

V

PER UNA CAMERA «TERRITORIALE»: PROBLEMI E SCELTE

UMBERTO ALLEGRETTI *

1. UN DIBATTITO ANCORA INSUFFICIENTE

Con l'inizio della XIII legislatura, la questione che si suol denominare «federale» – ma che è preferibile, per molte ragioni, chiamare questione dello «Stato autonomistico» o del sistema centro-periferia¹ – entra in una fase di urgente e, speriamo, di fattiva soluzione. Non si tratta solo di trar le conseguenze della crescita elettorale della Lega nel Nord-Italia né di far fronte alle provocazioni, minacce e disegni del suo capo – giuridicamente aberranti, politicamente insensati ed economicamente in definitiva dannosi, ma non privi di fondamento nella situazione in cui si è entrati con la globalizzazione, né scevri di possibilità di seguito e quindi pericolosi² –. Anche se non si fosse a questi estremi e perfino se la

* Professore di Diritto amministrativo all'Università di Firenze.

¹ Come molti notano (cfr. spec. DE SIERVO, *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo «forte»*, in questa *Rivista*, 1995, 27 ss.) le espressioni usate in questa materia sono gravide di imprecisioni ed equivoci. E sebbene a mio parere persistano sotto certi aspetti delle differenze tra le espressioni di «federale» e di «regionale» (lo riconosce ora KISKER, *L'equilibrio tra il Bund e i Laender*, in *Amministrare*, 1996, specif. 41), «le due classi» di Stati «tendono a sovrapporsi e a confondersi» e «molti dei problemi che devono affrontare “Stati membri” e “Regioni” sono del tutto simili» (così BOGNETTI, *Federalismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, 1991, 291): meglio dunque non oscurare la questione sostanziale con predilezioni terminologiche o messaggi sfuggenti.

² Per due recenti stimolanti letture delle «ragioni» della Lega, v. DIAMANTI, *Forzatura debole debole*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 maggio 1996 (successo limitato per zone e, nella base, equivalente più al bisogno di riqualificazione dello Stato che a vero secessionismo) e REVELLI,

continuità di consensi alla Lega non si verificasse, la questione del riassetto istituzionale del sistema centro-periferia – sia nella sua componente regionale che in quella comunale e provinciale – è tra quelle fondamentali che si pongono nell'attuale crisi costituzionale, perché questo sistema è giunto oggi ad un punto di inadeguatezza e di confusione grave in sé e per tutto l'ordine costituzionale ed amministrativo. Per conseguenza *affrontarla vuol dire metter le mani su un punto nodale e dare un contributo decisivo – ben più decisivo di altri compresa la questione della «forma di governo»* – sia all'avvio dell'uscita da quella crisi sia specificamente alla soluzione dei problemi stessi della forma di governo (e, naturalmente, della riforma dell'amministrazione). Essa costituisce quindi una priorità: premesso che le riforme costituzionali necessarie per conservare e far progredire i grandi e durevoli principi della Costituzione che costituiscono l'impianto della democrazia in Italia devono, per la loro notevole complessità, essere disposte secondo selezionati ordini di precedenza (anche per essere affrontate secondo l'itinerario costituzionalmente prescritto, che è quello dell'art. 138), una di queste, fra le primarie, è data dal risolvere la questione dello Stato autonomistico³.

Il problema è stato trattato, negli ultimi anni, anche attraverso proposte articolate e conosce un vasto retroterra di considerazioni; ma non lo è stato con pari livello di adeguatezza in tutti i suoi principali elementi⁴. In particolare, esteso è l'accordo sul fatto che uno di questi elementi è dato dall'inserimento della dimensione autonomistica nella struttura degli organi centrali e dovrebbe essere configurato con la creazione di una camera di «rappresentanza territoriale» (adopero ad arte la locuzione della costituzione spagnola). Eppure il dibattito su questo punto, e tanto più le proposte e massimamente i progetti ufficiali, non sono all'altezza della complessità delle motivazioni, dei profili e delle scelte che si presentano per portare ad una soluzione del tipo che l'espressione adombra. Ciò, mi pare, a differenza che in Spagna, dove si sta affrontando un problema analo-

L'estinzione dello stato, in *Il manifesto*, 8 maggio 1996 (espressione della tendenza alla fine dello Stato-nazione, come conseguenza della globalizzazione): letture, nonostante le apparenze, non contraddittorie tra loro ma che interpretano tendenze contrastanti della realtà.

³ Per una giustificazione delle prime fra queste premesse v., fra i miei studi sulla crisi costituzionale, il recente *La Costituzione messa in questione: fedeltà e adeguamento*, diffuso *pro manuscripto* dai Comitati per la Costituzione (Comitati Dossetti) e pubblicato su *Adista*, n. 26, 30 marzo 1996.

⁴ Una lucida schematica delle componenti della «questione» in PIZZETTI, *Federalismo regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, 1996, 9 ss. (le forme di inserimento dei soggetti autonomi nell'ambito dell'organizzazione centrale costituiscono per l'A. la prima di queste componenti). A questo libro rinvio, per abbreviare le indicazioni e le note del presente scritto, anche per i riferimenti e per l'analisi dei vari progetti sulla questione del Senato.

go e dove la discussione è stata da alcuni anni più approfondita e la questione appare più matura, così da lasciar sperare che la legislatura anche lì appena iniziata, dopo una decisione orientativa già presa nella precedente e però seguita da un rinvio, possa adottarne presto una soluzione definitiva⁵.

Quest'articolo cerca perciò di affrontare, in una dimensione operativa, il chiarimento delle premesse e degli obiettivi della trasformazione di uno dei rami del parlamento italiano (il senato) in camera territoriale e l'individuazione, nei loro elementi principali (tralasciando di entrare in tutti i possibili dettagli applicativi), delle possibili scelte circa il profilo funzionale ed organizzativo di una camera di questa natura. L'intento è di contribuire così a portare più avanti la discussione – necessariamente a molte voci – sulla questione, auspicando che il confronto si possa svolgere in convegni ed altri luoghi di dibattito dedicati esplicitamente al tema.

2. PERCHÉ UN SENATO TERRITORIALE IN ITALIA?

Che una delle camere del parlamento sia di natura genuinamente⁶ territoriale è un fatto profondamente radicato nelle tradizioni costituzionali di tipo pluralistico (federali o regionali). Gli esempi storico-positivi sono illustri – non solo nelle forme federali classiche – e tendono ad essere riscoperti nel presente. Siamo ormai al tramonto delle seconde camere di matrice aristocratica o comunque tradizionalista; si rivela impraticabile (e prima di tutto contraddittoria con la natura della democrazia e forse della politica) la ideazione di organi parlamentari di rappresentanza corporativa⁷; vi è sempre minore accettazione di un bicameralismo giustificato da ragioni di riflessione, di raffreddamento, di miglioramento tecnico

⁵ V. tra gli studi spagnoli gli atti di due recenti convegni: *La reforma del senado*, Madrid, 1994, e *El Senado, cámara de representación territorial*, Sevilla, sett. 1995 (non ancora pubbl.); nonché la completa bibliografia annessa a ALBERTI ROVIRA, *La reforma constitucional del Senado*, Barcelona, 1995.

⁶ Non è tale (caso dell'Italia e anche della Spagna attuale) un Senato che trova nel territorio solo la base delle sue circoscrizioni elettorali.

⁷ Una critica penetrante delle camere corporative in ELIA, *Il dibattito sul bicameralismo*, in *Nuova Antologia*, 1990, n. 2173, 68 ss. (mobilità delle categorie *versus* istituzionalizzazione in ruoli fissi). Ancor più fortemente va detto che la politica non può esser concepita come mediazione e contratto fra le categorie, sotto pena di cedere alla frantumazione della società e di dissolvere l'unicità politica che è una delle basi preziose, dopo il tramonto dello stato per ceti, della modernità.

delle decisioni e, insomma, «procedurale»⁸, quale quello italiano. Così la presenza di un parlamento composto di due camere tende oggi a sostenersi soprattutto se riflette una struttura territoriale pluralistica dello stato⁹.

In Italia, una prospettiva di questo tipo si aprì nell'Assemblea Costituente, ma fu presto chiusa da un concorso di forze (e di tradizioni) che ebbero la meglio, tutte ispirate alla diffidenza per il federalismo, alla volontà di non dare all'autonomia territoriale uno sbocco nella direzione politica dello stato e di mantenere (per ragioni varie) la guida del sistema nelle mani di un parlamento espressione delle forze centrali, nel contempo cautelandosi anche contro l'eventualità di colpi di mano da parte di queste con il costringerne l'azione entro una struttura bicamerale¹⁰. A lungo dormiente, la questione non si estinse, sia perché il bicameralismo consacrato dalla carta costituzionale, pur assolutamente praticato, non riuscì mai a provare veramente la propria buona fondatezza, sia perché almeno dopo la costituzione effettiva delle regioni l'idea che esse potessero assurgere ad elemento costitutivo della struttura parlamentare doveva riaffacciarsi in maniera naturale (sebbene lentamente e debolmente)¹¹.

Tuttavia l'aver spezzato alle origini la corrispondenza fra ordinamento con struttura a forte autonomia locale (se tale voleva essere) e organizzazione politica centrale con rappresentanza interna della dimensione autonomistica ha fatto pesare duramente la sua eredità sulla nostra politica costituzionale. Negli anni '80 il dibattito sul tema si impone. Esso è il frutto, per un verso, della parabola discendente del regionalismo, dopo che questo aveva cercato per tempo non breve altri percorsi di uscita dalla sua crisi, come quelli che riponevano le speranze di valorizzazione dell'autonomia in un ruolo vigoroso della commissione parlamentare per le questioni regionali o della commissione stato-regioni e di altri meccanismi di consultazione e codecisione. Per altro verso, la rinascita del tema si ripresenta anche per effetto della insoddisfazione verso il bicameralismo e verso il funzionamento in genere del sistema politico centrale. Eppure nelle sedi più elevate esso viene chiuso ed accantonato in nome della affermata incongruenza di una ca-

⁸ Secondo l'efficace denominazione di BERTI, ora in *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, 1994, 543 ss., ripresa e perfezionata da ELIA, *op. cit.*

⁹ V. AJA-X. ARBOS, *El Senado, càmera posible de las autonomias*, in *Revista de Estudios políticos*, 1980, 27 ss. (30).

¹⁰ Oltre che AIMO, *Bicameralismo e regioni*, Milano, 1977, v. OCCHIOCUPO, *La Camera delle Regioni*, Milano, 1975 e PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quad. cost.*, 1984, 219 ss.

¹¹ Per la vicenda, v. per es. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale*, Milano, 1990, 260 ss.

mera regionale con l'esperienza autonomistica esistente, i suoi risultati ed i suoi possibili sbocchi e del non celato disturbo che la sua introduzione avrebbe rappresentato per l'assetto politico consolidato¹².

Ma nella situazione, quale oggi si presenta suscitando ben altra consapevolezza, di acuto bisogno di riforma del sistema centro-periferia, l'idea di fare del senato una camera di rappresentanza regionale si propone più decisamente. «La logica di un sistema statale fondato sull'autonomia porta necessariamente ad una seconda camera di tipo territoriale»¹³. Chi guardi in faccia quest'idea si accorge che una camera di tal natura potrebbe rispondere alla duplice collegata funzione già chiara nell'esperienza comparata. Sulla base di questa si parla, da un lato, di «una funzione essenziale di difesa dei diritti ed interessi dei membri della Federazione», dall'altro di «una importante funzione di coesione dell'insieme federale»: di, insomma, «una funzione e una conseguenza insieme decentratrice ed omogeneizzatrice»¹⁴, che le dà nel contempo, su due versanti simmetrici e coesistenti, una giustificazione dal punto di vista dell'autonomia ed una dal punto di vista dell'unità nazionale, proprio come la spinta all'articolazione pluralistica ha in se stessa una doppia valenza, autonomistica ed unitaria¹⁵.

Nel caso italiano *la prima funzione, quella direttamente di difesa e (aggiungo) di valorizzazione autonomistica, si presenta di fondamentale importanza*, non solo per la sua evidente congruenza logica con un autonomismo che voglia essere adeguatamente potenziato, ma anche per il suo concretissimo legame con l'esperienza autonomistica quale risultante dalla sua storia. Si può infatti sostenere con sufficiente sicurezza che – tra i molti e convergenti fattori dell'immiserimento delle potenzialità del regionalismo e di tutto l'autonomismo italiano: debolezza dei meccanismi normativi costituzionali¹⁶, tradizione politico-culturale dell'accen-

¹² Così nei dibattiti della fine degli anni '80 in Parlamento e nelle conclusioni della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali della XI legislatura. Anche una prima ricerca sul *Bundesrat* tedesco (VIOLINI, *Bundesrat e camera delle regioni*, Milano, 1989) concludeva negativamente.

¹³ CRUZ VILLALON, *Un nota sobre el senado como Càmara de representaciòn territorial*, in CANO BUESO, PORRAS NADALES, *Palamento y consolidaciòn democràtica*, Madrid, 1994.

¹⁴ Così AJA-X. ARBOS, *op. cit.*, 30.

¹⁵ Su ciò rinvio al mio studio *Autonomia nazionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1995, 70 ss.

¹⁶ L'insufficienza ed imprecisione delle disposizioni costituzionali, sempre sostenuta da Paladin, non trova d'accordo MARTINES, *La parabola delle Regioni*, Palermo, 1993. Probabilmente la verità sta nel mezzo: se il titolo V contiene debolezze ed ambiguità, la sua attuazione, od inattuazione o mala attuazione, invece di sospingerlo secondo il migliore intento del Costituente, ne ha enormemente aggravato le deficienze; non si è applicato, in sostanza, il principio di «lealtà costituzionale».

tramento, convenienza politica di questo, soprattutto per le forze di maggioranza, difficoltà di carattere economico-finanziario, scarso vigore delle società regionali e del loro spirito autonomistico (specialmente nel Mezzogiorno) – il fattore organizzativo è stato altamente condizionante. Le forze centralistiche, prima che condizionando procedimenti e funzioni, hanno dominato attraverso il loro insediamento congenito in organismi precisi: anzitutto il governo e la burocrazia statale, i partiti politici con la loro struttura centralizzata, i giudici e la stessa Corte costituzionale; ma, in pari tempo, anche *il parlamento*. *In esso, e particolarmente nel modo di esercizio della funzione legislativa – quando esercitata e quando mancante*¹⁷ – si può dire *culmini il fenomeno della svalutazione dell'autonomismo*, esplicantesi con diverse valenze specifiche per le regioni e per i comuni e le province, ma comunque in modo tale da provocare un immiserimento della funzione normativa delle regioni ed un correlativo svilimento della loro funzione amministrativa, come pure – anche per riflesso e attraverso gli atteggiamenti accentratori delle regioni verso gli enti minori – un notevole anche se meno acuto svilimento delle funzioni comunali e provinciali.

Si tratta di effetti in definitiva riconducibili alla natura e ai caratteri del parlamento in quanto espressione massima di un sistema istituzionale e politico centrale concepito e disegnato come assolutamente separato dalla dimensione pluralistica territoriale. Così che si può ragionevolmente concludere che, per avviare una forte esperienza autonomistica, è necessario operare sui vari fattori: agire sul fattore normativo costituzionale innanzi tutto (revisione del titolo V, in particolare con la modifica delle regole di competenza delle regioni per materia e per grado e con la introduzione di puntuali previsioni sulle autonomie comunali e provinciali) e sul fattore culturale-politico (riavviare un processo politico forte) è certo indispensabile. Ma lo è anche agire sul fattore organizzativo: se a questo fine è necessario incidere sul governo e sull'amministrazione, occorre però anche operare direttamente sul parlamento in quanto organo centrale, capace di imporsi al governo e di influire sugli organi di garanzia. Non si vuol dire che ciò solo basterebbe, ma sicuramente toccare unicamente gli altri fattori porterebbe a risultati incompleti, forse quasi nulli.

Alla luce dell'esperienza passata si può anzi pensare con buone ragioni che, se alla riforma mancasse questa componente, essa non funzionerebbe o non funzionerebbe a sufficienza nella direzione voluta. In particolare, come più volte è stato rilevato anche con riferimento ai destini di ridimensionamento del pluralismo resisi possibili pur in presenza di formule di distribuzione delle competenze sorreggenti ordinamenti federali forti, una trasformazione dei criteri di competenza

¹⁷ Secondo la lucida analisi di PALADIN, *Le Regioni oggi*, in *Le Regioni*, 1984, 7 ss.

in senso favorevole alle regioni – che è certo il primo elemento di una riforma costituzionale del sistema autonomistico – potrebbe risultare svuotata qualora la loro applicazione venisse lasciata in mano solo al governo, alle burocrazie, alle regioni stesse nella loro attuale condizione di debolezza, alla Corte costituzionale. Qualora cioè non si accompagnasse ad essa la ristrutturazione stessa di una camera che ponesse un ramo del parlamento (il quale non potrebbe essere supplito da alcuna commissione parlamentare o da altro meccanismo minore, secondo antiche illusioni) come sede, custode e motore per la operatività della riforma attraverso la sua opera costituzionale e politica continua. Unicamente la presenza nella geometria organizzativa del centro di una struttura politica del massimo livello, epperò dotata dell'ampiezza di ruolo, della continuità di azione e della capacità di incidenza sul sistema complessivo proprie di un organo politico di vertice, che hanno ben maggior portata del ruolo e dell'azione per quanto a loro volta condizionanti di un tribunale costituzionale, può credibilmente assicurare al nuovo assetto di potere la conformità voluta alla sua ispirazione decentratrice. Insomma, la esistenza di un senato territoriale potrebbe essere il vero pezzo portante di una riforma autonomistica forte, tanto da non poter essere accantonata senza pregiudicarla totalmente.

Ma in termini di eguale importanza si presenta da noi anche la seconda funzione a cui risponde una camera espressione delle autonomie: la funzione di assicurare la coesione dello stato e la vitalità dell'unità nazionale. Anche qui dal punto di vista logico appare in evidenza la congruenza tra la riforma autonomistica, che dovrebbe avere il fine di rafforzare l'unità nazionale dando sfogo alla diversità, al bisogno di autogoverno, alla soddisfazione dell'esigenza di democratizzazione, la insoddisfacente realizzazione delle quali è responsabile almeno in parte della spinta antiunitaria di questi ultimi anni, ed il suo completamento con l'inserimento delle autonomie nel centro dello stato. È lecito pensare che, con una forte proiezione centrale, le autonomie, divenute compartecipi dell'elaborazione dell'indirizzo politico nazionale, non ne userebbero solo per potenziare se stesse ma si renderebbero insieme corresponsabili delle istanze dell'unità. Esse sarebbero distolte da propositi puramente contestativi o secessionistici e questi si trasformerebbero in influenza sull'indirizzo centrale e in una conseguente condivisione di quest'indirizzo, nel cui ambito le esigenze dei singoli territori troverebbero normalmente uno spazio proporzionato. Questo sembra avvenire in Germania e negli altri ordinamenti in cui i membri dell'ordinamento pluralistico sono associati al potere politico centrale e dove di conseguenza il federalismo costituisce la caparra e lo strumento del più grande patriottismo costituzionale.

D'altronde, il cambiamento che l'esistenza d'un senato territoriale porterebbe nella struttura del parlamento *risolverebbe anche molte delle insufficienze e dei*

problemi aperti nella forma di governo. Infatti troverebbe finalmente una via d'uscita l'annosa questione generata dalla presenza, non adeguatamente giustificabile, di due camere di eguale fisionomia e dalle disfunzioni che essa determina nell'assolvimento dei loro compiti e principalmente della funzione legislativa. Come pure, attraverso la più sicura applicazione che si avrebbe del corretto riparto di competenze fra centro e periferia, sarebbe superato il sovraccarico di lavoro legislativo delle camere e la connessa tentazione per il governo di ricorrere sempre maggiormente, per rimediarvi, alla decretazione d'urgenza. Infine, la stessa rivendicazione del passaggio ad una forma di governo presidenziale di un qualunque tipo, con i suoi pericoli per l'articolazione democratica dei poteri, troverebbe minori appigli nella misura in cui fosse riacquisita la funzionalità degli organi dell'indirizzo politico.

Non è azzardato dunque attribuire alla *costruzione di una camera territoriale* una grande potenzialità di effetti, così da farne *elemento decisivo di identificazione e di sblocco della riforma in senso genuinamente autonomistico ed insieme della riforma organizzativa complessiva* da tante parti richiesta (e non ancora convincentemente proposta) per il nostro sistema costituzionale ed amministrativo.

3. POSSIBILITÀ E SCELTE SULLE FUNZIONI

A questo punto, si aprono tutti i problemi di modellazione concreta della nuova camera. È ovviamente in gran parte dalla loro buona soluzione e quindi, in questa fase, dalla loro analitica ed approfondita discussione pubblica che dipende un efficace raggiungimento dei fini proposti alla riforma. Si tratta dunque di problemi di alta importanza, nei confronti dei quali si presentano molte alternative possibili, tra le quali occorrerà una scelta oculata e precisa, che deve esser orientata – oltretutto dagli obiettivi della riforma – dal vaglio quanto possibile accurato delle esperienze presenti all'estero ma, in modo decisivo, dalla valutazione delle relazioni che le varie soluzioni esistenti o immaginabili possono rivelare con i dati della situazione italiana, come esiste finora e come è pensabile reagisca alla nuova istituzione.

Occupiamoci, prima che della struttura e della composizione, delle funzioni demandabili al senato territoriale, in omaggio al criterio di metodo generale che pare corretto, per il quale le funzioni stanno prima della struttura – anche se questa reagisce in misura determinante su quelle – e ne condizionano le scelte. Invece nel dibattito italiano che è, come si è detto, complessivamente insoddisfacente, la problematica che tende ad assumere evidenza e centralità è piuttosto quella della organizzazione, forse perché coinvolge direttamente l'interesse del pote-

re e delle classi e gruppi che hanno il potere e che non vorrebbero o viceversa aspirerebbero a dividerlo.

Le funzioni vanno commisurate direttamente a quelli che sono gli obiettivi generali della riforma, visti poco sopra. È da escludere che restino immutate rispetto a quelle proprie del senato nel bicameralismo pieno di oggi ed eguali quindi a quelle della camera dei deputati. Esistono modelli – quali il nordamericano e lo svizzero – in cui c'è parità ed anzi in qualche caso (quello americano, appunto) una certa superiorità di funzioni della camera di questo tipo rispetto all'altra, ma questa pare una caratteristica del federalismo classico e non ha riscontro nelle esperienze più recenti, come la tedesca, nella quale la differenza tende ad essere in qualche modo (anche se con sfumature) tale da far apparire il Bundesrat come camera di secondo rango: qualifica tuttavia che, se si guarda all'insieme, non è probabilmente corretta¹⁸.

È sicuro (ma il problema non si pone negli USA) che sia da escludere la partecipazione alla funzione di investitura del governo, a cui invece nel caso di qualche sistema federale classico (Svizzera) la camera federale collabora nel seno dell'unitaria assemblea nazionale, seppure con influenza minore dell'altro ramo del parlamento data la sperequazione nel numero dei membri rispettivi. Infatti se l'elezione o la fiducia all'esecutivo fossero date anche dalla camera federale, si avrebbe un governo espressione del principio federale e dunque il carattere unitario dell'ordinamento verrebbe ad essere eccessivamente indebolito: se la decisione sul governo spetta anche alle entità federate, ci si avvicina ad un elemento più confederale che federale, peraltro mettendolo ambiguamente insieme a quello unitario del quale sarebbe espressione la provenienza dell'elezione o della fiducia anche dalla camera nazionale elettiva¹⁹.

In realtà la partecipazione dell'autonomia alla formazione dell'indirizzo politico centrale può essere assicurata più correttamente – oltretutto attraverso la par-

¹⁸ V. infatti KLEIN, *Il Bundesrat della Repubblica federale di Germania: la «seconda camera»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, spec. 5 (ma egli cita una sentenza del *Bundesverfassungsgericht* che parla di posizione non paritaria).

¹⁹ È un'obiezione dunque parzialmente analoga a quella che si fa al ben più drastico progetto di Miglio di riforma cosiddetta federale, che fa del così chiamato direttorio federale un organo presieduto da un presidente eletto da tutti i cittadini e composto con lui da governatori delle unità federate: v. per es. la critica di PIZZETTI, *op. cit.*, 136 (che richiama la tragedia dell'esperienza confederale jugoslava). La mancanza nella camera federale di forme di investitura del governo è messa in rilievo dal diritto comparato: così v. l'esempio tedesco, austriaco, spagnolo (già oggi che pure il senato è in forma prevalente eletto direttamente dal popolo e nelle prospettive progettuali). Anche i progetti italiani sono in questo senso: v. quello lombardo, quello emiliano, il progetto del Comitato Speroni (peraltro ispirato per la struttura dell'esecutivo o alla forma presidenziale francese o all'elezione diretta del primo ministro).

tecipazione del senato alla funzione legislativa – attraverso la sua funzione di controllo ed indirizzo sul governo mediante mozioni, risoluzioni, interpellanze, interrogazioni ed altri mezzi consimili, esclusa la fiducia: funzione, questa, che resta ad un senato territoriale²⁰.

Il senato si porrebbe inoltre come luogo di maturazione politica del dialogo e dell'intesa generale fra stato e autonomie locali – in modo che queste non si incontrino con lo stato solo in sedi governative, molte di esse settoriali – e tra le autonomie stesse, specialmente tra le regioni fra le quali la collaborazione è fino ad oggi così carente e forse costituzionalmente ostacolata o comunque non incoraggiata, in guisa da agevolare la impostazione in spirito «unitario» di queste relazioni. La presenza nella Costituzione di una previsione di questa funzione senatoriale e l'indicazione di principio della collaborazione e delle sue forme, con rinvio alla legge per prevederle poi in dettaglio, sarebbe più che utile, come chiedono voci spagnole impegnate nella riforma²¹.

Molto importante sarebbe poi la partecipazione, sia pure in via mediata, delle autonomie all'ordinamento giurisdizionale (a prescindere dalle proposte, affacciate nella proposta emiliana, di regionalizzazione dei primi livelli di giudice amministrativo) e alla strutturazione della Corte costituzionale, che oggi è inesistente e che, invece, potrebbe essere affidata al senato territoriale, allorché si desse a questo la funzione di nominare, separatamente dalla camera dei deputati, una quota di consiglieri del Consiglio superiore della magistratura e di giudici costituzionali. Proposta che non manca di essere prospettata nella progettazione esistente e che è rivolta a rendere i corpi giurisdizionali più sensibili che al presente alle ragioni dell'autonomia, come di fatto si sperimenta sia in Germania sia anche in Spagna (già ora, nonostante la scarsità della struttura territoriale dell'attuale senato) i cui tribunali sono stati più dei nostri (sembra) più «autonomisti».

È nella partecipazione alla funzione legislativa che sta tuttavia il punto focale dell'inserimento dell'autonomia negli organi centrali. È questo che corrisponde alla natura e ai compiti fondamentali del parlamento e che insieme soddisfa nella maniera più forte alle ragioni per cui va previsto quell'inserimento.

In relazione ai termini più precisi in cui si concepiscono quelle ragioni (ci siamo già espressi per una giustificazione plurima e complessa), si possono avere una concezione stretta ed una larga in ordine all'estensione di questa che con la costituzione tedesca si può chiamare (in senso generico, come la dottrina germa-

²⁰ La presenza di questa funzione è prevista negli ordinamenti citati alla nota precedente e in alcuni progetti.

²¹ V. AJA, *Perspectivas de la reforma constitucional del Senado*, in *La reforma del senado*, cit., 211 ss. (*ivi*, 218 ss.).

nica nota) «collaborazione» della camera federale alla funzione legislativa centrale. Secondo la prima – premesso che la restrizione dell'autonomia è venuta specificamente dalla legislazione diretta in via esplicita a regolare le competenze regionali e locali o comunque incidente espressamente su di esse – si può pensare di privilegiare la finalità di difesa e valorizzazione dell'autonomia demandando al senato territoriale la funzione legislativa in tema di competenze o di interessi locali. Oppure, considerando che tutta la legislazione ha o può avere, direttamente o indirettamente, in maniera aperta o celata, influenza sul sistema autonomistico, volendo che l'autonomia penetri in tutta la concezione e la struttura dell'ordinamento, si può pensare che la collaborazione del senato sia richiesta per tutta la legislazione. Questa concezione larga è senz'altro da prescegliere se si parte dall'idea che il sistema locale si deve appropriare di una corresponsabilità nell'indirizzo della politica nazionale, a fini anche di potenziare l'unità nazionale.

Vista la duplice funzione, di difesa e valorizzazione dell'autonomia e di coesione unitaria che mi pare debba essere attribuita all'associazione del sistema autonomistico alla direzione dello stato, credo sia logico orientarsi verso la soluzione più larga.

D'altronde solo così facendo si avrebbe una camera sufficientemente forte e complessivamente in posizione paritaria rispetto all'altra, tanto da dar vita ad un'entità costituzionale rispettabile e funzionale, idonea a mutare lo spirito complessivo del sistema politico e a confrontarsi con i problemi posti dalla crisi della funzione legislativa nei rapporti stato-autonomie e nella relazione governo-parlamento. In caso diverso, probabilmente la creazione di una camera decisamente «minore» dell'altra in termini costituzionali e quindi politicamente destinata a presentarsi fatalmente in forma subalterna, non risolverebbe in maniera soddisfacente i problemi di forma bicamerale e di governo e quindi neppure quelli del sistema autonomistico in senso stretto.

Pertanto, sembra sicuro che *tutta la funzione normativa del parlamento* – incluse le forme più elevate di essa, da quella di revisione costituzionale a quella di ratifica dei trattati internazionali e di partecipazione alla configurazione ed applicazione dell'ordinamento comunitario europeo – *dovrebbe appartenere anche al senato* e non soltanto una frazione di essa, comunque definita.

Tuttavia questo non vuol dire che gli appartenga sempre allo stesso titolo.

4. MODELLI DI RIPARTIZIONE DELLE FUNZIONI LEGISLATIVE TRA LE DUE CAMERE

Il problema sostanziale – almeno negli aspetti principali della questione – sta nell'individuare la differenza in seno alle funzioni legislative secondo il modo e

l'intensità con cui sono coinvolte le esigenze dello stato autonomistico. Sarebbe infatti esagerato ritenere, nell'attuale concezione degli ordinamenti pluralistici, che la funzione normativa centrale coinvolga sempre nello stesso modo e con la stessa intensità questa dimensione dello stato e che ne segua la assoluta parità delle due camere nella condivisione della funzione legislativa, come avviene in alcuni ordinamenti federali classici. Sebbene sia vero che qualunque atto di legislazione centrale è suscettibile di svolgere effetti sul sistema locale e che, per altro verso, tutti quegli atti sono espressione di indirizzo politico e quindi in grado di coinvolgere l'unità nazionale o, semplicemente, la politica generale dello stato, è infatti abbastanza evidente che gli uni e gli altri effetti non sono né egualmente puntuali né egualmente diretti né egualmente necessari.

Alcune volte gli effetti della normazione che si deve prendere in esame sono la conseguenza diretta – anche se eventuale e comunque non localizzata né geograficamente né settorialmente della portata generale e fondamentale della disciplina adottata o della sua natura; altre volte, sono conseguenza settoriale, immediata e necessaria di un coinvolgimento del sistema locale; altre volte ancora sono invece prodotto eventuale e indiretto di una normazione che è in certe ipotesi suscettibile di incidere, materialmente o geograficamente, su quel sistema. Nella prima serie di casi e nella seconda, si avrà la opportunità di coinvolgere nella decisione la camera di rappresentanza territoriale in maniera necessaria ed assoluta, nel terzo in maniera facoltativa e relativa, demandando rispettivamente le prime due serie ad un procedimento di necessaria approvazione anche da parte del senato (leggi bicamerali o, in Germania, *Zustimmungsgesetze*, anche dette a veto assoluto), la terza serie ad un procedimento che dà al senato possibilità di veto (detto relativo) o di emendamento, superabile per decisione prevalente della camera dei deputati (in Germania, *Einspruchsgesetze*).

Allora, non si tratta, in questa fase del dibattito, di individuare il metodo e le precise formulazioni con i quali tradurre la disciplina considerata opportuna in formali disposizioni costituzionali²²; è però possibile indicare «una base ra-

²² Sul metodo, si può pensare di seguire il sistema tedesco, che rinuncia alla fissazione di una o più categorie generali per individuare le leggi ad incidenza sul sistema autonomistico (che, come subito si dirà, sono fra quelle ad approvazione necessaria da parte della seconda camera) e preferisce elencare diversi – dopo parecchie modifiche costituzionali, sono cresciuti fino a più di quaranta – tipi di leggi da identificare secondo il loro contenuto (anche se si nota che «in esse ricorre un presupposto omogeneo» – incidenza sulla «sfera di interessi dei *Laender* – la Costituzione procede «caso per caso», secondo un *Enumerationsprinzip*: così PEZZINI, *op. cit.*, 66). O invece si può preferire il metodo adottato in altri ordinamenti e spesso progettato da noi, individuando forme generali e tendenzialmente comprensive (magari accanto a casi puntuali): questo pare, se si riesca a ben congegnarle, il sistema migliore.

gionevole»²³ con cui distinguere i diversi gruppi di casi.

Si può dunque dire che, da un lato – la soluzione sembra abbastanza univoca, anche perché confortata da dati costanti in diritto comparato – rientrano tra le leggi ad approvazione bicamerale le leggi di revisione costituzionale, quelle di autorizzazione alla ratifica e all'esecuzione dei trattati internazionali (e all'attuazione dell'ordinamento comunitario, come pure altre risoluzioni non legislative in materia, come quelle, molto opportune, che intendono indirizzare le prese di posizione del governo italiano nella elaborazione della normazione europea) ed anche le leggi di bilancio e, probabilmente, tutte quelle in materia finanziaria. La soluzione è giustificata dal fatto che, sebbene non sempre ed in ogni applicazione, tuttavia le decisioni prese in campo costituzionale ed internazionale sono altamente determinanti per le scelte e lo sviluppo dell'ordinamento, tanto da attrarre la partecipazione delle autonomie come strutture costitutive dello stato (certamente è questo l'aspetto sotto il quale si fa più forte la tendenza federalistica della scelta di riforma).

Dall'altro lato, allo stesso procedimento faranno capo le leggi che incidono in maniera localizzata (in senso materiale) sul sistema autonomistico: caso che potrebbe includere (se non vi fossero già soggette perché rientranti nelle categorie precedenti) quelle leggi di revisione costituzionale o in materia di relazioni internazionali che incidono specificamente su quel sistema, ma che vanno concepite come categoria a sé comprendente tutte le leggi ordinarie che intervengono sulle competenze (normative, amministrative, finanziarie ecc.) delle regioni e degli enti locali, o che, in più di quelle, ne coinvolgono gli interessi. Anche qui l'applicazione della regola è sicura, trattandosi certamente dell'ipotesi più ovvia e minima che giustifica la presenza stessa di una camera territoriale sulla base della sua stretta connessione con le esigenze di tutela e valorizzazione dell'autonomia. Meno sicura la scelta tra categoria alla competenza o agli interessi²⁴ o ad altre nozioni ancora.

S'intende che le leggi che non ricadono in queste categorie si riconducono al

²³ Di «formula ragionevole» parla AJA, *Perspectivas*, cit., 216, per alcune delle sue proposte nel dibattito spagnolo; e il termine vuol indicare (così noi lo usiamo) che non esistono – ciò vale anche per i problemi organizzativi che si pongono per il senato territoriale – deduzioni assolute dalle ragioni e dai principi della riforma. Di conseguenza, la discussione scientifica e politica farà bene, ad un certo punto, a concludere superando le contrapposizioni di idee e il perfezionamento delle soluzioni.

²⁴ Per l'esposizione della questione in questi termini, v. AJA, *Perspectivas*, cit., 217, che scarta l'idea dell'interesse per le ambiguità che produce e che suggerisce di tradurre la formula della competenza in quella (troppo ristretta?) di «leggi suscettibili di sviluppo o esecuzione da parte delle Comunità Autonome».

potere di veto sospensivo del senato, indicabile quindi come sua funzione residuale o anche normale (ma non per questo necessariamente prevalente; anzi in Germania è ormai il caso di fatto pressoché minoritario).

Si pongono poi una serie di altri problemi che riguardano sia il potere di iniziativa del senato (conosciuto in diritto comparato) che la sua eventuale competenza ad esprimere un parere preliminare sui progetti governativi (caso tedesco), sia il modo come il veto sospensivo può essere superato dalla prima camera se (come mi pare preferibile, onde evitare una debolezza eccessiva della camera senatoria) a maggioranza assoluta, o in certe ipotesi addirittura dei due terzi, come è stabilito nella Repubblica Federale, o a maggioranza semplice come è attualmente in Spagna e come è previsto nel progetto lombardo. E – argomento forse anche più importante – i modi di composizione delle divergenze fra le due camere, tra i quali eccelle quello tedesco (e già attualmente ne esiste una versione per casi limitati nell'ordinamento spagnolo): la costituzione di una stabile commissione di intermediazione, composta da una rappresentanza paritaria di entrambi i rami del parlamento. Questa è un organo assai prezioso, sulla cui riproducibilità da noi sarebbe il caso di riflettere: naturalmente non può avere competenze decisionali, ma la natura di una sede istruttoria-propositiva che, se raggiunge una soluzione, pur lasciando intatti i poteri decisionali delle due camere secondo le due diverse procedure, potrebbe fortemente facilitare una soluzione finale concordata.

5. IL TRAMONTO DEL SENATO ELETTIVO

Il problema più arduo è probabilmente quello di ben scegliere la struttura, la composizione e l'organizzazione conseguente dalla nuova camera.

Le alternative disponibili, sulla base della storia e del diritto comparato, sono molteplici ed appaiono anche nei progetti e nelle proposte avanzate di recente in Italia, ma quello che finora è mancato è un confronto disteso. Ci si deve dunque provare a vagliarle, nella fiducia che si riesca, innanzi tutto, a dimostrare l'inadeguatezza fondamentale di alcune (e quindi di indurre a scartarle) e che si possa poi sulle altre dare un contributo di chiarimento che faccia avanzare la discussione.

Si può rapidamente prescindere dalla soluzione di un senato direttamente elettivo. In una prospettiva di camera territoriale, questo tipo di soluzione si ha solo se – come avviene negli Stati Uniti e nella quasi totalità dei cantoni svizzeri – l'elezione popolare dà un numero uguale di rappresentanti ad ogni collettività territoriale, mentre certamente non basta la elezione in collegi regionali, come è oggi da noi. Tuttavia anche nei casi esteri disponibili la configurazione elettiva

non funziona realmente in relazione alle entità territoriali, ma è rappresentanza popolare e di partito che serve addirittura – nel caso americano – a selezionare alcune delle élites politiche più prestigiose e a formare uno degli organi più impegnati proprio sul piano della politica nazionale ed internazionale: se ciò non svuota il carattere federale dell'ordinamento, è perché questo riposa su altri fattori e prima di tutto su una forte e radicata tradizione storica. Ma da noi, dove il problema è raddrizzare, anzi dar vita, ad un'esperienza pluralistica mancante, e dove invece è così radicata una tradizione partitica centralistica, un sistema elettorale senatoriale cosiffatto non solo, nonostante le modifiche introdotte, non si allontanerebbe dal carattere della seconda camera attuale, ma non produrrebbe certo risultati in senso federale o autonomistico e ribadirebbe la selezione delle classi dirigenti centrali e centralistiche. Eleggere direttamente il nuovo senato, pur riducendone i membri e parificandone il numero per ogni regione, significherebbe fare di esso il continuatore, per giunta indebolito, per consistenza numerica, per rapporti con la camera dei deputati e per funzioni, del vecchio.

Del resto la soluzione è stata ormai accantonata dal dibattito, da quando esso si è ispirato ad una tematica autonomistica fortificata. Tenacemente invece sopravvive, e c'è da scommettere che tenderà a sopravvivere a lungo, la tesi dell'organo misto, di un senato formato in parte di membri eletti dal popolo e in parte di rappresentanti delle autonomie locali.

Scartata dalla Costituente ma presente nel progetto della Commissione dei 75 – nella proporzione di due terzi ad un terzo a favore dei rappresentanti eletti direttamente – questa struttura è stata ripresentata nel progetto lombardo, con una correzione a favore dei rappresentanti regionali (metà e metà).

Si tratta di una soluzione assolutamente insoddisfacente, non solo per considerazioni teorico-pratiche legate alla illogicità di una struttura fondata sulla concorrenza di principi diversi, non solo perché il principio elettivo manifesta quella contraddizione col principio della rappresentanza territoriale che si è appena messa in rilievo, ma soprattutto perché, proprio nel momento in cui venisse adottata al posto di una configurazione autonomistica integrale più rispondente alla natura della rappresentanza territoriale, dimostrerebbe la sfiducia in quest'ultima e la non volontà di adottarla e la delegittimerebbe ponendola sotto la concorrenza e quasi la sorveglianza del principio opposto. Del resto, nell'ordinamento più vicino a noi dove questa è la struttura del senato – la Spagna (dove, certo, la sproporzione tra membri elettivi e rappresentanti regionali è molto alta, circa cinque ad uno) – l'esperienza fatta è stata ormai documentata come insoddisfacente²⁵ e si sta precisamente progettando di passare ad una configurazione interamente regionale.

²⁵ V. da ultimo ALBERTÌ ROVIRA, *op. cit.*, 18 ss. ed *ivi* ampia bibliografia.

Talora, nella volontà, assolutamente condivisibile, di orientare la tappa di riforma costituzionale a cui siamo di fronte verso l'accrescimento della democrazia, si propone di introdurre nel rinnovato senato, oltre le autonomie locali, quelle che si possono chiamare le autonomie sociali. Sebbene si pensi, in quest'intento, soprattutto alle autonomie della società civile in senso disinteressato – organizzazioni del non profit, volontariato, associazionismo internazionale, pacifista e solidaristico – sarebbe molto difficile, visto l'appello alle autonomie sociali, non accogliere anche la rappresentanza delle organizzazioni esponenziali di categorie economiche e, quindi, orientare la composizione dell'assemblea in senso almeno parzialmente corporativistico. Riaffiorerebbero così, dopo anni di eclissi, proposte fra le più dure a morire in Assemblea Costituente (dopo aver filtrato in forma indiretta nel progetto, si ripresentarono in assemblea ed erano già allora combinate alla rappresentanza locale). Ma, come già sopra si ricordava la rappresentanza corporativa contraddice alla natura stessa della politica moderna e, quanto alle genuine autonomie sociali capaci di interpretazione di visioni e scelte di carattere generale, esse non possono che giovare dell'agire in libertà piuttosto che in condizioni di istituzionalizzazione: i due canali della società civile e delle istituzioni pubbliche devono certo stare in comunicazione e in alimentazione reciproca, ma devono anche, così pare, restare distinti.

6. UNA «CAMERA DELLE REGIONI»

Dunque, una camera tutta territoriale appare sicuramente preferibile. Ma solo espressione delle regioni o anche delle altre autonomie locali?

Si può restare in dubbio in un paese a forte tradizione municipale e lo attesta la frequenza con la quale la soluzione d'un senato in cui si affianchino membri eletti dalle regioni ed altri eletti dai comuni e dalle province, tra loro combinati in varia proporzione, si ripresenta nella progettazione e nelle idee più recenti²⁶. L'attuale ritrovata forza di (in realtà solo alcuni) comuni e il cosiddetto movimento dei sindaci che si è delineato sul piano politico forniscono suggestioni in tale direzione.

Ma una «camera delle autonomie» spingerebbe verso il culmine quel carattere antico e sempre presente nella storia italiana che esalta la componente partitocratica – strettamente associata all'elemento oligarchico – ai danni del senso

²⁶ Il caso in certo senso più clamoroso mi pare, per i progetti formalizzati, quello del progetto del Comitato Speroni (prima versione, con proporzione di metà a metà).

dell'appartenenza e del bene comune nazionale: un elemento che ha nociuto al paese non meno, forse più, di quella accentratore ed assolutistico.

L'indubbio ruolo (ed anche quella certa capacità) che gli enti locali possiedono e dovranno sempre più acquisire nel governo territoriale, nella conduzione dei servizi reali e personali, nell'azione culturale ed anche nell'intervento del governo economico, può davvero tramutarsi in vocazione alla compartecipazione diretta alle grandi scelte d'uno stato moderno nelle relazioni internazionali e nella politica economica e finanziaria, sociale, culturale? O anche in investimento nella missione di selezione preliminare dei fini e degli interessi per i campi in cui l'amministrazione deve essere preminentemente affidata proprio a loro? Forse occorre tenere ben distinti i due diversi livelli di trattazione dei problemi, perché la personalizzazione ed il possibile scontro degli interessi locali – benché costretti alla mediazione in seno ad un organo unitario – può non esser suscettibile di generare un apprezzamento equo e ragionevole delle grandi scelte nazionali; ciò che è richiesto è forse solo l'attenzione, ed anche quindi la sollecitazione con adatta pressione, su tali interessi nella valutazione in sedi più generali.

Certamente esiste un problema di garanzia e valorizzazione del governo locale in seno ad una rinnovata concezione del rapporto centro-periferia. Ma non dovrebbe essere esso risolto a sufficienza – e i suggerimenti in tal senso sono numerosi ²⁷ dalla enunciazione da parte delle norme costituzionali di principi, più solidi di quelli di oggi, relativi ai tipi di potere assicurati alle autonomie locali e alle aree in cui essi devono estendersi, che si impongano alla legislazione centrale ed, in particolare, a quella regionale incaricata (secondo un orientamento abbastanza acquisito) di differenziare ordinamento e funzioni del proprio sistema locale? Nonché eventualmente dalla previsione di strumenti quali un organo regionale costituito con rappresentanze dei comuni e delle province e un controllo di costituzionalità provocabile davanti alla Corte?

Proprio il recente rinvigorimento di ruolo constatabile nell'esperienza comunale – seppure contingentemente esaltato (bisogna guardarsi dal dare un peso di lungo periodo ad elementi contingenti) dal paragone con la situazione di crisi degli altri poteri e con la situazione di discredito nella quale sembravano caduti nel decennio precedente gli stessi comuni – attesta che i comuni hanno possibilità di crescere di statura e di influenza senza bisogno di essere rappresentati direttamente a livello centrale: l'argomento garantista non richiede dunque una camera a struttura locale.

Inoltre, nell'adottare una rappresentanza di questo tipo difficile anche se non

²⁷ Specialmente interessanti in queste direzioni le proposte del progetto del Comitato Spironi e della proposta emiliana.

impossibile da congegnare e delicata da maneggiare – ci si troverebbe di fronte al problema di evitare il potenziamento ulteriore del peso delle grandi città (che sono poi medie o medio-piccole se comparate alle situazioni di altri paesi) rispetto non tanto e solo alle aree rurali quanto alla realtà urbana diffusa dell'Italia. E la questione non cambia se si guarda, al di là dei comuni centro, alle aree metropolitane che si raccolgono attorno ad alcuni di essi: se non c'è dubbio che aree o città metropolitane hanno vocazione ad essere riconosciute come livelli di amministrazione, non hanno però diritto ad assorbire eccessivamente la rappresentanza periferica. Sennonché si può temere che un senato a struttura segnata dalla presenza dei poteri locali conterrebbe in sé, quali che siano i congegni adottati per equilibrare la rappresentanza dei comuni piccoli e delle aree rurali a quella delle aree metropolitane e dei comuni più grossi, la vocazione inevitabile a far sentire la voce prevalente di queste ultime entità²⁸.

In definitiva, si può prevedere che una camera composta anche di rappresentanti locali indebolirebbe e forse impedirebbe la duplice funzione che una camera territoriale è chiamata a svolgere: la garanzia in forme appropriate della periferia ed insieme il solido radicamento dell'unità nazionale. Già – come molti notano – nella storia delle regioni italiane l'insistenza sulla dimensione locale ha spesso concorso col centralismo ad ostacolare lo spunto e lo sviluppo di un potere regionale adeguato (anche se questo, a sua volta, si è indotto a disconoscerne il ruolo)²⁹. In un futuro, una camera dove gli interessi locali sfidano le regioni come adeguato livello di governo potrebbe pregiudicare proprio l'affermarsi della valorizzazione della periferia non meno che della partecipazione nazionale, facendo fallire la concezione di rinnovamento strutturale avanzata, indebolendo la funzione stessa della seconda camera nei confronti della struttura dello stato e del parlamento.

Del resto questo sembra l'insegnamento che proviene dal senato francese, cioè d'uno stato ormai avviato anch'esso a valorizzare la componente periferica, ma che proviene da una forte esperienza accentrata e ad essa resta attaccato, volendo mediare direttamente gli interessi locali entro l'arena nazionale³⁰.

²⁸ Da ciò una perplessità che sembra di cogliere di fronte a quest'idea da parte dei Comuni piccoli e medi.

²⁹ V. BIN, *Federalismo e forma di governo*, in *Regione e governo locale*, 1994 (474), nonché *Quando i sindaci marciano su Roma*, in *Le Regioni*, 1995, 833 ss.

³⁰ Per lo scarso ruolo del Senato francese, si confronti DE CARO BONELLA, *Il bicameralismo nella V Repubblica francese*, in *Quad. cost.*, 1984, 283 ss. ed *ivi* richiami alla letteratura.

7. LA RAPPRESENTANZA REGIONALE TRA GIUNTE E CONSIGLI

Se si giunge alla conclusione che *il senato territoriale sarebbe vantaggiosamente composto unicamente di rappresentanti regionali*, è dunque perché non si vuol perdere l'occasione di sbloccare il sistema dell'accentramento, conferendo la presenza in quella sede che, come si è visto, dovrebbe essere decisiva per la riforma in senso autonomistico e più generalmente costituzionale a *quell'unico livello istituzionale – quello regionale appunto – che, per dimensioni, consistenza e possibilità, se sbloccato dalle sue miserie presenti, è capace di costituire l'elemento di rottura e di bilanciamento rispetto alla tradizione accentratrice*.

Ma, appena guadagnata questa indicazione, si aprono, come è ben noto, due questioni subordinate: rappresentanza delle giunte, dei governi regionali (modello del *Bundesrat* tedesco) o dei consigli, dei parlamenti (modello austriaco)? E, naturalmente, è possibile una soluzione di mescolanza delle due maniere di rappresentare la regione: una soluzione, non tanto mista (non si tratta di due scelte in senso opposto ma all'interno di una medesima struttura), quanto che calibri le due rappresentanze, che sono e restano connaturali, se non altro per la derivazione nei sistemi parlamentari della forma di governo regionale – degli esecutivi dagli organi parlamentari.

In Italia, certo a causa dell'ascendente del modello della Repubblica Federale – dovuto, più che alla autorità della continuità storica che quel modello possiede nell'ordinamento suo proprio, più concretamente alla buona prova che (nell'opinione sia germanica che comparatistica) viene riconosciuta appunto al *Bundesrat* sotto la Costituzione di Bonn, contrastata con il generale giudizio di inadeguatezza dell'organo austriaco³¹ la prima sembra l'alternativa che trova maggior seguito³².

In linea di prima approssimazione, però, le possibilità dell'una o dell'altra scelta sembrano pressoché equivalenti e meno delle altre alternative organizzative possono essere sciolte senza un attento apprezzamento dei vantaggi e svantaggi delle due soluzioni. È appena il caso di sottolineare che vantaggi e svantaggi

³¹ V. per es. BIN, *Federalismo*, cit., 475 s. Ma l'indicazione dell'origine della prevalenza partitica nella assenza di un collegamento permanente col *Land* eligente è ben evidenziata in Spagna da ALBERTI ROVIRA, *op. cit.*, 12 s., appoggiandosi su una solida letteratura austriaca.

³² Essa è sostenuta talora con durezza «dogmatica»: così per es. quando si dice che il Senato deve rappresentare la regione «non in quanto comunità, ma in quanto ente» (MARIUCCI, *Relazione introduttiva a Una proposta federalista per l'Italia*, in *Regione e governo locale*, 1995, 427), che è peraltro forse la miglior proposta di riforma del sistema autonomistico fino ad oggi immessa nel dibattito.

sono certo apprezzabili anche alla luce degli ordinamenti che le sperimentano, ma non automaticamente, perché, trasportate in Italia, esse vanno valutate alla stregua del contesto complessivo del nostro peculiare ordinamento e del nostro clima politico e storico e, inoltre, diventano fatti previsivi abbastanza opinabili, se non proprio indecifrabili. Non mi pare che, da questo punto di vista, la discussione sia ancora sufficientemente avanzata e merita perciò di essere affrontata ancora a molte voci.

Si deve poi esser pienamente coscienti che entrambi i modelli di rappresentanza – non solo quello governativo – possono essere considerati tali, e dunque valutati nella loro essenza vera, *solo se i componenti della camera territoriale sono e restano in carica come organi della regione*: solo in questo caso, e non invece se, sia che siano nominati dalle giunte che dai consigli, non ne fanno però parte o cessano di farne parte, essi possono dirsi *genuini rappresentanti* della regione. Nell'altro caso, infatti, la regione – giunta o consiglio – si comporta come mero organo eligente e la derivazione regionale della camera sarà l'effetto di un sistema di elezione e rappresentatività politica indiretta, diverso ma affine alla rappresentanza popolare diretta, e quindi la sua natura e la sua valutazione, anche se c'è in esso un maggiore legame con la regione, potranno in linea di massima apprezzarsi in analogia a quel che si è fatto per il senato regionale elettivo (di esso condivideranno, fra l'altro, la prevalenza di rappresentanza partitica). La questione è importante perché nell'ordinamento austriaco la poca riuscita del Bundesrat espressione dei parlamenti regionali è forse proprio da ricollegare al fatto che la costituzione permette e la pratica determina la non appartenenza dei componenti della camera agli organi regionali che li eleggono; senonché non sempre questo dato importante viene preso in considerazione nella valutazione che si dà dell'organo, così che le sue deficienze vengono imputate senz'altro alla derivazione parlamentare piuttosto che alla sua improprietà.

Affidandosi alle riflessioni fatte innanzi tutto nei paesi germanici e poi negli studi spagnoli e nelle proposte italiane, si vede che gli argomenti principali portati a sostegno dei due modelli sono i seguenti ³³. A favore del modello governativo, sta la capacità di esprimere direttamente la sintesi degli interessi e degli indirizzi raggiunta nell'ambito delle singole regioni e condensata nella maggioranza e nella direzione da parte sua dell'esecutivo; vi si accompagna la massimizzazione dell'efficienza dell'azione delle regioni in seno alla camera territoriale e quindi nei lavori e nelle decisioni di questa, legata anche alla possibilità delle rappresentanze di avvalersi della collaborazione ai lavori da parte delle burocrazie regionali di cui le giunte dispongono; inoltre, il rapporto diretto del lavoro della

³³ V. per es. KLEIN, *op. cit.* e AJA, *Perpsectivas*, cit., 220 ss.

camera con le funzioni amministrative regionali. A favore del modello parlamentare, viene in rilievo il pluralismo e dunque la maggior democraticità delle rappresentanze delle singole regioni e, per derivazione, del complesso della camera, tanto più se venga usato il sistema di scelta proporzionale secondo la consistenza dei gruppi consiliari; la sottrazione della camera all'influenza prevalentemente burocratica che si avrebbe nell'altro modello; la conformità fra natura e funzioni dell'organo eligente e natura e funzioni dell'organo formato con la elezione (entrambi organi parlamentari e con competenza legislativa).

Si tratta di vantaggi – e reciprocamente di svantaggi – che sembrano compensarsi fra loro e che quindi rendono problematica la scelta. Tuttavia si può sostenere che, nel contesto italiano, si dovrebbe dare un certo primato alle ragioni del pluralismo, che risponde per principio di più alla natura democratica dell'ordinamento e che deve informare particolarmente la struttura delle istituzioni parlamentari. E nel contempo attribuire il giusto peso alla congruenza tra la conformazione dell'organo e le funzioni preminenti da esso svolte, che sono appunto quelle legislative.

Si potrebbe però anche convenire che, rispetto alle ragioni di principio, potrebbero anche da noi avere una certa prevalenza, come avviene nel modello tedesco, gli obiettivi pratici e di efficienza: in fondo, anche una struttura di per sé meno democratica e di carattere maggiormente amministrativo non sarebbe costituzionalmente incongrua trattandosi di un organo che si iscrive in un contesto qualificato già fortemente in senso democratico e legislativo dalla presenza e dal ruolo di primo piano dell'altra camera.

Nell'esperienza tedesca, come è noto, da un lato è prevalente nei *Laender* l'assolvimento della funzione amministrativa nei confronti di quella legislativa e, dall'altro lato, in piena armonia con questo e sulla base di quella che viene indicata come una antica e forte consistenza organizzativa delle istituzioni degli esecutivi ci si affida in maniera preminente, anche se non necessariamente dominante, all'apporto in seno al *Bundesrat* degli apparati burocratico-professionali dei *Laender* rispetto al peso dei loro rappresentanti politici. Ma nel contesto italiano si presentano elementi diversi. Infatti, anche per sbloccare la crisi di funzionalità del parlamento, viene in massimo rilievo l'affidamento alle regioni della funzione legislativa, prima che (anche se cumulativamente con) l'amministrativa. E soprattutto si deve dar vita ad un corso storico nuovo, ad un balzo in avanti nel ruolo delle regioni rispetto al peso che hanno avuto finora. Sarebbe saggio, in vista di questo obiettivo, affidarsi agli apparati esecutivi delle regioni, così poco qualificati da una solida tradizione amministrativa e tanto inadeguati nei modi, talora raccoglittici, della loro formazione e della loro configurazione? Meglio sollecitare una varietà di apporti, una ricchezza dialettica, che risulterà sempre temperata dall'effetto del principio di maggioranza, tanto più se con le nuove norme

elettorali e loro eventuali ulteriori mutamenti nella stessa direzione, questo viene a rafforzarsi, e puntare su un rapporto bilanciato tra esperienze legislative ed esperienze amministrative, fra utilizzazione degli apparati e possibile creatività del personale a selezione politica.

In definitiva, similmente a quanto è stato proposto da un convincente autore spagnolo³⁴, credo che si possa ragionevolmente concludere, in questa fase del dibattito, per una bilanciata rappresentanza nel senato e dei governi e dei parlamenti regionali. Questo garantirebbe, oltre la proporzione fra maggioranza e minoranza, una diretta presenza in senato dell'esecutivo regionale, obbligatoriamente assicurata all'interno della rappresentanza della maggioranza (e conseguentemente elevando, ma non eccessivamente, il numero totale di componenti, in modo da assicurare, per ogni regione, la presenza delle minoranze).

D'altronde, non si può trarre una ragione decisiva per scegliere la rappresentanza esclusiva dei governi regionali dal fatto che solo con questo sistema si potrebbero realizzare quegli accorgimenti organizzativi che rendono funzionale e massimamente efficiente l'esperienza tedesca. Oltre la presenza solida nel senato dei governi e dunque degli indirizzi di maggioranza delle singole unità regionali, si dovrebbe cioè assicurare il voto unitario da parte di ogni rappresentanza, il legame del voto con l'indirizzo dell'ente regione e l'utilizzazione in funzione di supporto degli apparati amministrativi regionali (nelle commissioni istruttorie e non nelle sedi decisionali); come pure uno scadenziario ed una ritmazione nel funzionamento del senato, simile a quella del Bundesrat e idonea a consentire l'assolvimento da parte dei senatori delle due loro funzioni istituzionali, quelle regionali e quelle statali³⁵. Quegli accorgimenti appaiono riproducibili in forma eguale o analoga anche con una presenza diretta nel senato dei parlamenti regionali. Per esempio, la unitarietà del voto dato dalla singola rappresentanza regionale in senato è possibile anche nell'ambito di una componente che include le minoranze – basta prevedere una preliminare decisione a maggioranza sul voto, da assumere all'interno di ciascuna rappresentanza, col vantaggio, rispetto ad una rappresentanza solo governativa, di una adozione in dialettica fra maggioranza e minoranza. Così pure, la aderenza del voto alle istruzioni più o meno vincolanti della regione passerà attraverso le direttive della giunta alla maggioranza ed eventualmente, come in Germania, attraverso una deliberazione consiliare (non strettamente necessaria, peraltro, dato che almeno le minoranze più consistenti sono presenti nella delegazione). Sono accorgimenti riproducibili e, direi (senza entra-

³⁴ AJA, *Perspectivas*, cit., 221 ss.

³⁵ Per un approfondito esame di questi aspetti (come degli altri) del sistema *Bundesrat* tedesco, v. PEZZINI, *op. cit.*

re in ulteriori dettagli), devono esser nella sostanza riprodotti, perché costituiscono la preziosa indicazione di quella esperienza – la tedesca, appunto – che appare finora la più convincente.

8. CONSISTENZA E BILANCIAMENTO DELLE RAPPRESENTANZE DELLE VARIE REGIONI

Un ultimo problema attraversa la strada del riformatore italiano come, in maniera criptica ma non poi tanto, ha ostacolato, anche dopo la decisione di principio favorevole, il cammino della riforma spagnola: quello del rapporto, in relazione al nuovo senato, tra le varie regioni. Come sarà equilibrata la rappresentanza delle varie regioni?

Nelle forme di seconda camera territoriale già esistenti, si conosce una consistenza numerica contenuta dell'organo (45 prima dell'unificazione, ora 68 in Germania) ed una presenza molto limitata delle singole entità locali: da tre a sei membri per ogni Land nell'odierna realtà tedesca, due nel senato nordamericano per un totale di 100 membri, due per cantone ed uno per i mezzi-cantoni per un totale di 46 componenti nel caso della Svizzera. Come si vede, mentre nei sistemi federali classici la rappresentanza è strettamente egualitaria per ciascuna unità federata (naturalmente, a parte il sistema di elezione diretta, data la sua esiguità è eletta con sistema maggioritario) e questa soluzione «non ha sollevato alcun problema nella dinamica politica»³⁶, negli altri si afferma una soluzione di rappresentanza numericamente differenziata, però non proporzionale alla popolazione, sibbene ponderata per classi di consistenza demografica. In Germania, dove la questione ha dato ripetutamente luogo a discussioni, si ha nella categoria minore (sotto i due milioni di abitanti) perfino un Land cittadino con meno di settecentomila abitanti, mentre in quella maggiore (sopra i sette milioni) figura, equiparato a Laender che superano di poco questa cifra, il più grande di essi con quasi diciotto milioni di abitanti. L'idea che permea le esperienze di rappresentanza egualitaria eguale è quella del principio assolutamente federale, quella che sta alla base dei sistemi moderatamente ponderati è che «il principio di rappresentanza democratica si veda complementato con il principio di rappresentanza federale»³⁷, in modo da realizzare al contempo un compromesso politico e territoriale

³⁶ In questi termini riferisce ALBERTI ROVIRA, *op. cit.*, 145, la situazione svizzera e in maniera assolutamente analoga quella americana (165).

³⁷ Così KLEIN, *op. cit.*, 22.

che non diminuisca troppo la presenza delle grandi unità ma aumenti rispetto alle loro dimensioni la rappresentanza delle piccole

Quest'ultima soluzione – ed anche quella della consistenza numerica contenuta dell'organo – se non mi inganno sembra la più equilibrata e coerente anche per l'Italia.

Tuttavia un latente conflitto separa, su questo, le regioni popolose da quelle meno popolose, le ricche dalle povere, le ordinarie dalle speciali. A un estremo, le regioni più popolose e ricche del Nord possono avere un tornaconto ad una consistenza del senato sensibilmente elevata, che ammetta una proporzionalità più accentuata del numero dei rappresentanti di ogni regione con la popolazione e consenta loro di valere di più entro l'organo. Per lo stesso fine, le regioni a statuto speciale – tranne forse la Sicilia, alla cui entità demografica gioverebbe l'altra posizione – sono portate a puntare su una rappresentanza tendenzialmente equivalente per le varie regioni, in modo da pesare più che proporzionalmente alla loro popolazione, garantendo così meglio in senato i privilegi della loro condizione di maggiori competenze e risorse.

Prescindiamo qui dal problema – discusso sotto altro aspetto nella complessiva riforma regionale – della eventuale equiparazione (con pratico superamento della specialità) delle funzioni fra tutte le regioni. Come pure quello, diverso e simmetrico, dell'eventuale apertura, suggerita dal progetto lombardo, della specialità regione per regione e per tutte, che però indebitamente, ci pare, si richiamerebbe all'esperienza spagnola degli ultimi anni, che ha visto prevalere la tendenza all'omogeneizzazione, che non appare nel complesso smentita, se si sono ben capite le prime notizie, dai recentissimi accordi entro la nuova maggioranza. Stiamo all'attuale situazione della presenza di alcune regioni con competenze maggiori di altre, garantite da norme costituzionali.

In tale situazione, credo che non si possa pensare di accantonare una moderata ponderazione proporzionale nella rappresentanza senatoriale, ma che, come in Spagna³⁸, la differenziazione tra regioni debba continuare a farsi valere con al-

³⁸ Nel dibattito spagnolo, mi sembra di poter dire che – al di là della spaccatura fra i due maggiori partiti e della instabilità politica (anche se non grave come quella italiana) che ha contrassegnato l'ultima legislatura – la ragione maggiore che ha frenato la riforma del Senato, pur in linea di principio decisa, è stata la questione dei «fatti differenziali» (*hechos diferenciales*) tra le Regioni, rivendicati da Catalogna, Paese Basco ed altre Comunità Autonome. Pensatori costituzionali lucidi e politicamente molto esperti – primo fra tutti l'ex presidente del Tribunale costituzionale Tomas Y Valiente, barbaramente assassinato dai terroristi baschi nello scorso febbraio – hanno avvertito che la «dialettica» attuale fra «tendenze alla permanente differenziazione e tendenze alla omogeneizzazione» per il momento «rende prudente non aprire una nuova cassa di Pandora». La struttura nuova del Senato scatenerrebbe infatti il problema sulla medesima o differenziata rappresentanza quantitativa e qualitativa delle Co-

tri mezzi e al di fuori del senato. Questo, anche e proprio in presenza degli ordinamenti speciali, dovrebbe piuttosto costituire il foro di dialogo e di presa di responsabilità collettiva delle regioni, al di là delle loro funzioni e realtà differenziate, nei confronti dell'unità nazionale.

9. UN AUSPICIO

Ho preso posizione su alcuni principi fondamentali e profilato alcuni temi problematici ed alcune scelte possibili. Un punto vorrei ribadire: sebbene la istituzione del senato «non potrebbe risolvere tutti i problemi dello stato autonomistico»³⁹, la soluzione di questi problemi trova nel senato territoriale uno dei suoi pezzi portanti: non credo sia esagerato dire che sta (anche se non esclusivamente) e cade (sicuramente) se il senato non viene trasformato in camera territoriale. Da questa convinzione occorre partire per dibattere con serenità circa questa riforma e le modalità della sua configurazione.

munità in Senato, indipendentemente dalla popolazione, e delle discrepanze sulle competenze, eguali per tutte le Comunità, di un Senato dove le Comunità più forti perderebbero il loro attuale protagonismo nei rapporti individuali con lo Stato (v. la relazione *Perspectivas, eguntas y decisiones acerca de la reforma constitucional del senado*, in *La reforma del Senado*, cit., 249 ss.). Nella successiva relazione al Convegno *El Senado, camera e representación territorial*, Sevilla, 27-29 settembre 1995 (*La posible configuración del Senado*; cito a mente, non essendo gli atti ancora disponibili) egli stesso ha chiarito che, pur ritenendo la riforma ancora da rimandare per prudenza, è possibile rintracciare nella nuova camera una traduzione parziale dei fatti differenziali (uso delle lingue nazionali, assegnazione alle Comunità del potere di scegliere come nominare la loro rappresentanza, anche se del caso privilegiando la struttura provinciale o per cabildi di quelle per le quali le province hanno importanza particolare, possibilità di costituire gruppi parlamentari a base regionale, la cui utilità sussisterebbe soprattutto per le decisioni riguardanti singole Comunità), senza abbandonare il principio della indifferenziazione strutturale quantitativa secondo una proporzionalità ponderata e della eguaglianza di funzioni del Senato per tutte le Comunità. Egualmente lucido ma più drastico PEREZ ROYO, nell'*Intervento* allo stesso Convegno ha sostenuto che è impossibile una riforma perché al problema delle differenze «la risposta deve essere disegualianza», ma al tempo stesso «è difficile dare una risposta asimmetrica» col Senato. Gli rispondeva il relatore De Carreras Serra che «il Senato non può che rappresentare egualmente le Comunità» ma «i fatti differenziali si soddisfano con le diverse competenze» fuori del Senato.

³⁹ Così AJA, *Perspectivas*, cit., 212. Ciò è tanto più vero in Italia, dove, a differenza che in Spagna, è ineludibile una riforma del titolo della Costituzione riguardante i poteri legislativi ed amministrativi delle autonomie.