ordinamento all'altro, è particolarmente evidente: tutti possono essere d'accordo quando si afferma che, una volta scelta per il parlamento una soluzione bicamerale, una delle due camere dovrebbe offrire rappresentanza alle entità territoriali di cui lo stato è composto; ma passare da questa affermazione generica ad indicare soluzioni concrete e precise c'è un salto che raramente porta a individuare regole su cui è possibile far convergere il consenso di tutti (o comunque sufficiente a legittimare una riforma costituzionale).

Questa, del resto, la sorte dei tre progetti di riforma della seconda parte della Costituzione e del Senato che sono apparsi nell'agenda politica italiana

---

<sup>7</sup> Cfr. C.J. FRIEDRICH, *The Impact of American Constitutionalism abroad*, Boston, 1967.

<sup>8</sup> Cfr. K. VON BEYME, *America as a Model. The Impact of American Democracy in the World*, St. Martin's, New York, 1997.

<sup>9</sup> Cfr. A. WATSON, *Legal Transplants and Law Reform*, in *Law Quarterly Review*, LXXIX (1976), 92 ss.

negli ultimi anni<sup>10</sup>: su ciascuno di essi si è formato un certo consenso, ma nessuno ha avuto buon fine; ed è agevole constatare che, sulla questione del nuovo Senato, in tutti e tre configurato come camera delle autonomie, si sono prospettate, nel volgere di pochi anni, soluzioni assai diverse.

### 3. QUALI SONO I PRINCIPALI PROBLEMI CHE SI DEVONO AFFRONTARE PER CONFIGURARE IL NOSTRO SENATO QUALE CAMERA DELLE AUTONOMIE?

Sviluppando la prospettiva più generale offerta dal ricorso al metodo comparatistico e guardando alla vicenda italiana, mi pare più utile entrare nel merito dei problemi con cui si deve confrontare la proposta di introdurre una camera delle autonomie piuttosto che offrire una puntuale disamina delle soluzioni prospettate dai tre progetti di riforma della seconda parte della Costituzione di cui si è parlato; soluzioni che, in definitiva, possono facilmente ricavarsi dalla lettura dei progetti stessi.

La prima e più nota questione si può porre nel modo che segue: i federalismi classici, gli ordinamenti in cui sono nate e si sono sviluppate le camere di rappresentanza federale o territoriale, non hanno una forma di governo parlamentare. Quindi, quando immaginiamo un senato a struttura federale, a rappresentanza federale, quale che sia la soluzione (americana, canadese, australiana o svizzera ecc.) occorre tenere presente che quando questi ordinamenti nacquero non erano, e alcuni non sono mai diventati, forme di governo parlamentari.

---

<sup>10</sup> Ci si riferisce al testo di legge costituzionale recante “Modifiche alla Parte II della Costituzione” (in G.U. del 18.11.2005, n. 269), poi bocciata al referendum confermativo del 25-26 giugno 2006; al ddl costituzionale (ddl 553 Camera, XV Legislatura) “Modificazione di articoli della parte II della Costituzione, concernenti forma del Governo, composizione e funzioni del Parlamento nonché limiti di età per l’elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”, approvato come testo unificato dalla I Commissione della Camera nel 2007, decaduto per lo scioglimento anticipato delle camere, in questo scritto citato, per brevità, come ddl Violante; al ddl costituzionale (ddl 2544 Senato, XVI legislatura) presentato dai senatori Pastore e Boschetto nell’ottobre del 2008 “Modifiche alla Parte II della Costituzione e all’articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, in materia di composizione e funzioni della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica; formazione e poteri del Governo; età e attribuzioni del Presidente della Repubblica; nomina dei giudici costituzionali”, qui citato per brevità, come ddl Pastore.



In una forma di governo parlamentare al problema classico del come rappresentare politicamente la popolazione e i territori, cioè gli stati, si aggiunge un decisivo problema preliminare che consiste nel decidere se la camera di rappresentanza degli stati (o dei territori) partecipa al processo politico della fiducia e dunque al circuito politico principale, per usare la terminologia cara a Lavagna.

Ma perché escludere la camera di rappresentanza territoriale dal circuito della rappresentanza politica, dal circuito della fiducia? Un'esclusione del senato delle autonomie dal circuito politico principale significa infatti una percepibile e non facilmente giustificabile *diminutio* di questa seconda camera<sup>11</sup>.

Un secondo problema preliminare, molto sentito dai politologi, soprattutto da coloro che hanno studiato l'efficienza delle istituzioni<sup>12</sup> e dagli studiosi di economia delle istituzioni, consiste nella questione se una seconda camera sia effettivamente utile (soprattutto per aumentare il tasso di riflessione delle decisioni politiche non solo legislative) o se piuttosto costituisca un inutile appesantimento del sistema istituzionale, minando irrimediabilmente la possibilità di assumere decisioni rapide. È evidente che questa seconda ipotesi si pone in aperta polemica con la vecchia tesi dei costituenti circa l'utilità del bicameralismo; la vecchia "difesa" del bicameralismo (la seconda camera come camera di riflessione) è in effetti oggi spesso vissuta da molti politologi (meno dai costituzionalisti) come un anacronismo: la seconda camera, specie se inserita in un bicameralismo paritario, viene considerata come camera di rallentamento. È vero che il problema è costituito soprattutto dal carattere paritario del bicameralismo (oggi vigente, tra i paesi economicamente più evoluti, solo in Italia e negli Stati Uniti), ma il problema rimane: una seconda camera a struttura federale deve innanzitutto convincere, quale che sia la soluzione circa la sua composizione, di non costituire un fattore di rallentamento dei processi decisionali, un fattore di non efficienza delle istituzioni.

---

<sup>11</sup> A proposito della qualificazione di "seconda camera" circola nel nostro parlamento una vecchia battuta, che vale la pena di riferire per sdrammatizzare la questione terminologica: per i deputati la "seconda camera" è il Senato, ma per i senatori la "seconda camera" è la Camera dei deputati. È solo per comodità linguistica, dunque, che spesso si usa, in questo scritto, la locuzione "seconda camera".

<sup>12</sup> Si pensi, per fare un esempio, al tentativo compiuto da G. VESPERINI (a cura di), *I governi del maggioritario*, Donzelli, Roma, 1998, che si misura con molti dati quantitativi, in genere poco amati dai giuristi.

Terzo problema. È abbastanza facile constatare che il dibattito italiano sulla trasformazione del Senato in camera di rappresentanza territoriale ha avuto un'evoluzione che consiste in una proposta originaria ed assai risalente, che prospettava una "camera delle regioni", fino ad una configurazione della stessa quale "camera delle autonomie". Specie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha visto l'introduzione del principio di equiordinazione tra stato, regioni, città metropolitane, province e comuni (art. 114 Cost.), si ritiene che una camera a rappresentanza territoriale deve essere composta in modo tale da assicurare rappresentatività non solo alle regioni, ma anche agli enti locali. Al riguardo mi limito ad osservare che nessun paese economicamente avanzato (nessun paese *tout court*) ha forte stato, forti regioni e forti autonomie locali: sembra un disegno incoerente, incerto, che una camera di rappresentanza delle autonomie rischia di enfatizzare e aggravare ulteriormente, mentre è logico pensare, in un'ottica quasi federale in cui sembrava muovere il nuovo Titolo V e prima ancora le c.d. riforme Bassanini, ad una sempre maggior integrazione tra regioni e sistema delle autonomie territoriali del rispettivo territorio.

Quarta questione. Più che un problema politico si tratta di una questione di ordine storico: alla domanda circa il perché le leggi elettorali, sin da quelle approvate dalla Costituente, non hanno dato piena attuazione al principio della rappresentanza territoriale nella composizione del Senato sancito dalla Costituzione (e quindi dagli stessi Costituenti) all'art. 57 Cost., la risposta, con Nicola Lupo<sup>13</sup>, è semplice e sta nella storia. Perché le regioni sono state attuate solo nel 1970, e, quando sono arrivate, sono sempre state politicamente deboli. In altre parole: come si fa a pensare a una rappresentanza politica delle regioni, ad un meccanismo elettorale che inverte quell'inciso dell'art. 57 che fa riferimento alle regioni, se le regioni non ci sono? Poi, è vero, le regioni sono arrivate, ma il quadro politico-istituzionale era completamente diverso da quello che vivevano i Costituenti e la questione elettorale, dalla fine degli anni ottanta del secolo scorso, si è posta in termini completamente diversi da quelli ipotizzati dai Costituenti: la fine della convenzione "proporzionalistica" e i ripetuti tentativi di introdurre, a pro della stabilità e della trasparenza politica, sistemi elettorali di tipo maggioritario, rispetto ai quali la rappresentanza territoriale diventa un fattore del tutto secondario.

---

<sup>13</sup> Cfr. N. LUPO, *Quale ruolo per Regioni ed Enti locali nel Parlamento italiano?*, relazione dattiloscritta al Convegno *Federalizing Process in Italy. A comparative perspective*, Roma, 18-19 febbraio 2010 (atti in corso di pubblicazione).

Quinta questione. Qualunque soluzione si immagini per una camera delle autonomie (e/o delle regioni), occorre fare attenzione a non mettere in discussione il ruolo della Conferenza stato-regioni (e stato-autonomie), divenuta nel tempo snodo istituzionale cruciale nei rapporti tra governo e autonomie (regionali e locali). Quel che si vuole sottolineare è profilo che talora sfugge anche agli osservatori della Conferenza: essa infatti ha svolto e in qualche modo ha fatto proprie anche funzioni che potrebbero essere tipiche di una camera delle autonomie, consentendo (per scelta del governo, ma talvolta su richiesta delle autonomie) la partecipazione delle regioni e delle autonomie a decisioni ed atti di indirizzo politico del governo o comunque ritenuti decisivi per la maggioranza. Basti osservare che a leggere la sequenza più recente degli ordini del giorno della Conferenza risulta che circa il 10% delle decisioni in essa adottate riguarda pareri *extra ordinem*. È il governo che porta in Conferenza questioni che non richiedono, istituzionalmente, un suo parere (il testo di un decreto legge, il testo di una legge finanziaria, un qualche decreto importante, sui quali cerca di ottenere il consenso delle regioni o delle autonomie a fronte della disponibilità ad apportare emendamenti), con lo scopo evidente di aumentare la legittimazione politico-istituzionale delle proprie scelte; si tratta, per dirlo con Maria Rosaria Ferrarese<sup>14</sup>, di una forma di *governance* istituzionale non codificata. Dunque in mancanza di una camera delle regioni la funzione di concertazione di alcune scelte governative con le regioni e con le autonomie è stata svolta dalla Conferenza e questa esperienza non è stata negativa; anche se si può osservare che questa esperienza non depone decisamente a sfavore dell'introduzione di una camera delle autonomie, ma potrebbe essere addirittura addotta per riaffermare l'utilità di una siffatta camera, il cui compito "istituzionale" sarebbe proprio quello di consentire il confronto-concertazione sui grandi temi istituzionali tra governo e autonomie. Però il problema dei rapporti tra camera delle autonomie e Conferenza rimane: in Germania, ad esempio, il sistema delle conferenze è strettamente integrato col e nel Bundesrat.

Sesto problema. Esso si può riassumere nel famoso paradosso di Norberto Bobbio sulle riforme costituzionali (tanto più c'è necessità di una riforma, tanto meno chi la dovrebbe approvare è in grado di farlo). Per dirlo con grande semplicità, i senatori dovrebbero approvare una riforma che li elimina, e dunque è inimmaginabile pensare a meccanismi riformatori di immediata attuazione: si tratta di riforme che si fanno col tempo, che si approvano perché entrino in vigore dopo qualche tempo.

---

<sup>14</sup> Cfr. M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2010, specie 189 ss.

Settima questione. Un problema preliminare che deve essere affrontato, ma che si presenta di soluzione tutt'altro che facile o scontata. Tutte le proposte che negli ultimi tempi sono state presentate, in Italia, circa l'istituzione di una camera delle regioni o delle autonomie evitano di affrontare la questione se ai rappresentanti delle regioni e delle autonomie (non ha molta importanza, da questo punto di vista, se è il corpo elettorale o sono i consigli regionali, come in Austria, ad eleggere i senatori della cosiddetta camera delle regioni ovvero ancora sono elezioni contestuali a quelle per il rinnovo dei consigli regionali) si applichi il principio del divieto di mandato imperativo: nel silenzio dei progetti di riforma, pare che tale principio debba trovare applicazione anche per i rappresentanti eletti/nominati nel Senato delle autonomie. Questa scelta (o non scelta, se si preferisce) si pone in netta antitesi con il percorso di "razionalizzazione" delle seconde camere a struttura territoriale che si è poco sopra descritto: il principio del divieto di mandato imperativo rende molto difficile immaginare (lo rende difficile concettualmente, non all'atto pratico) che un parlamentare eletto in questa camera delle regioni sia il rappresentante della volontà degli organi rappresentativi del territorio che lo esprime, perché il principio del divieto di mandato imperativo porta a dire che è libero di esprimere voti ed opinioni senza vincoli di sorta a rappresentare determinati interessi territoriali.

Ora, senza entrare nel merito dell'attuale valore del principio del libero mandato (certo non quello che veniva ad esso attribuito da Sieyès o da Burke un paio di secoli or sono), occorre tenere presente che una delle ragioni, forse la principale ragione, del buon funzionamento, per chi lo valuta positivamente, del *Bundesrat* tedesco è che nel *Bundesrat* tedesco, che non è elettivo, c'è il principio del cosiddetto "voto per blocco": ciascun *Land* fa votare in blocco i suoi rappresentanti, tre, quattro, cinque o sei che siano, secondo l'interesse del *Land*, senza alcuna libertà per i rappresentanti; tant'è che nelle sedute del *Bundesrat* non è detto che tutti i rappresentanti di un *Land* siano presenti, è sufficiente che sia presente uno, che usa tutti i voti che ha strutturalmente a disposizione.

Ciò non impedisce, naturalmente (ed in ciò stanno le principali critiche al *Bundesrat*, uscito in parte ridimensionato dalle recenti riforme costituzionali tedesche), che tale voto bloccato e non libero si orienti secondo contrapposizioni ideologico-partitiche, coincidenti, cioè, con le contrapposizioni politiche principali su cui si struttura la rappresentanza "elettiva" del *Bundestag*, piuttosto che secondo gli specifici interessi di un determinato *Land*; ma il problema rimane, e non è facile da risolvere.

Infine il problema più difficile, lo scoglio su cui si sono invariabilmente arenate le riforme costituzionali italiane dal 1984 a oggi: il problema del consenso generale sui contenuti della riforma. Oggi si usa un termine, bipartisan, per significare la necessità che alcune questioni siano oggetto di un'intesa tra maggioranza e opposizioni (chiunque contingentemente incarni l'una e le altre). Questo consenso diffuso per una ragione o per l'altra non è stato trovato per nessuna delle nostre recenti proposte di riforma costituzionale. Personalmente ritengo essenziale, per il nostro paese, che il sistema politico sappia individuare una serie di questioni (la riforma della giustizia, la riforma della pubblica amministrazione, la legge sulle autonomie, le riforme costituzionali di cui si discute) su cui si ritenga prioritario raggiungere un'intesa *bipartisan*. Ma questo è poco più di un auspicio, se preferite un'utopia, non pare proprio che le cose oggi (e da qualche anno) stiano così.

#### 4. A COSA DEVE SERVIRE UNA CAMERA DELLE REGIONI?

Superati e risolti i problemi e le questioni di cui si è appena detto, rimane da spiegare la questione principale. È davvero utile una camera delle regioni o delle autonomie?

La risposta statunitense, nel sistema federale più risalente e consolidato, sta nella teoria delle c.d. *political safeguards* del federalismo, dovuta, nella sua originaria concezione, a Henry Wechsler<sup>15</sup>: tanto più gli stati sono rappresentati efficacemente dal Senato e possono partecipare ai processi decisionali federali, tanto meno è utile (ed in effetti è relativamente sempre più raro) il ricorso a strumenti di tutela giudiziaria, alla soluzione giurisdizionale dei conflitti (resa possibile dal ruolo in concreto svolto dalla Corte Suprema federale).

Come dire, in sostanza, che se funzionano bene le “salvaguardie costituzionali” che consentono la partecipazione politica degli stati ai processi decisionali federali, si otterrà una decisa diminuzione dei conflitti giurisdizionali tra federazione e stati e tra stati. È stato Jesse Choper, in un noto scritto<sup>16</sup>, a cercare di dimostrare concretamente questa tesi, illustrando i vari modi – per quanto “rozzi” possano apparire ad un europeo – in cui la Co-

---

<sup>15</sup> Cfr. H. WECHSLER, *The political Safeguards of Federalism: the Role of the States in the Composition and Selection of the national Government*, in A.W. MACMAHON (ed.), *Federalism: mature and emergent*, cit., 97 ss.

<sup>16</sup> Cfr. J.H. CHOPER, *Judicial review and the national political process*, Chicago, 1980.

stituzione degli Stati Uniti consente agli stati la partecipazione ai processi decisionali federali (all'elezione del presidente e dunque al condizionamento dell'esecutivo e, tramite il Senato, al potere legislativo e, indirettamente, al potere giudiziario). Con il risultato che, a partire dal secondo dopoguerra del secolo scorso, il contenzioso dinanzi alla Corte Suprema tra federazione e stati su questioni di rapporti federali si è drasticamente ridotto fino ad assumere dimensioni pressoché trascurabili: in effetti, dal 1976, dall'ultima grande importante decisione, sono veramente poche (si contano sulle dita di due mani) le decisioni con cui la Corte suprema è entrata nel vivo dei rapporti federali. I rapporti federali, così, si giocano soprattutto sul piano della politica e si possono giocare sul piano della politica perché quei vecchi e rozzi istituti in cui si sostanziano le c.d. salvaguardie politiche del federalismo hanno funzionato e continuano a funzionare, e tra di esse ruolo centrale ha la composizione territoriale del Senato.

Questa esperienza non sembra però funzionare nel vecchio continente, nel senso che non pare facilmente riproducibile.

L'idea sarebbe che con una camera di rappresentanza territoriale le regioni e le autonomie possano esprimere un consenso preventivo sulle scelte decisive e più importanti per l'indirizzo politico del Paese, e dunque possano contribuire, con la loro critica, con la discussione e col confronto, a far maturare un indirizzo piuttosto che un altro, o comunque a far maturare soluzioni che tengano conto (anche) dei loro specifici interessi.

Tuttavia, anche nel paese, la Germania, che è dotata di una delle più consolidate e razionalizzate seconde camere a struttura territoriale, un'effettiva diminuzione del contenzioso costituzionale in tema di relazioni federali non c'è stata.

Forse c'è stato in certi momenti della storia tedesca, ma dopo la riunificazione è esploso un contenzioso forte, che la Corte tedesca, palesemente, non riesce più a risolvere, manifestando le stesse identiche difficoltà che incontra la Corte italiana nell'entrare nel merito dei rapporti federali, specie di natura finanziaria.

Ma lo stesso discorso si può ripetere anche per altri ordinamenti quali la Spagna e il Belgio: vero che il Senato spagnolo non è una vera camera delle regioni, ma il caso del Belgio è particolarmente evidente: la presenza di un Senato a struttura rigidamente federale non ha niente affatto portato ad una diminuzione del contenzioso costituzionale.

Per queste ragioni, qualsiasi proposta di introduzione della riforma del senato come camera delle autonomie dovrebbe prima di tutto dimostrare la sua utilità in termini di diminuzione del contenzioso costituzionale (giudizi in via principale e conflitti di attribuzione tra stato e regioni).

Nel testo del ddl Pastore questo risultato è ottenuto con un vero e proprio atto di forza: le leggi che vengono approvate dal senato federale a maggioranza assoluta non sono impugnabili dinanzi alla Corte. Soluzione a dir poco sorprendente, che mina alla radice l'autonomia costituzionalmente garantita a ciascuna singola regione di sollevare ricorso in via principale avverso le leggi statali. Insomma, la soluzione accolta sembra pregiudicare diritti (nascenti da altre norme della Costituzione) in una forma a dir poco insolita e probabilmente inopportuna.

Vi è poi l'altro profilo decisivo che una proposta di riforma dovrebbe soddisfare: assicurare che la rappresentanza dei territori realizzata con la seconda camera a struttura territoriale sia reale ed efficace e dunque non riproduca l'atteggiarsi dei rapporti tra partiti che caratterizza l'altra camera, di rappresentanza (puramente) politica.

La difficoltà di immaginare il concreto atteggiarsi della rappresentanza in questa camera a struttura territoriale – tra l'altro dipendente dal sistema elettorale e dunque da una legge ordinaria, piuttosto che dalla riforma costituzionale in sé – è stata, fino ad oggi, il principale argomento del forte partito degli scettici circa l'utilità della riforma.

L'argomento degli scettici si fonda sull'idea che, in Europa, siano stati i sistemi politici a non volere forti autonomie regionali: i partiti “agenti della centralizzazione”, come ebbe a dire anni fa Von Beyme in un noto saggio sui partiti politici in Europa<sup>17</sup>, al fine di sottolineare come i sistemi politici dei principali stati europei non hanno alcun interesse ad indebolire più di tanto un centralismo politico (e dunque anche istituzionale) che ne garantisce la sopravvivenza, là dove forti autonomie (ed una loro rappresentanza strettamente territoriale) finirebbe per indebolire e mettere in crisi la capacità stessa del sistema politico di svolgere la propria funzione. In effetti molti politologi sostengono che anche nei federalismi classici i gruppi parlamentari e le maggioranze si determinano in base a logiche di appartenenza politica, piuttosto che territoriale<sup>18</sup>: ciò accade persino nell'iper-razionalizzata camera delle regioni tedesca!

Capire chi ha ragione, tra i sostenitori della teoria delle c.d. salvaguardie politiche del federalismo e i politologi scettici sulla reale differenziazione tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale è arduo se non impossibile.

---

<sup>17</sup> Cfr. K. VON BEYME, *I partiti nelle democrazie occidentali*, Zanichelli, Bologna, 1987.

<sup>18</sup> Per una rapida rassegna vedi B. BALDI, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

Semmai vale la pena ricordare che una rappresentanza territoriale si può ottenere con modalità alternative a quelle sin qui esaminate: basti pensare alla Francia, nella quale la partecipazione dei territori, soprattutto dei municipi rurali e delle città piccolo-medie, ai processi decisionali statali è assicurata da una particolare composizione del Senato e da un altrettanto singolare tecnica elettorale di quest'ultimo; oltre ad altri strumenti quali, in primo luogo, l'assenza per molti decenni di serie incompatibilità tra funzioni politiche nazionali e cariche locali (qualcuno forse ricorderà che Jacques Lang, ministro della cultura, era sindaco di Lille, o che Charles Pasqua, ministro dell'interno, era sindaco di Marsiglia, per fare due esempi risalenti ma abbastanza noti).

Dunque prima ancora che con le norme costituzionali sulla composizione si può certamente lavorare, al fine di assicurare un'efficace rappresentanza dei territori in una delle due camere, sulla legislazione elettorale; come a dire che, per ragionare sulla capacità di una camera di rappresentare i territori, le autonomie, occorre anche verificare norme diverse da quelle costituzionali sulla composizione della camera che si vorrebbe rappresentare le istanze e gli interessi territoriali, ed in particolare occorre verificare la legislazione elettorale ed il regime delle incompatibilità.

Si entra, in questo modo, in un campo che è dominato soprattutto da filosofi politici e politologi: è stato forse Norberto Bobbio, in un saggio di qualche anno fa, a spiegare meglio di altri la sostanziale differenza che intercorre tra tecniche di rappresentanza (misurabili dal punto di vista giuridico mediante la legislazione elettorale ecc.) e grado di rappresentatività di un'assemblea o dei suoi rappresentanti<sup>19</sup>; ma qui, davvero si apre una riflessione che richiede un'altra lezione, che non si può liquidare in poche righe.

##### 5. INTERFERENZE TRA RIFORMA DEL SENATO COME CAMERA DELLE AUTONOMIE ED ALTRE NORME, COSTITUZIONALI E ORDINARIE

Conviene forse riepilogare brevemente, riconsiderandoli sotto il profilo enunciato dal titolo del paragrafo, alcuni dei problemi sin qui affrontati per verificare come una riforma diretta ad assicurare la rappresentanza territoriale in una delle due camere comporti quasi inevitabilmente il riallineamento, a cascata, di varie norme incluse nella seconda parte della nostra Costitu-

---

<sup>19</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Rappresentanza e interessi*, in G. Pasquino (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 1988, 1 ss.



zione, sì che siffatta riforma si deve necessariamente presentare come riforma dell'intera seconda parte della Costituzione e non del solo art. 57, come obiettivamente riconosce il senatore Pastore nella relazione di accompagnamento del suo ddl 2544.

Di una prima "interferenza" si è già riferito: se la seconda camera a struttura territoriale è esclusa dal circuito politico principale, occorre modificare quantomeno anche l'art. 94 Cost.

Secondo. Occorre valutare le possibili interferenze con il sistema (costituzionale) delle fonti ove si ritenga (ma non è strettamente indispensabile) che la riforma del Senato come camera delle autonomie comporti il ripensamento del bicameralismo paritario: infatti, proprio l'evoluzione storica verso una rappresentanza territoriale (nella seconda camera) sempre più razionalizzata si è in genere accompagnata con un'attenuazione del principio della parità delle due camere, limitando in vario modo l'esame da parte di questa camera territoriale alla legislazione avente interesse "federale" (o regionale, se del caso). Le soluzioni al riguardo offerte dall'esperienza di altri paesi sono molteplici: la più nota e consolidata è la soluzione tedesca (oggetto tuttavia di varie recenti riforme che hanno ulteriormente ristretto l'intervento del *Bundesrat*), per cui il voto del *Bundesrat* è obbligatorio per le sole leggi riguardanti la materia federale e l'Unione Europea, riconoscendosi però nel contempo al *Bundesrat* un generico potere di veto su tutte le leggi approvate dal *Bundestag* (art. 50 e artt. 76 – 78 della Costituzione del 1949).

Va sottolineato, peraltro, che tutti i progetti di riforma del nostro Senato considerati in queste brevi note prevedono la distinzione tra leggi bicamerali e leggi monocamerali, incidendo dunque sugli artt. 70 e segg. Cost. Personalmente non sono molto convinto di questa soluzione, specie se si dovesse fondare su elenchi di materie (di leggi bicamerali e di leggi monocamerali), sempre molto opinabili e, presumibilmente, fonte di innumerevoli conflitti politici e giurisdizionali. Se fosse possibile occorrerebbe procedere per gradi, dapprima agendo sulla (riforma della) composizione del Senato e sulla relativa legge elettorale, e poi, eventualmente, provare ad attenuare il bicameralismo paritario verificando se sia davvero utile introdurre una limitazione della partecipazione della camera delle autonomie al procedimento legislativo proprio sulla base di un'esperienza di funzionamento concreto della nuova composizione del Senato. Come dire, insomma, che le costituzioni vanno "maneggiate" con cura, senza "ferirle", come ammoniva Alessandro Pizzorusso qualche anno fa<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Laterza, Roma-Bari, 1999, 155 ss.

Terzo. La riforma di cui si discute si riverbera anche sulla Corte costituzionale, in un duplice senso. Innanzitutto, nel senso che cambierebbe l'atteggiamento del Parlamento in seduta comune all'atto dell'elezione dei giudici costituzionali da esso nominati (probabilmente rendendo più complessa un'intesa sulle nomine elettive che, accanto ai noti criteri ideologico-culturali, dovrebbero tener conto anche della vicinanza alle ragioni delle regioni e delle autonomie dei candidati); quel che si riferisce non comporterebbe, tuttavia, alcuna modifica del testo costituzionale, ma nel ddl Pastore si prevede espressamente che il Senato federale elegga sei giudici costituzionali, con conseguente innalzamento del loro numero a 19. Il secondo senso, cui si è già fatto cenno, riguarda il rapporto tra struttura territoriale della seconda camera e regime delle impugnazioni in via principale (specie delle leggi statali da parte di una o più regioni): occorre capire se l'effetto di diminuzione del contenzioso fra stato e regioni, soprattutto del contenzioso in via principale, si affida ad una naturale evoluzione delle cose o si affida a norme che fanno sì che, come per esempio nel ddl Pastore, se una legge è approvata a maggioranza assoluta dalla camera delle autonomie essa diviene *ex lege* non impugnabile. Personalmente ritengo preferibile la prima ipotesi, come già riferito, in cui l'effetto di abbattimento sul contenzioso non è garantito da alcuna norma, ma va costruito come un risultato reso possibile dalla discussione e dal confronto sui testi e sulle questioni oggetto di deliberazione da parte della seconda camera.

Infine, si pone un problema di democrazia. Tutti e tre i disegni di legge considerati influiscono anche sull'elettorato attivo e passivo dei senatori e uno, il ddl Violante, immaginava addirittura la non elezione diretta dei senatori, optando per il modello austriaco (senatori nominati dai consigli regionali). Si pone un problema di democrazia perché le questioni di elettorato attivo e passivo sono un problema di democrazia: non esiste alcuna spiegazione convincente, oggi, della ragione per cui l'elettorato attivo (quello passivo potrebbe essere meno importante) per il senato sia diverso dall'elettorato attivo per la camera. Una differenziazione di elettorato attivo e passivo (ad esempio nel ddl Pastore l'elettorato passivo del nuovo Senato è portato a 35 anni) non risulta, infatti, facilmente spiegabile se non con il ricorso alle vecchie tesi del senato come camera di riflessione, francamente oggi non particolarmente convincenti, tanto più se il Senato deve rappresentare i territori.

Ancora un problema di democrazia è costituito dalla questione del rapporto tra la riforma di cui si discute e la natura (ipoteticamente) maggioritaria della legislazione elettorale.

Non che le due opzioni si elidano a vicenda (in tutti i federalismi classici, ad iniziare dagli Stati Uniti, le due scelte pacificamente convivono da decenni): il problema è che se si opta per un sistema elettorale (per entrambe le camere) di tipo maggioritario (sul genere di quelli, pur tecnicamente definibili “misti”, introdotti nel 1993, il cui effetto maggioritario era particolarmente evidente), occorre immaginare i “contropoteri” con cui si (contro)bilancia l’indubbio rafforzamento del binomio presidente del consiglio – maggioranza parlamentare. Io ero tra quelli (forse sbagliando ...) che ritenevano, nei primi anni novanta del secolo scorso, che l’Italia fosse matura per un’esperienza maggioritaria, che consentisse agli elettori di eleggere pressoché direttamente, sulla base di una scelta maturata essenzialmente sul programma, presidente del consiglio e governo; ma ho sempre precisato, in ciò seguendo alcuni grandi maestri del costituzionalismo<sup>21</sup>, che ciò richiedesse riforme dirette a valorizzare i c.d. “contropoteri”, secondo la logica dei c.d. *checks and balances*. Posizione che non voleva niente affatto stravolgere la seconda parte della Costituzione, bensì immaginare più efficaci poteri di controllo sul governo mediante un presidente della repubblica che avesse dei poteri di controllo un po’ più forti, regioni molto forti, una corte costituzionale molto protetta, il referendum e una magistratura molto indipendente e molto garantita, forse anche una camera delle autonomie. Le regioni sono venute bene, forse, ma soprattutto sulla carta, mentre il sistema delle garanzie e dei controlli è rimasto quello che era, l’indipendenza della magistratura è spesso messa in discussione ed il sistema elettorale è stato modificato sino a renderlo sostanzialmente incomprensibile.

## 6. RAPPRESENTANZA POLITICA DEI TERRITORI E TRASFORMAZIONI DEL SISTEMA POLITICO

Molte delle considerazioni svolte sui rapporti tra sistema politico e introduzione della camera delle autonomie svolte sino a questo punto del discorso devono fare i conti con un elemento che potrebbe risultare decisivo: le trasformazioni, non ancora pienamente consolidate, del sistema politico italiano, a partire dall’inizio di quella che (giornalisticamente, non avendo tale locuzione alcun significato tecnico) viene chiamata “seconda repubblica”.

---

<sup>21</sup> Una linea di pensiero che, opportunamente, Augusto Barbera fa risalire al pensiero di Mortati: cfr. A. BARBERA, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, in C. MORTATI, *Una e indivisibile*, Giuffrè, Milano, 2007, 4 ss.

Non è facile sintetizzare in poche parole il senso di questa trasformazione: il micidiale mix tra crisi dei partiti storici e introduzione del sistema elettorale di tipo maggioritario ha dato un forte scossone al quadro politico, con la formazione di forze politiche totalmente nuove (Forza Italia poi divenuta Partito della Libertà, fondendosi con Alleanza Nazionale, ma anche Italia dei Valori), forze politiche nuove ma collegate a vecchie formazioni (il Partito Democratico, Sinistra Ecologia e Libertà) e, naturalmente, la Lega. Questo quadro si presenta ancora piuttosto fluido e soggetto ad aggiustamenti (specie se si tornasse ad un sistema elettorale di tipo più marcatamente maggioritario): ciò che sorprende è una certa maggior mobilità dell'elettorato, ma anche il forte radicamento territoriale di alcuni partiti (la Lega al nord, il Pd nel centro Italia).

È proprio questa tendenza alla territorializzazione di alcune forze politiche che potrebbe giocare un ruolo imprevedibile una volta che si scegliesse di trasformare il Senato in camera delle autonomie e si introducesse un meccanismo elettorale in grado di valorizzare al massimo il fattore territoriale; un po' come accade nel sistema spagnolo nel quale circoscrizioni piccole, in cui si eleggono pochi deputati, favoriscono i partiti fortemente radicati sul territorio sì da consentire ad alcuni partiti regionali di svolgere un ruolo importante anche in ambito nazionale, e segnatamente al partito catalanista moderato (Convergencia i Unió) di giocare, specie alla Camera, un forte condizionamento sulla maggioranza di governo (quale essa sia), imponendosi spesso come alleato necessario del partito vittorioso sul piano nazionale.

Per affrontare con cognizione di causa il problema occorre una conoscenza degli studi di sociologia elettorale che io non ho, e dunque si tratta di impressioni che emergono da una conoscenza molto approssimativa della questione. E tuttavia le tesi di alcuni politologici sopra esposte (mi riferisco soprattutto alla riferita tesi di Von Beyme circa una naturale spinta centralista dei sistemi politici nazionali) potrebbero rivelarsi inadatte a spiegare questa nuova realtà: alcuni partiti, quelli più radicati territorialmente, potrebbero non avere (più) interesse ad assumere un atteggiamento centralista, e potrebbero svolgere, come accade in Spagna per il partito catalanista moderato, un ruolo di naturali difensori di forti autonomie (specie regionali), a difesa delle rispettive roccaforti territoriali; ruolo che la presenza di una camera delle autonomie e un meccanismo elettorale diretto a premiare il radicamento territoriale potrebbero ulteriormente accrescere.

In conclusione, senza entrare nel merito delle soluzioni, ciò che emerge con chiarezza è che le riforme del Senato di cui si è discusso in queste note si presentano tutte come riforme generali, più o meno intense, della seconda

parte della Costituzione, ipotizzando nel contempo la seconda camera delle autonomie, il rafforzamento dei poteri del governo, la modifica del bicameralismo paritario; ma in questo loro carattere generale, in questa natura “trina” e nella difficoltà di trovare un consenso diffuso su una riforma di portata così generale sta la loro debolezza.

Allora, probabilmente, converrebbe procedere per gradi, a piccoli passi, muovendo da riforme mirate ad incidere soltanto sulla composizione del Senato (e forse più lavorando sulla sua legge elettorale che non sulle disposizioni costituzionali), per poi passare, eventualmente, ad incidere anche sul bicameralismo paritario e sul sistema delle fonti, ma solo dopo aver verificato gli effetti complessivi sul sistema politico di una rappresentanza differenziata tra Camera e Senato, sempre posto che tali effetti si verificino.