



17 MAGGIO 2023

Per un Senato delle Regioni

di Daniele Casanova

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Brescia



Per un Senato delle Regioni*

di **Daniele Casanova**

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Brescia

Abstract [It]: Il contributo analizza la struttura di un Senato in grado di rappresentare efficacemente le istituzioni regionali all'interno dello Stato. Dopo aver evidenziato alcune modalità di elezione dei senatori che non permettono la formazione di una camera rappresentativa degli interessi regionali, come l'elezione diretta e l'elezione da parte dei Consigli regionali, l'articolo propone la possibilità di introdurre un Senato nominato dagli esecutivi regionali. A tal proposito, si esplorano i vantaggi di questa struttura che è caratterizzata dalla previsione di un mandato imperativo e del voto unitario da parte della delegazione regionale dei senatori.

Title: For a Senate of Regions.

Abstract [En]: This contribution analyzes the structure of a regional Senate that can effectively represent the different regional institutions within the State. After highlighting some of the challenges in forming a representative chamber of regional interests, such as direct election of senators and election of senators by regional councils, the article proposes the potential for a Senate appointed by regional executives. The article explores the advantages of this structure characterized by an imperative mandate and a single bloc vote.

Parole chiave: Senato, bicameralismo, regionalismo, mandato imperativo, riforma costituzionale.

Keywords: Senate, bicameralism, regionalism, imperative mandate, constitutional reform.

Sommario: 1. Premessa – 2. La rappresentanza delle Regioni nel Senato: i difetti del criterio di proporzionalità – 3. L'elezione diretta dei senatori e i suoi limiti nella rappresentanza delle Regioni. – 4. La non sufficiente rappresentanza delle Regioni attraverso l'elezione indiretta dei senatori. – 5. Per una Camera di delegati tra vincolo di mandato e voto unitario – 6. La relazione tra la composizione del Senato e le sue funzioni.

1. Premessa

Le diverse “stagioni” del riformismo costituzionale che si sono susseguite nelle ultime Legislature hanno sempre affrontato il tema del Senato che, nelle varie proposte, sarebbe dovuto diventare luogo di una più o meno “forte” rappresentanza regionale all'interno dell'apparato statale¹. Nell'attuale Legislatura, invece, dal punto di vista delle riforme costituzionali, sin dalle dichiarazioni programmatiche del Governo, l'intento della maggioranza sembrerebbe essere quello di andare verso una ancora non meglio specificata modifica della forma di governo in senso presidenziale o semipresidenziale, senza che si preveda un maggior coinvolgimento delle regioni all'interno degli organi statali. Non per questo può però dirsi

* Articolo sottoposto a referendum.

¹ Sfugge a questa dinamica la XVIII Legislatura, caratterizzata dall'approvazione di quattro leggi di revisione costituzionale puntali, che potrebbero invero essere fatte rientrare nella categoria della manutenzione costituzionale. Nello specifico si tratta delle leggi costituzionali: n. 1/2020 “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari”; n. 1/2021 “Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica”; n. 1/2022 “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente”; n. 2/2022 “Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità”.

accantonato il tema dell'autonomia territoriale, che trova un nuovo e diverso slancio attorno al grande dibattito sull'attuazione del regionalismo differenziato previsto dall'art. 116 della Costituzione².

Dinanzi alla richiesta di maggiore autonomia da parte delle Regioni, non pare superfluo ragionare sull'ipotesi di introdurre un Senato che sia rappresentativo delle stesse, quale organo in grado di raccogliere e incanalare le esigenze dei territori.

Come è noto, il sistema bicamerale previsto nell'ordinamento italiano si caratterizza per essere del tutto paritario sul piano funzionale sia per quanto riguarda il ruolo rivestito dalle Camere all'interno del procedimento legislativo, sia per quel che attiene al rapporto fiduciario con il Governo. L'unica marginale differenziazione tra le due Camere è sul piano strutturale e si estrinseca, fatta eccezione per la numerosità dei loro membri³, nella previsione contenuta nell'articolo 57 della Costituzione, nel quale si prevede l'elezione su base regionale del Senato e una distribuzione dei seggi tra le regioni che avviene in modo non perfettamente proporzionale alla popolazione residente nei rispettivi territori⁴. Senza qui ripercorrere il lungo dibattito sulla necessità di differenziare il bicameralismo, che si protrae sin dalle animate discussioni dell'Assemblea costituente⁵, si vuole riflettere esclusivamente su quella che dovrebbe essere una conformazione del Senato che possa concretamente implementare gli interessi delle regioni all'interno dello Stato; si vuole riflettere insomma su quali debbano essere le caratteristiche di un Senato che possa realmente definirsi "regionale".

In via preliminare va evidenziato che non sono utili a questa riflessione gli esempi di Camere alte che non siano l'espressione di forme di stato federali o regionali. Come è noto, nel panorama delle democrazie

² Fin dalle sue dichiarazioni programmatiche la Presidente del Consiglio Giorgia Meloni ha infatti dichiarato che, in tema di autonomie, «intendiamo dare seguito al processo virtuoso di autonomia differenziata già avviato da diverse Regioni italiane secondo il dettato costituzionale e in attuazione dei principi di sussidiarietà e solidarietà, in un quadro di coesione nazionale» (*XIX Legislatura – Camera dei deputati – Resoconto stenografico della seduta di martedì 25 ottobre 2022*, p. 8). In questa prospettiva, si è giunti al momento all'approvazione da parte del Consiglio dei ministri di un disegno di legge, presentato al Senato il 23 marzo 2023 (A.S. 615), volto in sostanza ad introdurre una legge di attuazione dell'art. 116 Cost.

³ Che con la riforma costituzionale approvata nel corso della XVIII Legislatura è di 400 deputati e 200 senatori.

⁴ Sul significato, più o meno stringente, da assegnare all'elezione su base regionale del Senato e, di conseguenza, sulla legittimità o illegittimità di meccanismi elettorali che abbiano elementi di elettività a livello nazionale (come accade, per esempio, nell'attuale legislazione elettorale per quanto riguarda la soglia di sbarramento che anche al Senato viene calcolata in base al risultato nazionale ottenuto dalle liste o dalle coalizioni che si presentano alle elezioni) si vedano, tra gli altri, G. TARLI BARBIERI, *La base regionale dell'elezione del Senato: uno "scoglio" costituzionale per la legislazione elettorale in attesa di una futura (ma incerta) revisione dell'assetto bicamerale del Parlamento*, in *Le Regioni*, n. 3/2013, pp. 495 ss., G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale. (Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati 14 gennaio 2014)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, gennaio 2014, pp. 1 ss., C. PINELLI, *Sull'elezione del Senato "a base regionale"*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017 pp. 1 ss., A. GRATTERI, *Genesi di un precedente: l'interpretazione dell'elezione a base regionale del Senato da parte del Presidente Ciampi*, in *Nomos*, n. 3/2017, pp. 1 ss., L. SPADACINI, *I limiti alla discrezionalità del legislatore in materia elettorale desumibili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014, pp. 27 ss.

⁵ Su tale dibattito e, in particolare, sulle diverse posizioni politiche emerse proprio in relazione alla costituzione di un Senato delle Regioni si veda, per tutti, N. OCCHIOCUPO, *La "Camera delle Regioni"*, in *Studi parmensi*, 1975, pp. 333 ss.

occidentali che si caratterizzano per l'essere strutturate su sistemi bicamerali⁶, il ruolo e la funzione esercitata dal Senato è particolarmente variegata, e quando il Senato non è concepito solamente come una Camera di “raffreddamento”⁷, esso è – quantomeno nelle intenzioni – un organo strutturato per dare rappresentanza alle diverse articolazioni dello Stato all'interno di una federazione di Stati, di uno Stato regionale o comunque di uno Stato autenticamente decentrato. Invero, come si avrà modo di vedere nel prosieguo, anche in questi casi le seconde Camere sono talmente variegata e diverse tra loro che non tutte sembrerebbero presentare quelle caratteristiche necessarie affinché possa parlarsi di vera e propria Camera territoriale⁸. Molte di esse non sono infatti in grado rappresentare efficacemente le articolazioni territoriali all'interno dello Stato perché prive di poteri e/o di funzioni necessari a far sì che tale organo possa rivestire un ruolo nelle decisioni politiche assunte dallo Stato.

Per poter affrontare il tema della Camera di rappresentanza territoriale, quindi, è fondamentale verificare se essa sia in grado di svolgere la funzione di «rappresentare i territori e i loro interessi a livello nazionale»⁹. A ciò si ricollegano quindi due determinanti questioni che si intrecciano tra loro: la composizione e le funzioni.

2. La rappresentanza delle Regioni nel Senato: i difetti del criterio di proporzionalità

Il tema della composizione del Senato è di grande rilievo – «il vero nodo gordiano nel funzionamento delle Camere territoriali»¹⁰ – e rappresenta sia il punto «più delicato» sul piano politico, sia la scelta dalla quale «discende logicamente tutto il resto»¹¹. In relazione a ciò sono due le caratteristiche che

⁶ Bicameralismo che, come è stato sottolineato, sta subendo un consistente superamento in diversi paesi democratici (C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, pp. 29 s.). Sulle esperienze di monocameralismo si veda il recente lavoro di M. FRAU, *Tendenze e prospettive del monocameralismo negli ordinamenti democratici*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, pp. 112 ss.

⁷ Sul Senato come Camera di raffreddamento o di riflessione, oltretutto come luogo che dovrebbe garantire una maggior ponderazione delle scelte politiche di uno Stato, si possono richiamare le considerazioni di A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *Il federalista*, 1882, trad. it., Il Mulino, Bologna, 1997, saggio n. 62, pp. 520 ss.

⁸ Come sottolineano R. BIN, I RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2006, p. 912, il Senato «è sì presente nei vari disegni costituzionali, ma non funziona pressoché mai come luogo di proiezione degli interessi territoriali».

⁹ In questo senso M. RUSSEL, *The Territorial Role of Second Chambers*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 1/2001, p. 109, la quale qualifica come Camera di rappresentanza territoriale quella Camera che, oltre a «representing the territories and their interests at the national level», sia «providing a forum for the different territorial units to debate policies and agree common positions [and] linking the national parliament to territorial assemblies or governments». Sul punto si veda anche B. BALDI, *Lezioni comparate per il nuovo Senato italiano*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2016, p. 405, che, riprendendo l'Autrice citata in precedenza, sottolinea che una Camera territoriale dovrebbe «mira[re] ad assolvere le seguenti più specifiche funzioni: 1) trasmettere le istanze delle autonomie territoriali nel processo legislativo nazionale al fine di tutelare i loro interessi; 2) raccordare il Parlamento nazionale con le istituzioni di governo periferico per consentire il coordinamento delle politiche pubbliche “multilivello”, avvicinando le politiche nazionali alle specifiche problematiche locali; 3) offrire una sede politica per ricomporre i differenti interessi territoriali ed i possibili conflitti centro-periferia».

¹⁰ C. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Politica del diritto*, n. 4/2007, p. 547.

¹¹ M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, 2/2014, p. 10.

contraddistinguono un Senato rappresentativo delle entità sub-statali: il numero di rappresentanti per ognuna delle articolazioni territoriali rappresentate in seno al Senato e le modalità di selezione dei senatori. In merito, l'esempio di altri Paesi democratici offre una tale varietà di soluzioni che è difficile parlare dell'esistenza di "modelli" di composizione delle seconde Camere¹². L'unico *fil rouge* che sembrerebbe accomunare i senati a "vocazione" territoriale riguarda infatti la composizione in relazione alla quantità di rappresentanti di cui gode ogni frammento dello Stato che si vuole rappresentare nella seconda Camera. Se infatti in ogni sistema parlamentare la distribuzione dei seggi nelle circoscrizioni elettorali per l'elezione della Camera bassa avviene sulla base della popolazione o degli elettori *ivi* residenti¹³, la distribuzione dei seggi del Senato non avviene mai in modo perfettamente proporzionale.

In tale prospettiva, possono essere identificati due modelli: uno caratterizzato dalla rappresentanza paritaria tra le varie articolazioni dello Stato, come accade per il Senato degli Stati Uniti, nel quale ad ogni Stato della federazione sono attribuiti due senatori; l'altro basato su una rappresentanza ponderata dei vari territori. In questo secondo caso, la consistenza demografica dell'articolazione territoriale è rilevante, ma a differenza di quanto previsto per le Camere basse, essa risulta attenuata dalla previsione di un numero minimo e/o un numero massimo di seggi attribuiti alle varie parti dello Stato.

Tale attenuazione, invero già presente nel nostro ordinamento quantomeno in relazione al numero minimo di senatori eletti in ogni Regione¹⁴, può essere ovviamente più o meno ampia. Esempi in questo senso sono costituiti dal Senato tedesco (dove si prevede che nel *Bundesrat*, composto da un numero variabile di senatori, i *Länder* siano rappresentati da almeno tre senatori, quelli con più di due milioni di abitanti da quattro, quelli con più di sei milioni di abitanti da cinque, e, infine, i *Länder* con più di sette milioni di abitanti da sei) e dal Senato austriaco (dove, con una minor attenuazione del criterio della consistenza demografica, si prevede che lo Stato federato con maggior numero di abitanti elegga dodici senatori e ogni altro *Land* ne elegga un numero corrispondente al rapporto fra la sua popolazione e quella

¹² In merito si veda I. CIOLLI, *Il Senato della riforma tra forma e sostanza*, in P. CARNEVALE (a cura di), *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, Roma Tre Press, Roma, 2016, p. 43, la quale infatti osserva che «in generale le seconde camere si distinguono l'una dall'altra e che non si può immaginare l'esistenza di un archetipo di modello bicamerale *bon à tout faire*».

¹³ Per le poche eccezioni che si riscontrano nei diversi dettati costituzionali a tale principio, si veda D. CASANOVA, *Eguaglianza del voto e sistemi elettorali. I limiti costituzionali alla discrezionalità legislativa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 76 ss.

¹⁴ L'art. 57 della Costituzione prevede infatti che «Nessuna Regione o Provincia autonoma può avere un numero di senatori inferiore a tre, il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno», e che «La ripartizione dei seggi tra le Regioni o le Province autonome si effettua in proporzione alla loro popolazione». Prima della riforma costituzionale approvata nel corso della XVIII Legislatura si prevedeva che ad ogni Regione fossero assegnati almeno sette senatori, sempre con la medesima indicazione per le Regioni Molise e Valle d'Aosta.

del citato *Land*, prevedendo che ad ogni Stato spetti in ogni caso una rappresentanza di almeno tre membri)¹⁵.

La scelta della modalità di distribuzione dei seggi varia anche rispetto alla tipologia di seconda Camera che si sta immaginando, con la conseguenza che parte della dottrina ha ritenuto che maggiore è l'elemento di rappresentanza delle istituzioni regionali (su cui si veda *infra*) e maggiore è la possibilità che le regioni siano «considerate senza difficoltà pari, a prescindere dalle dimensioni demografiche»; viceversa se ad essere rappresentata è la comunità politica regionale «l'ampiezza della comunità [stessa] non può non fare differenza»¹⁶.

A contrario, però, si è anche sostenuto che la parità dei rappresentanti per ciascuna articolazione territoriale da rappresentare nel Senato sarebbe inopportuna nell'ordinamento italiano, giacché i casi di Senato così strutturato (specialmente Stati Uniti e Svizzera) sono inseriti in ordinamenti «che hanno carattere fortemente federale e in genere si tratta di Stati nati da processi di aggregazione, per cui conta l'istituzione federata a prescindere dalla popolazione di Stati nati da processi di aggregazione»¹⁷. Se poi, come è stato osservato, le due esperienze richiamate hanno nel «carattere paritario delle rappresentanze assicurate alle entità sub-statali» il «robusto bilanciamento» con l'elezione diretta dei senatori¹⁸, allora probabilmente, se, come si vedrà, l'elezione diretta non pare garantire alla Camera così composta una sufficiente capacità rappresentativa degli interessi regionali, la distribuzione dei seggi potrebbe avvenire sulla base di un criterio misto.

Ad ogni modo, quale sia il modello che si intenda adottare, non vi è dubbio che bisognerebbe certamente escludere un sistema basato esclusivamente sulla distribuzione territoriale della popolazione, perché in tal modo è alto «il rischio della costituzione in Senato di un asse composto dalle Regioni più grandi che

¹⁵ Se si guarda all'esperienza italiana, nell'affrontare il tema del Senato in entrambe le occasioni in cui la riforma costituzionale è stata approvata dal Parlamento, il Legislatore ha mantenuto un forte legame tra popolazione residente nelle Regioni e numero di seggi assegnati, anche se con diversi gradi di attenuazione. La c.d. riforma Renzi-Boschi, varata dal Parlamento nel 2016, prevedeva che i 95 senatori eletti dai Consigli regionali fossero distribuiti proporzionalmente tra le Regioni, fatta salva la circostanza che ogni Regione ne dovesse avere almeno due (e ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano due). La riforma approvata dal Parlamento nel 2005 stabiliva un'elezione diretta di 252 senatori che sarebbero stati distribuiti, fatte salve in questo caso la Valle d'Aosta e il Molise alle quali erano riconosciute rispettivamente uno e due senatori, in proporzione alla popolazione delle Regioni. In questo caso però si stabiliva che nessuna Regione potesse avere meno di sei senatori. Anche altre proposte di riforma costituzionale presentate in precedenza avevano questa impostazione. Ne è un esempio il testo di riforma costituzionale predisposto dalla c.d. bicamerale d'Alema, nel quale si prevedeva un Senato composto da 200 senatori e si garantiva una certa sovrarappresentazione delle Regioni con un minor numero di abitanti: si attribuivano, sempre con l'eccezione di Valle d'Aosta e Molise, almeno cinque senatori ad ogni Regione.

¹⁶ B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, p. 7.

¹⁷ L. ANTONINI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, p. 41.

¹⁸ A. D'ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2007, p. 34. A tal proposito andrebbe altresì valutato che entrambe queste esperienze non sono nate con senati ad elezione diretta, cosicché «non può dirsi che la combinazione tra camere equiordinate ed elezione diretta dei senatori sia sorretta da una logica intrinseca» (R. BIFULCO, *Le proposte della commissione per le riforme costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la 'scorciatoia' monocamerale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, p. 5).

potrebbe compromettere le istanze delle Regioni più piccole»¹⁹. In questa prospettiva, la banda di oscillazione dei seggi tra le Regioni più piccole e quelle più grandi deve essere determinata entro un range sufficientemente limitato, per evitare un eccessivo divario nel potere delle regioni all'interno del Senato, che finirebbe «fatalmente per mettere in discussione la stessa ragion d'essere dell'organo»²⁰.

In definitiva le ragioni che inducono a prescegliere una soluzione intermedia, sul modello tedesco, sembrano essere funzionali tanto alla necessità di scongiurare che poche parti del territorio dello Stato possano avere una maggioranza all'interno della seconda Camera²¹, quanto ad evitare che la sovrarappresentazione delle articolazioni territoriali più piccole possa comportare una prevaricazione della minoranza nei confronti della maggioranza²².

3. L'elezione diretta dei senatori e i suoi limiti nella rappresentanza delle Regioni

Per quanto attiene alla composizione della seconda Camera, l'altro tema di interesse è ovviamente quello della modalità di elezione dei suoi componenti, che nei senati federali o regionali avviene con tre diverse modalità: elezione diretta, elezione indiretta, nomina governativa.

Da un certo punto di vista si potrebbe ritenere che una qualsiasi modalità di elezione della seconda Camera che colleghi la provenienza dei senatori alle singole regioni possa considerarsi sufficiente al fine di rappresentare la "Regione" nel Senato.

¹⁹ F.R. DE MARTINO, *Rilievi critici sul nuovo Senato*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2016, p. 491. Circa il rischio che l'utilizzo prevalente od esclusivo del criterio demografico possa ledere i diritti delle Regioni meno popolose, che non avrebbero un reale "peso" nel Senato, si vedano E. GIANFRANCESCO, *I numeri del Senato*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2014, p. 2, R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza (art. 57 Cost.; artt. 39, commi 1-7 e 40, commi 5 e 6, L. Cost.)*, in F. S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale 2016*, Edizioni ESI, Napoli, 2016, p. 44, G. SCACCIA, *Intervento al dibattito su "La riforma del Senato e del Titolo V della Costituzione" nell'ambito del Master in istituzioni parlamentari "Mario Galizia" per consulenti d'Assemblea*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 4, B. GUASTAFERRO, *Composizioni e funzioni del nuovo Senato in prospettiva comparata*, in *Questione Giustizia*, n. 2/2016, p. 79.

²⁰ A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, p. 5. In questo senso si veda anche la posizione espressa da S. GALEOTTI, *Regioni e riforma istituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffa*, Tomo primo, Giuffrè, Milano, 1987, p. 484, il quale propone in effetti che in un Senato composto da circa 100 senatori, dovrebbero essere assegnati quattro senatori per ogni Regione, cinque per le Regioni con più di tre milioni di abitanti, sette per quelle con almeno cinque milioni di abitanti e, infine, nove a quelle con popolazione superiore agli otto milioni di abitanti. Sembra invece abbracciare l'idea di una proporzionalità nella distribuzione dei seggi che sia solo limitatamente attenuata R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, p. 85, secondo cui se il Senato deve essere «sede di confronto e scontro tra interessi territoriali, tra diverse idee in merito all'allocatione delle risorse e a modelli di sviluppo potenzialmente concorrenti [...] è necessario che le Regioni, in quanto ambiti territoriali, siano "pesate" e la rappresentanza di ciascuna di esse sia tendenzialmente proporzionata alla sua dimensione demografica». Questa, prosegue l'Autore, sarebbe «un'esigenza che deriva dallo stesso principio democratico e di eguaglianza tra i cittadini».

²¹ S. MANGIAMELI, *Quale ruolo del nuovo Senato: composizione, rappresentanza e procedimenti alla luce del riparto delle competenze*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2015, p. 3 s.

²² Cfr. F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, ESI, Napoli, 2013, p. 163 s.

In questo senso la prima questione da affrontare è se l'elezione diretta dei senatori sia compatibile con un Senato chiamato a rappresentare gli interessi delle entità regionali.

Un esempio di Senato federale eletto direttamente è quello degli Stati Uniti, dove i senatori godono di una diretta legittimazione popolare e dove la rappresentanza degli Stati è accentuata dall'eguale potere degli stessi all'interno dello Stato federato, giacché sono rappresentati da due senatori indipendentemente dalla consistenza demografica del singolo Stato. Tuttavia, l'enfaticizzazione federalista del Senato, come detto in precedenza, non sarebbe da individuarsi tanto nell'elettività diretta dei senatori – che è stata introdotta peraltro solo nel 1913 con l'approvazione da parte del Congresso del XVII emendamento²³ – quanto da identificarsi esclusivamente nell'eguale rappresentanza di cui godono i diversi Stati. Questa caratteristica non è però da sola sufficiente a rendere il Senato in quell'esperienza costituzionale una vera e propria Camera territoriale di rappresentanza degli Stati. Effettivamente la diretta elettività rende la contrattazione del Senato più orientata ad una visione di politica generale e di interesse partitico, piuttosto che indirizzata alla tutela degli interessi del singolo Stato federato²⁴.

A questo può anche aggiungersi che, non a caso, il potere legislativo del Senato nel contesto nordamericano è tutt'altro che circoscritto a temi e materie inerenti agli interessi dei singoli Stati, ma, in quanto sistema a "bicameralismo perfetto", comprende l'intero raggio delle competenze legislative riservate allo Stato federale, a riprova che «la medesima legittimazione reclama le medesime funzioni»²⁵. L'elezione diretta dei senatori è un elemento che caratterizza anche altri sistemi, che accompagnano però tale legittimazione popolare dei rappresentanti con una – quantomeno temperata – elezione indiretta di una parte di essi. In questo senso è il modello spagnolo, nel quale la Costituzione prevede che in ogni provincia vengano eletti direttamente quattro senatori; che nelle tre isole maggiori siano eletti tre senatori; che nelle altre isole sia eletto un senatore; che nelle provincie di Ceuta e Melilla siano eletti due senatori. A questi senatori se ne aggiungono poi altri nominati dalle Assemblee parlamentari delle Comunità autonome che, ai sensi del dettato costituzionale, nominano «un senatore e uno ulteriore ogni milione di

²³ Prima di tale momento e quindi nel disegno costituzionale originario, i senatori, che erano sempre due per ogni Stato, venivano eletti dalle Assemblee legislative dei singoli Stati. Sulle ragioni che hanno condotto all'approvazione dell'emendamento si veda L. CASTELLI, *Le buone ragioni dell'elezione indiretta del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 18/2015, p. 5 ss. e *infra* § 4.

²⁴ In questo senso vanno le argomentazioni di M. COMBA, *Gli Stati Uniti d'America*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2008, p. 137, il quale sottolinea che «il Senato americano, contrariamente a quanto comunemente affermato e ad alcuni esempi presenti in altri Stati federali, non può essere inteso come rappresentante degli Stati membri, né in senso politico né, tanto meno, in senso giuridico». L'Autore riporta inoltre come alcuni studi abbiano «dimostrato che le decisioni prese dal Senato americano sono mediamente più sensibili alle esigenze della politica nazionale di quanto lo siano quelle della Camera dei rappresentanti». Allo stesso modo secondo D. CURRIE, *Il federalismo statunitense*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Cedam, Padova, 1997, p. 45, negli Stati Uniti «gli Stati membri non giuocano nessun ruolo nel procedimento legislativo dello Stato centrale». Per una posizione parzialmente diversa si veda I. CIOLLI, *Nuovi e vecchi profili della rappresentanza territoriale. Il futuro del Senato italiano*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2007, p. 924, nota 68.

²⁵ M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo*, *oggi*, cit., p. 10.

abitanti». Al di là dei poteri poco consistenti della seconda Camera in questo sistema costituzionale²⁶, vi è da sottolineare che nell'esperienza spagnola la rappresentanza diretta è di gran lunga superiore a quella indiretta (attualmente sono 58 i Senatori nominati dalle Comunità Autonome contro i 207 eletti direttamente) e che anche per tale ragione, che conduce alla dissoluzione della dicotomia «popolazione vs territorio» in favore della prima²⁷, è stato messo in evidenza che nonostante la Costituzione all'art. 69, primo comma, affermi che «Il Senato è la Camera di rappresentanza territoriale», tale tipologia di rappresentanza non si sia mai realizzata²⁸.

In definitiva, la diretta legittimazione popolare dei senatori – sebbene caratterizzata dalla eguale composizione delle varie articolazioni territoriali (come negli Stati Uniti) o contemperata dall'elezione indiretta (come nel caso spagnolo) – lascia ampi margini di perplessità circa l'effettiva capacità di rappresentare le articolazioni territoriali all'interno dello Stato centrale. La competizione elettorale – che è inevitabilmente di natura squisitamente politica – finisce infatti necessariamente per replicare a livello centrale le dinamiche politico-partitiche che già contraddistinguono la Camera bassa²⁹ (salvo per le diverse proporzioni delle forze politiche che si determinano a seguito della ripartizione eguale o ponderata del numero dei senatori), senza che nei fatti possa essere riscontrato un maggior rilievo degli interessi territoriali (quantomeno con riferimento a quelli propri dell'ente), nemmeno nel caso in cui l'elezione venisse eventualmente fatta coincidere con l'elezione dei Consigli regionali³⁰.

²⁶ In tema si veda A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregato. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 263 ss.

²⁷ M. FRAILE ORTIZ, *Il problema del Senato in Spagna*, in *Le Regioni*, n. 6/2008, p. 1162. Sulle problematiche del Senato spagnolo si veda anche R. BLANCO VALDÉS, *La riforma del Senato in Spagna: accordi e disaccordi*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di) *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 46 ss.

²⁸ Cfr. R. BLANCO VALDÉS, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 81 s.

²⁹ In questi termini si esprime S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 67, il quale, in riferimento all'elezione diretta di tutti i senatori o anche di una sola parte (preponderante) di essi, osserva che questa «finirebbe per avere come conseguenza l'omologazione delle due Camere e la loro sovrapposizione al sistema della autonomie territoriali». In tema si veda anche ID, *Elezioni presidenziali e Senato nelle proposte di riforma*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2004, pp. 120 ss. Dello stesso avviso G. GUZZETTA, *Una proposta per il Senato «federale»*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2004, pp. 118 ss., il quale però non esclude che, adottando un sistema come quello tedesco (v. *infra*), una parte dei senatori non possa essere eletta direttamente dai cittadini. In merito si vedano anche le considerazioni di U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Una riforma necessaria e praticabile del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013, p. 2. Per una posizione favorevole all'elezione diretta si veda A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo*, n. 4/2013, pp. 5 s.

³⁰ Come sottolinea Valerio Onida nell'opinione espressa nella Relazione finale presentata dalla Commissione per le riforme costituzionali presieduta da Gaetano Quagliariello, infatti, «l'elezione diretta, anche se in concomitanza con quella dei consigli regionali, rischierebbe di fare dei senatori più i rappresentanti delle forze politiche di appartenenza, con la relativa dialettica, che i rappresentanti della Regione come istituzione» (V. ONIDA, in AA. VV., *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazioni*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, 2013, p. 36). In merito U. ALLEGRETTI, *Senato delle Regioni, organizzazione della giustizia, dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 2, rigetta l'ipotesi di una elezione diretta in generale e pure di quella «con blandi o illusori artifici, spesso progettati, quali la contemporaneità di elezioni dirette dei senatori in simultaneità con le elezioni regionali». In questo senso anche V. BALDINI, *La proposta di riforma del senato federale: un'abiura del modello-Bundesrat?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2004, pp. 611 s., il quale peraltro ravvisa queste problematiche in relazione al disegno di legge costituzionale approvato nel 2005 dalla maggioranza di centrodestra nel quale si prevedeva una significativa limitazione

In buona sostanza i rappresentanti tenderanno a rispondere a logiche che inevitabilmente rischiano di rendere la seconda Camera un rispecchiamento della prima in termini di rappresentanza, e si rende difficile così giustificare una differenziazione delle due Camere in relazione sia alle funzioni legislative sia, nella forma di governo parlamentare, a quelle connesse al rapporto fiduciario con l'Esecutivo³¹. In effetti l'elezione diretta dei senatori avrebbe una propria logica nel momento in cui a dover essere rappresentati nel Senato fossero interessi politici-generalisti, mentre se ad essere rappresentati dovessero essere interessi diversi, sarebbe necessario che i senatori siano l'espressione delle istituzioni regionali³².

È in definitiva difficile immaginare che l'elezione diretta, ancorché territorialmente "ancorata" nella Regione (cosa che peraltro già avviene a Costituzione vigente), possa comportare una diversa qualificazione della rappresentanza e degli interessi che i senatori dovrebbero difendere nel Senato, mentre un Senato che sia funzionale all'intero di uno Stato regionale dovrebbe avere la funzione di rappresentare la Regione in quanto ente e non la comunità regionale in quanto popolazione residente in quel territorio³³.

4. La non sufficiente rappresentanza delle Regioni attraverso l'elezione indiretta dei senatori

Se la costituzione di una Camera veramente territoriale non può che passare dalla rappresentanza dell'ente regionale all'interno dello Stato centrale, e non semplicemente da quello della sua comunità politica, bisogna riflettere su quale tipologia di rappresentanza debba essere espressa dall'ente regionale. Quando la finalità della Camera territoriale è la rappresentanza dell'istituzione regionale, occorre chiedersi infatti

dell'elettorato passivo (si stabiliva infatti che potessero essere eletti a Senatori coloro che «hanno ricoperto o ricoprono cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali, all'interno della Regione, o sono stati eletti senatori o deputati nella Regione»). S. PAJINO, *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, in *Federalismi.it*, n. 4/2014, p. 20 s., osserva che con l'elezione diretta dei senatori, anche contestuale a quella delle Assemblee regionali, si rischia «di avere una assemblea composta da singoli senatori che giocano partite politiche autonome, non essendo legati né al governo (perché non c'è il rapporto fiduciario), né ai circuiti politici regionali».

³¹ M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, cit., p. 10, il quale sottolinea infatti che «il dislivello di funzioni a parità di legittimazione innesca tensioni difficilmente controllabili».

³² Non convince appieno, a tal proposito, la posizione di chi ritiene che con l'elezione diretta si potrebbe produrre «una rappresentanza del popolo regionale, delle sue istanze, delle diverse esigenze, dei diversi interessi». È vero, infatti, che la rappresentanza della comunità regionale viene idealmente ottenuta attraverso l'elezione diretta, come peraltro accade tutt'ora nel nostro ordinamento attraverso la previsione dell'elezione del Senato su base regionale. Il punto è che di conseguenza si ritiene che solamente se «le funzioni assegnate al Senato sono diverse dalla legislazione, o, rispetto a questa, non implicano incidenza sulla decisione, [allora] altri modi di scelta dei suoi componenti possono essere maggiormente adatti» (L. CARLASSARE, in AA. VV., *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazioni*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, 2013, p. 85). Tali considerazioni, in effetti, sembrano collidere con molte esperienze rinvenibili in altri ordinamenti, nei quali i senatori non sono direttamente elettivi ed il Senato ha funzioni legislative talvolta anche rilevanti (come nel caso dell'ordinamento costituzionale tedesco).

³³ Come sottolinea A. POGGI, *Funzioni e funzionalità del Senato delle Autonomie*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, p. 2, il Senato non dovrebbe «avere la funzione di rappresentare i territori, bensì quella di rappresentare gli "interessi" dei territori e di essere stanza di mediazione tra le istanze centrali e quelle periferiche».

quale debba essere l'organo regionale che, per il tramite dei senatori, è rappresentato nel Senato: l'Assemblea regionale o la Giunta regionale?

Se si guarda all'ambito comparato, un esempio di Senato eletto indirettamente può essere rinvenuto nel *Bundesrat* austriaco. L'art. 35 della Costituzione federale prevede che i membri del Senato federale siano eletti dalle Diete provinciali per la durata delle rispettive legislature secondo il principio della rappresentanza proporzionale e senza la necessità che i senatori siano al contempo membri della Dieta provinciale³⁴. Come è stato osservato, «il *Bundesrat* austriaco è stato concepito come arena del confronto politico inserito nel circuito nazionale della rappresentanza e non come sede federativa di compromesso delle istanze territoriali con gli interessi dello Stato federale, ruolo confermato dal principio del mandato libero rispetto ai governi regionali, nonostante l'esistenza di un vincolo politico dei membri del *Bundesrat* al partito di appartenenza»³⁵. L'elezione dei senatori da parte delle Assemblee dei *Länder* e l'assenza di una qualsiasi forma di collegamento e di responsabilità con queste, fanno sì che il senatore non risulti infatti portatore degli interessi dell'Assemblea che lo ha eletto³⁶, con la conseguenza che nella prassi si è verificata «una tendenza all'orientamento del comportamento di voto che ricalca (sostanzialmente) quello dei partiti presenti nel Consiglio nazionale»³⁷. Non a caso anche la struttura interna del Senato risente di questa impostazione di fondo e la costituzione dei gruppi parlamentari non è concepita come aggregazione di

³⁴ E si aggiunge che «Almeno un mandato deve in ogni caso essere attribuito al secondo partito per numero di seggi alla Dieta provinciale o, se più partiti hanno lo stesso numero di seggi, per numero di voti riportati nelle ultime elezioni della Dieta provinciale. In caso di parità di voti decide la sorte».

³⁵ M. CALAMO SPECCHIA, *Un'analisi comparata del nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 9. In merito si vedano anche R. BIFULCO, *Le proposte della commissione per le riforme costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la 'scorciatoia' monocamerale*, cit., p. 5, il quale evidenzia a tal proposito che «Non vi è costituzionalista austriaco che non sottolinei come la logica di funzionamento del *Bundesrat* (austriaco) sia esclusivamente partitica», e R. MANFRELLOTTI, *La seconda Camera (Austria)*, in R. BIFULCO (a cura di), *Ordinamenti federali comparati*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 122, il quale riferisce di una «rappresentanza territoriale scarsamente funzionale, in quanto imposta, sul piano istituzionale, nel contesto di una realtà sociopolitica assai strutturata in cui la rappresentanza partitica tende ad assorbire quella territoriale». Sottolinea il funzionamento «secondo una logica partitica e non territoriale» del Senato austriaco A. D'ATENA, «Un senato federale». *A proposito di una recente proposta parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, n.1/2008, p. 245. In questa linea anche R. BIN, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, pp. 2 s. In relazione alla mancata «impronta» territoriale del Senato austriaco si vedano anche la dettagliata analisi di M. PIREDDA, *Il Bundesrat austriaco*, in AA.VV., *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2003, pp. 186 ss., e le considerazioni di F. PALERMO, *Il federalismo austriaco: un cantiere sempre aperto*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 14 ss.

³⁶ In merito si veda K. KÖSSLER, *Reform of the Second Chamber or Its Perpetuation? The Austrian Dilemma and Its Implications for the Italian Senate*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2016, pp. 346 ss., il quale sottolinea anche che è assente, pur se in astratto sarebbe possibile ed anche auspicabile, una qualsiasi forma sia di coordinamento tra *Land* e senatore sia di rendicontazione dell'attività svolta dal senatore dinanzi al collegio che lo ha eletto.

³⁷ H. SCHÄFFER, *La riforma della Costituzione federale, la riforma del Bundesrat e la partecipazione dei Länder alla legislazione federale*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 29, il quale aggiunge che «il Consiglio federale non svolge appieno la funzione politico-costituzionale assegnatagli: quella, cioè, di fungere da organo di rappresentanza degli interessi dei *Länder*».

senatori provenienti dallo stesso *Land*, ma come unione di senatori suddivisi per partito di appartenenza, a riconferma della logica politica e non territoriale del *Bundesrat* austriaco³⁸.

Una soluzione che sembrerebbe avvicinare maggiormente il Senato ad una Assemblea in cui possano emergere gli interessi delle singole regioni, senza rinunciare all'elezione dei senatori da parte delle Assemblee legislative regionali, potrebbe essere quella di limitare l'elettorato passivo ai soli consiglieri regionali³⁹, cosicché, essendo gli stessi rappresentanti politici della comunità regionale ad essere presenti nel Senato, si «favorirebbe [...] la dimensione istituzionale della seconda Camera in cui i Senatori membri dei Consigli potrebbero costituire un elemento di raccordo tra legislatori allo scopo di incrementare la collaborazione tra i diversi livelli di governo»⁴⁰.

In entrambe le ipotesi, cioè se ad essere membri del Senato debbano essere necessariamente soggetti che hanno una carica politica all'interno della Regione oppure se tale ruolo possa essere ricoperto anche soggetti esterni (come in Austria), il rischio di affievolire la rappresentanza dell'istituzione regionale in favore di una rappresentanza dell'interesse squisitamente politico-generale è alquanto elevata, perché è inevitabile che il contingente di senatori proveniente dalla Regione, formato da soggetti presumibilmente appartenenti a forze politiche diverse – di maggioranza e di minoranza sia rispetto al Governo della Regione che a quello nazionale – finisca per enfatizzare la propria apparenza politica invece che la derivazione territoriale della loro carica e, di conseguenza, rispondere al partito politico di appartenenza (e alle sue politiche generali-nazionali) più che alle esigenze effettive dell'istituzione regionale di

³⁸ F. FALLEND, *A Redundant Second Chamber? The Austrian Bundesrat in Comparative Perspective*, in G. BISCHOF, F. KARLHOFER (a cura di), *Austrian Federalism in Comparative Perspective*, University of New Orleans Press, New Orleans, 2015, p. 40 s., il quale sottolinea inoltre che questo è un indicatore piuttosto evidente di quali sono i soggetti a cui va la «dealtà» dei senatori.

³⁹ In questo senso si muoveva la riforma costituzionale approvata dal Parlamento nel 2016, nella quale, all'interno di una disposizione alquanto articolata (che prevedeva peraltro l'elezione di un Sindaco per Regione da parte dei Consigli regionali), si stabiliva che i Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano dovessero eleggere, con metodo proporzionale e in conformità alle scelte degli elettori espresse durante l'elezione regionale, i senatori tra i propri componenti.

⁴⁰ L. VIOLINI, *Il bicameralismo italiano: quale futuro?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013, p. 7, la quale, però, pur prediligendo il sistema tedesco (sul quale si veda *infra* § 5), ritiene che nell'ordinamento italiano possa essere preferibile una soluzione «mista in cui vi siano presenti, da un lato, i Presidenti delle Regioni e qualche assessore [...] e dall'altro rappresentanti di provenienza consiliare, non vincolati a votare in maniera unitaria». Secondo U. ALLEGRETTI, *Senato delle Regioni, organizzazione della giustizia, dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali*, cit., p. 2, l'appartenenza dei senatori al consiglio regionali dovrebbe essere la strada da percorrere per garantire una rappresentanza territoriale del Senato. Lo stesso Autore (ID., *Per una Camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, n. 3/1996, p. 427), analizzando il sistema federale austriaco, addebita infatti la sua scarsa vocazione territoriale alla mancata previsione dell'elettorato passivo riservato ai soli componenti delle Assemblee rappresentative dei singoli *Länder*. Nel senso di ritenere preferibile l'elezione indiretta dei senatori che dovrebbero essere eletti all'interno dei consigli regionali, si vedano anche U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Una riforma necessaria e praticabile del bicameralismo*, cit., p. 3 e S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2010 e in *Issirfa.cnr.it*, gennaio 2010, pp. 3 ss.

provenienza⁴¹. Il rischio, dunque, è quello che in un Senato così costituito prevalga «la logica di un voto individuale guidato solo dall'appartenenza partitica» dei membri del Senato⁴².

L'incapacità di un siffatto sistema di rappresentare efficacemente le istituzioni regionali sarebbe confermata, oltre da quanto detto in precedenza in relazione al Senato austriaco, anche dal funzionamento del Senato statunitense prima della citata riforma costituzionale del 1913 e dalle ragioni che hanno prodotto il superamento dell'elezione indiretta dei suoi membri. Si è sostenuto, infatti, che l'elezione da parte dei legislativi dei singoli Stati sia stata superata in favore dell'elezione diretta anche a causa della «sostanziale indipendenza dei Senatori nei confronti degli Stati», che «già nel 1840 [...] aveva[no] perso la consuetudine di inviare alle Assemblee legislative di provenienza i resoconti dell'attività svolta e che, simmetricamente, tali Assemblee legislative avevano smesso di inviare istruzioni ai loro Senatori anche in considerazione del fatto che queste istruzioni non venivano quasi mai rispettate»⁴³.

Effettivamente l'elezione indiretta e di conseguenza la sottrazione del rapporto eletto-elettore all'interno di una Camera dotata di una funzione legislativa, sebbene magari più limitata di quella della prima Camera, si potrebbe ragionevolmente giustificare esclusivamente se questa seconda Camera è portatrice di una rappresentanza diversa dalla rappresentanza politica generale, altrimenti il rischio è quello di «un indebolimento della rappresentanza politica democratica» e della stessa democrazia rappresentativa (dovuto alla mancata legittimazione popolare dei senatori) senza peraltro che vi sia «un corrispondente incremento della rappresentatività territoriale»⁴⁴.

⁴¹ S. MANGIAMELLI, *Quale ruolo del nuovo Senato: composizione, rappresentanza e procedimenti alla luce del riparto delle competenze*, cit., p. 3, sottolinea che «una distribuzione dei seggi senatoriali sulla base della divisione tra maggioranza politica e opposizione in seno al singolo Consiglio, così che l'elezione della delegazione potrebbe essere condizionata pur sempre dall'appartenenza politica dei singoli senatori/consiglieri, la quale, dal consiglio, si riverbererebbe all'interno della camera alta». In relazione all'ipotesi di elezione indiretta dei senatori in seno al Consiglio regionale G. SILVESTRI, *Audizione del prof. Gaetano Silvestri innanzi alla I commissione del Senato della Repubblica sul progetto di revisione costituzionale*, in *Diritti regionali*, n. 1/2016, p. 31, osserva che anche in tal caso, come in quello austriaco, «ciascun eletto [...] potrebbe avere la naturale tendenza ad aggregarsi ai suoi "simili" di altre regioni, ponendosi – in una non irrealistica ipotesi – in contrasto con gli eletti della sua stessa Regione».

⁴² V. ONIDA, in AA. VV., *Per una democrazia migliore*, cit., p. 385. A tal proposito A. POGGI, *Funzioni e funzionalità del Senato delle Autonomie*, cit., p. 3, sostiene che con un «meccanismo di un voto una testa» si riproduce «la logica dello schieramento politico presente nell'altra Camera e non quello della rappresentanza degli interessi dei territori». Secondo B. GUASTAFERRO, *Composizioni e funzioni del nuovo Senato in prospettiva comparata*, cit., p. 82, un Senato eletto dai consiglieri regionali e in assenza di un vincolo di mandato «sarà verosimilmente articolato intorno ad un *cleavage* politico (più che territoriale), rappresentativo dell'appartenenza politica del consigliere-senatore». In questo senso si vedano anche le riflessioni più risalenti di S. GALEOTTI, *Regioni e riforma istituzionale*, cit., pp. 484 ss. Sul tema del vincolo di mandato e dell'unicità del voto si veda *infra* nel testo.

⁴³ M. COMBA, *Il modello americano*, in F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 215 ss. In questo senso anche la ricostruzione di R. BIN, *L'elezione indiretta del Senato*, cit., pp. 3 s.

⁴⁴ G. SILVESTRI, *Audizione del prof. Gaetano Silvestri innanzi alla I commissione del Senato*, cit., p. 31.

5. Per una Camera di delegati tra vincolo di mandato e voto unitario

Per scongiurare il rischio che la Camera rappresentativa delle autonomie territoriali possa trasformarsi in una Camera a tutti gli effetti politica sembra essere più confacente guardare al modello del Senato tedesco. Ai sensi dell'art. 51 della Costituzione federale, nel *Bundesrat* ogni delegazione dei singoli *Länder* è individuata dai rispettivi Governi, che hanno il potere di nomina e revoca dei senatori, i quali devono per di più essere membri degli stessi Governi. Inoltre, si prescrive che ogni *Land* possa inviare tanti membri quanti sono i suoi voti e che tali voti possano essere espressi solo unitariamente.

Come è stato sottolineato dal *Bundesverfassungsgericht*, nonostante nel *Parlamentarischer Rat* si fosse deciso che i membri del *Bundesrat* dovessero essere liberi da istruzioni, la prassi e la consuetudine hanno fatto discendere dal diritto del Governo del *Land* di nominare e revocare i propri rappresentanti il relativo diritto dello stesso Governo di impartire istruzioni ai propri membri nel *Bundesrat*⁴⁵. Effettivamente nella Costituzione non è statuito che il Governo del *Land* possa impartire istruzioni ai senatori né che questi siano vincolati ad un mandato di tipo imperativo. Ciò può però ricavarsi indirettamente dalla stessa Costituzione, sia nella parte in cui prevede espressamente che i membri del *Bundesrat* partecipino alla Commissione Comune e alla Commissione di intermediazione (previste agli artt. 53 e 77 della Costituzione) senza essere vincolati dalle istruzioni del *Land* cui appartengono, sia «come conseguenza naturale dell'obbligo di voto unitario»⁴⁶ e della possibilità di revoca dei senatori.

Il fulcro fondamentale del rapporto tra *Land* e senatori è infatti principalmente da far risalire proprio alla previsione costituzionale che impone alla delegazione di un *Land* di votare in modo unitario⁴⁷, anche mediante l'espressione del voto da parte di un singolo senatore che manifesta la volontà per l'intero contingente⁴⁸.

Tale disposizione è stata interpretata dal *Bundesverfassungsgericht*, che nel 2012 ha dovuto affrontare le conseguenze di un voto non univoco all'interno di una delegazione di senatori⁴⁹. Il caso di cui alla sentenza nasce dalla deliberazione del *Bundesrat* del 22 marzo 2002 in riferimento alla legge sul controllo e la limitazione dell'immigrazione, sulla regolamentazione del soggiorno e sull'integrazione dei cittadini

⁴⁵ BVerfG, 2 BvF 3 del 30 giugno 1958.

⁴⁶ B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale. Il modello del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 35 s. In effetti c'è chi ha ritenuto che nel sistema federale tedesco non vi sia un vero e proprio mandato imperativo, giacché «le indicazioni di voto sono formulate dai governi dei *Länder*, da cui provengono i membri del *Bundesrat*» (L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 46).

⁴⁷ Come ricorda R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, cit., pp. 86 s., questa è «la regola che rende efficace il *Bundesrat* tedesco» ed è l'elemento che renderebbe «impossibile una divisione del Senato in gruppi politici e quindi che il Senato si senta una Camera "politica" sminuita dalla mancanza di un'investitura elettorale diretta».

⁴⁸ Questo discende in sostanza dalla circostanza che il singolo *Land* può (e non deve) inviare tanti membri quanti sono i suoi voti, rendendo quindi implicita la possibilità che sia solo un rappresentante dell'Esecutivo in Senato ad indicare le intenzioni di voto del proprio Stato di appartenenza.

⁴⁹ BVerfG, 2 BvF 1/02 del 18 dicembre 2002.

dell'Unione e degli stranieri del 20 giugno 2002. In quell'occasione il Presidente del Governo dello Stato di Brandeburgo Klaus Wowereit, esponente dell'SPD, aveva dichiarato il voto favorevole alla legge da parte del contingente dei senatori dello Stato, mentre il ministro dell'Interno e senatore per lo Stato di Brandeburgo Jörg Schönbohm, esponente della CDU, aveva dichiarato la propria contrarietà al disegno di legge⁵⁰. In merito, la dottrina è divisa tra chi sostiene che vi sia la possibilità per il Presidente dell'Esecutivo, dinanzi al mancato accordo nel Governo dello Stato federato, di esprimere quella che è la posizione unitaria dello Stato e chi, viceversa, ritiene che tutti i senatori debbano essere in accordo al fine di poter esprimere il voto dello Stato⁵¹. Il caso, tutt'altro che pacifico, è stato appunto risolto dal Tribunale federale tedesco che ha abbracciato questa seconda posizione e, di conseguenza, ha annullato l'approvazione della legge, che non avrebbe avuto il sostegno sufficiente senza i quattro voti dei senatori dello Stato di Brandeburgo⁵².

Il *Bundesverfassungsgericht* ha in sostanza ritenuto che la disposizione costituzionale debba trovare applicazione senza alcuna eccezione e senza che un rappresentante (benché Presidente del Governo dello Stato federato) possa esprimersi per tutto il collegio in assenza del consenso degli altri senatori dello stesso Stato, pena l'invalidità dell'espressione del voto da parte dello Stato⁵³. In definitiva, secondo il Tribunale federale, nella deliberazione del *Bundesrat* il Presidente può accettare che il voto di un singolo membro del Senato valga per l'intero Stato – come da implicita indicazione costituzionale – fermo restando però che se un altro membro dello stesso Stato voglia votare in modo difforme, non può essere consentito ad un solo rappresentante di sostituirsi a tutto il contingente senatoriale. In questo caso, infatti, ci si troverebbe di fronte ad un voto “incoerente” e, di conseguenza, tutti i voti di quello Stato non possono essere considerati validi e, pertanto, non vengono presi in considerazione e non concorrono così in alcun modo alla deliberazione del *Bundesrat*.

1. ⁵⁰ Per una ricostruzione dettagliata del caso si vedano A. DE PETRIS, *Bundesrat: istruzioni per l'uso. Il ruolo della seconda camera in un ordinamento federale*, in *Associazione deicostituzionalisti.it*, 2002, ID., *Come conciliare rappresentanza politica e territoriale nel nuovo Senato delle autonomie? Riflessioni critiche ispirate dall'esame del modello Bundesrat*, in *Nomos*, n. 3/2013, pp. 2 ss. e F. PALERMO, J. WOELK, *Il Tribunale costituzionale tedesco boccia le riforme “a colpi di maggioranza”*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2003, pp. 393 ss.

⁵¹ Sulle diverse posizioni emerse dopo il caso in questione si veda A. DE PETRIS, *Come conciliare rappresentanza politica e territoriale nel nuovo Senato delle autonomie?*, cit., pp. 5 s. La tematica è oggetto di dibattito tra i pubblicisti tedeschi anche prima della decisione del Tribunale federale commentata nel testo, e riguarda in sostanza la possibilità – evidentemente poi negata dal Tribunale – di assegnare un ruolo “unificatore” al Presidente dell'Esecutivo del *Land*. In proposito si veda la dottrina richiamata da B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale*, cit., pp. 155 s.

⁵² Cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Il Tribunale costituzionale tedesco boccia le riforme “a colpi di maggioranza”*, pp. 394 ss., ai quali si rimanda anche per un commento complessivo della sentenza. Sulla sentenza si veda anche F. BECKER, *The Decision of the German Constitutional Court on the Immigration Act*, in *German Law Journal*, n. 2/2003, spec. pp. 97 ss.

⁵³ Secondo il Tribunale federale, infatti, colui che è titolare di competenza “di indirizzo” ai sensi del diritto del *Land* non ha uno status preminente ai sensi del diritto costituzionale federale che gli consenta di superare un dissenso di voto di altri membri del governo presenti in Senato (BVerfG, 2 BvF 1/02 del 18 dicembre 2002, §§ 149-150).

Con tale sistema decisionale, dunque, se viene meno il consenso politico all'interno dell'Esecutivo dello Stato federato i relativi senatori dovranno astenersi dalla votazione⁵⁴, ed è in definitiva l'Esecutivo del *Land* – e non i singoli senatori – che partecipa alla formazione della volontà dello Stato federale.

Da ciò consegue che se si vuole ottenere la rappresentanza dell'istituzione regionale all'interno del Senato è necessario ricorrere ad un sistema di votazione unitaria della delegazione regionale, incompatibile con la libertà del mandato dei componenti della delegazione⁵⁵.

A tal proposito, nella dottrina italiana, si è invece ipotizzato che i due istituti possano essere disgiunti o che, quantomeno, non sia necessario che il senatore sia davvero vincolato in senso giuridico con l'istituzione che lo ha preposto a tale carica. Si ritiene cioè che, nel caso di elezione indiretta da parte dei Consigli regionali della delegazione di senatori, potrebbe essere la delegazione stessa a determinare come orientarsi dinanzi ad una deliberazione del Senato «attraverso una votazione a maggioranza all'interno della delegazione, con obbligo di esprimere tutti i voti di cui quest'ultima dispone in modo conseguente»⁵⁶. Se questa soluzione è in grado di determinare quella che può essere definita “un'unica volontà della Regione”, nondimeno presta rilevanti problematicità. Innanzitutto, in questa ipotesi ci sarebbe comunque un vincolo di mandato poiché la maggioranza dei senatori vincolerebbe la minoranza, sicché l'espressione della volontà della Regione all'intero dello Stato sarebbe comunque da imputarsi alla sola maggioranza senza che necessariamente si pervenga ad un accordo tra le diverse “anime” politiche presenti nella delegazione. Inoltre, senza la possibilità di revocare i senatori, essi potrebbero comunque esprimere votazioni in contrasto con quelli che sarebbero i “desiderata” del Consiglio regionale o della Giunta regionale dai cui derivano, per non dire poi della possibilità che il rapporto maggioranza/opposizione all'interno del contingente che la Regione esprime in Senato sia diverso da quello in seno al Consiglio

⁵⁴ Questa è infatti la «consuetudine costituzionale» invalsa (F. PALERMO, J. WOELK, *Il Tribunale costituzionale tedesco boccia le riforme “a colpi di maggioranza”*, cit., p. 394).

⁵⁵ In merito all'opportunità di introdurre il vincolo di mandato, oltre alla dottrina richiamata successivamente (*infra* nota 58), si vedano E. GIANFRANCESCO, *Camere del Parlamento e procedimento legislativo nel disegno di legge di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2015, pp. 5 s.; ID., *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, pp. 165 ss., F. BILANCIA, *Oltre il bicameralismo paritario. Osservazioni a margine del ddl Renzi. Sfidando il divieto di una discussione pubblica*, in *Costituzionalismo.it*, 2 aprile 2014, G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, p. 4, B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, cit., p. 7, secondo la quale in un Senato che ambisce ad essere una Camera delle autonomie, «il mantenimento del divieto di mandato imperativo indebolisce il legame del senatore con le istituzioni territoriali da cui proviene». In effetti, come ha ricordato A. POGGI, *Funzioni e funzionalità del Senato delle Autonomie*, cit., p. 3, «chi sa di dover rappresentare interessi “parziali” non può sottostare ad un vincolo [il libero mandato] pensato per tutt'altri scopi».

⁵⁶ S. PAJINO, *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, cit., p. 22. In merito, secondo E. CATELANI, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, p. 111, sarebbe plausibile «imporre a tale delegazione il compito di giungere al proprio interno ad una decisione condivisa». Secondo L. FERRARO, *Il progetto di riforma del Senato. Un esame dei lavori preparatori e un confronto col Bundesrat austriaco*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2014, p. 650, proprio la partecipazione delle minoranze all'interno della delegazione regionale renderebbe invece «problematico» il voto unitario per delegazione.

regionale, specialmente nel caso in cui nelle Regione fosse avvenuto un mutamento nei rapporti tra le forze politiche che esprimono la maggioranza consiliare⁵⁷.

Ad ogni modo, se il punto fondamentale è quello della rappresentanza dell'ente accompagnata dal voto unitario, potrebbe apparire abbastanza ininfluente quale sia l'organo regionale chiamato a nominare i senatori, giacché essi potrebbero ben essere nominati sia dai consigli regionali, e conseguentemente rispondere alle indicazioni tanto del Consiglio regionale⁵⁸, quanto dalle Giunte regionali. Ovviamente, nei due casi vi saranno delle divergenze nella modalità di determinazione delle decisioni che dovranno essere espresse dalla delegazione dei senatori della Regione. In un caso, infatti, l'organo regionale che indirizzerà la politica che i senatori dovranno “depositare” nel Senato dovrà essere il Consiglio regionale, nel quale la presenza delle minoranze «può consentire un maggior dialogo [e] una valutazione più articolata delle problematiche»⁵⁹; nell'altro sarà la Giunta regionale a “governare” la politica della Regione all'interno dello Stato, attraverso la diretta partecipazione dei membri del Governo, sulla falsariga del modello tedesco, o attraverso la nomina e possibile revoca di senatori “esterni” che seguiranno le indicazioni provenienti dalla Giunta regionale stessa.

1. Nondimeno, va però osservato che sarebbe certamente preferibile la derivazione dei senatori dall'Esecutivo regionale e la loro diretta partecipazione in seno al Senato, anche solo per evitare che i luoghi di concertazione tra lo Stato e la Regione vengano trascinati altrove. Né è la prova proprio il

⁵⁷ Come sottolinea A. DE PETRIS, *Il ruolo della seconda camera in un ordinamento federale*, cit., in relazione all'ordinamento tedesco, infatti, «l'esclusione di una differenziazione del voto tra rappresentanti di uno stesso *Land* è ben ardua da concordare con il riconoscimento di una rappresentanza di natura prettamente politica – ovvero non soggetta a mandato imperativo – a favore dei membri [della seconda Camera].

⁵⁸ Condivide la possibilità di immaginare un vincolo di mandato anche nel caso di espressione consiliare dei senatori F. GRANDI, *Mandato imperativo e Senato delle Autonomie. Una breve riflessione*, in *Osservatorio AIC*, aprile 2014, p. 2. Secondo B. BALDI, *Lezioni comparate per il nuovo Senato italiano*, cit., p. 407, siffatto vincolo, «costringere[bb]e i membri eletti a trasmettere la volontà delle istituzioni rappresentate». La possibilità di introdurre un voto unitario anche in presenza di una elezione indiretta dei senatori è avanzata da R. BIFULCO, *Le proposte della commissione per le riforme costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la 'scorciatoia' monocamerale*, cit., p. 5, il quale osserva che «al fine di evitare uno schiacciamento del Senato sulle logiche politico-partitiche nazionali presenti nella Camera, appare indispensabile, ove la logica dell'elezione indiretta dovesse prevalere, prevedere l'obbligo per i senatori di votare in modo unitario come avviene nel *Bundesrat* tedesco [...]. Solo in questo modo si riuscirebbe a recuperare una caratterizzazione territoriale del Senato». Sul punto anche A. PATRONI GRIFFI, *Per il superamento del bicameralismo paritario e il Senato delle autonomie: lineamenti di una proposta*, in *Federalismi.it*, n. 17/2018, p. 11, il quale sostiene che «alla fine ciò che conta in una Camera delle autonomie, nell'alternativa tra elezione diretta e indiretta, è garantire la rappresentanza territoriale, che come noto si muove secondo dinamiche differenti rispetto alla rappresentanza politica generale. È quanto dimostra, ad esempio, ancora il Consiglio federale tedesco laddove prevede per l'appunto il voto unitario da parte di tutti i rappresentanti di un *Land* a dimostrazione di un interesse territoriale diversamente frazionabile rispetto all'indirizzo politico per cui vale il principio “una testa, un voto”». In tal senso anche P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, p. 104. Sull'inopportunità della previsione di un voto unitario si veda invece U. DE SIERVO, *Risposte a Venti domande sulle riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, p. 142.

⁵⁹ E. CATELANI, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali*, cit., p. 111, la quale in ogni caso non ritiene che questa sia una caratteristica essenziale per l'assetto di un Senato delle Regioni. La stessa Autrice, infatti, sembra contraria all'importazione del modello tedesco del voto unico se il Senato è composto da «rappresentanti dei Consigli regionali che non necessariamente si possono identificare con la volontà del governo regionale» (ID., *Stato federale o Stato regionale nel Senato delle Autonomie? Note sul progetto di riforma costituzionale del Governo*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, pp. 5 s.).

fatto che negli Stati dove il Senato non è rappresentativo degli esecutivi regionali le sedi della concertazione tra lo Stato e le Regioni siano trasferite all'interno di organismi dove partecipano direttamente proprio gli Esecutivi⁶⁰. In questo senso possono essere richiamati i casi dell'Austria, nel quale dinanzi all'incapacità del *Bundesrat* di farsi portatore degli interessi dei *Länder*, sono i Presidenti di questi ultimi a cercare di influenzare le politiche statali «o a livello individuale o in seno alla “Conferenza dei Presidenti”»⁶¹, oppure il caso degli Stati Uniti, dove i Governatori degli Stati, non essendo il Senato il luogo strutturalmente idoneo a risolvere le questioni tra lo Stato federale e gli Stati federati, provano a giocare un ruolo all'interno della *National governors association*, convocata per la prima la prima volta da Roosevelt nel 1908 (*Conference of Governors*), e divenuta negli anni un'istituzione che cerca sia di coordinare l'azione dei singoli Stati, sia di garantire che le opinioni dei governatori siano rappresentate nella definizione della politica federale attraverso regolari e frequenti contatti con i leader del Congresso e i principali funzionari dell'amministrazione centrale⁶².

In buona sostanza, la Camera territoriale dovrebbe essere una vera e propria Camera di delegati delle regioni, giacché l'obiettivo di fondo sarebbe quello di evitare la riproposizione nel Senato della dinamica politica nazionale, che si svolge nella Camera dei deputati. In questo modo, infatti, i rappresentati della Regione sono in grado di esprimere nel Senato un solo interesse univoco – quello della Regione come istituzione – e allo stesso tempo posso permettere al Senato di svolgere la duplice funzione: legislativa da un lato e di contrattazione tra il centro e la periferia dall'altro⁶³.

Questo non significa che le posizioni espresse dal contingente dei senatori non siano di natura politica, derivanti dall'accordo politico raggiunto nella maggioranza che governa la Regione, e che queste posizioni non possano essere ispirate anche a logiche di politica generale⁶⁴, ma è la presenza del vincolo di mandato

⁶⁰ Cfr. S. MANGIAMELLI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, cit., p. 8.

⁶¹ H. SCHÄFFER, *La riforma della Costituzione federale, la riforma del Bundesrat e la partecipazione dei Länder alla legislazione federale*, cit., pp. 32 s. A tal proposito tale conferenza è stata definita «vero e proprio [...] potere ombra, del sistema politico-costituzionale austriaco» (G. PARODI, *La Germania e l'Austria*, cit., p. 229).

^{2.} ⁶² In merito si veda T.L. BEYLE, *The Governor as Innovator in the Federal System*, in *The State of American Federalism*, n. 3/1988, pp. 131 ss.

⁶³ Sarebbe in effetti questo il ruolo che viene svolto dal *Bundesrat* tedesco. In merito si veda H. KLEIN, *Il Bundesrat della Repubblica federale di Germania: la “seconda camera”*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1983, pp. 4 ss., il quale qualifica il Senato tedesco in sostanza sia come una seconda Camera sia come un secondo Governo.

⁶⁴ Come rilevano criticamente F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, Bologna, 2005, p. 37, per esempio, «da un quindicennio la maggioranza politica all'interno del *Bundesrat* è quasi sempre diversa da quella che al *Bundestag* sostiene il Governo e pertanto sempre più di frequente il *Bundesrat* viene impropriamente utilizzato come strumento di opposizione politica federale più che come organo di partecipazione dei *Länder*. Una minoranza nel *Bundestag* può utilizzare (e utilizza) la maggioranza dell'organo di rappresentanza dei *Länder* per bloccare progetti politici a livello federale per perseguire i quali i cittadini hanno eletto una maggioranza». Sul ruolo di “opposizione” politica esercitata dal *Bundesrat* si vedano anche G. PARODI, *La Germania e l'Austria*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2008, p. 207, S. BONFIGLIO, *Le seconde Camere nei sistemi federali. Può il sistema delle conferenze prospettarsi come soluzione alternativa alla Camera delle autonomie territoriali?*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di) *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 8 s., C. TOMUSCHAT, *Il federalismo tedesco*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Cedam, Padova, 1997, p. 207, I. CIOLLI, *Nuovi e*

e del voto unitario che, pur non potendo assicurare che ciò accada⁶⁵, può riuscire nell'intento di formare una classe politica regionale che si metta nelle condizioni di «difendere le direttive locali e territoriali, cercando nel Senato accordi e maggioranze che corrispondano alla difesa di quegli interessi specifici, che possono essere raggiunte sia mediante accordi tra partiti sia tra diverse aree geografiche che hanno a cuore uno stesso interesse»⁶⁶.

Le considerazioni svolte in precedenza, se guardate in una prospettiva più reale e “concreta”, cioè all'interno dell'attuale ordinamento costituzionale italiano, devono però muovere da una preliminare e diversa riflessione, che riguarda la modalità di elezione dei consigli regionali e la forma di governo regionale.

Nel sistema costituzionale tedesco, infatti, l'attività dei senatori (*rectius* dell'Esecutivo dei *Länder*) si gioca sul «binomio Parlamento-Esecutivo»⁶⁷. Il rapporto di fiducia e la responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento consente di ritenere quest'ultimo un soggetto non estraneo alle politiche federali dall'Esecutivo all'interno del *Bundesrat*, poiché nella forma di governo parlamentare prevista nei *Länder* – nei quali peraltro si genera quasi sempre un Governo di coalizione – il Parlamento del *Land* ha sempre la possibilità di un controllo successivo sull'attività del Governo e lo può sempre chiamare a rispondere anche dell'atteggiamento che lo stesso ha tenuto, mediante i senatori, in seno al *Bundesrat*⁶⁸.

Diversamente, la forma di governo prevista nelle regioni nell'ordinamento italiano è caratterizzata dall'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo, dalla clausola *aut simul stabunt-aut simul cadent* e dalla garanzia, nella quasi totalità delle Regioni, della maggioranza consiliare in capo alle forze politiche che hanno sostenuto all'elezione il Presidente della Regione risultato eletto. Introdurre in questo conteso un tale sistema senatoriale rischia di imprimere un ulteriore strumento di verticalizzazione della forma di governo e una conseguente ancora maggiore concentrazione di poteri in capo ai Presidenti delle Giunte regionali, che non permetterebbe la formazione di una dialettica politica interna al Consiglio regionale, che si troverebbe dunque ad essere ancor più marginalizzato nelle scelte politiche della Regione. Ci sarebbe

vecchi profili della rappresentanza territoriale, cit., p. 918, la quale giustamente conclude che questo «dimostra che la rappresentanza territoriale mantiene sempre molti punti di contatto con la rappresentanza politica, e che il suo compito è semmai quello di integrare quest'ultima, ma non quello di sostituirla completamente». Per contro, va altresì osservato che nel Senato tedesco «l'affermazione di una logica di rappresentanza territoriale non riconducibile entro il di schemi della rappresentanza politica è confermato dal fatto che nell'esperienza concreta ipotesi di contrasto tra esso e il *Bundestag* si siano verificati anche in caso di omogeneità politica tra le due camere» (A. D'ATENA, *Le Regioni, tra crisi e riforma*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Cedam, Padova, 1997, p. 28, nota 38).

⁶⁵ In tal senso R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, p. 74.

⁶⁶ I. CIOLLI, *Il Senato della riforma tra forma e sostanza*, cit., p. 56.

⁶⁷ M. MANETTI, *Prospettive di riforma del Senato in Italia*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di) *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 36.

⁶⁸ In questi termini BVerfG, 2 BvF 3, del 30 giugno 1958. Sulle funzioni esercitate dalle Assemblee legislative dei *Länder* in merito alle posizioni che i senatori, mediante il Governi, assumeranno in Senato si veda, per tutti, B. PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale*, cit., pp. 157 ss.

quindi il rischio (o meglio la certezza) che le posizioni assunte in Senato dalla singola Regione siano solamente il frutto della volontà del tutto unilaterale dell'organo Esecutivo o meglio del Presidente dell'Esecutivo⁶⁹.

6. La relazione tra la composizione del Senato e le sue funzioni.

In una logica consequenziale è indispensabile, dopo aver riflettuto sulla composizione, analizzare seppur in modo generale quali debbano essere le funzioni, specialmente quelle legislative, di un Senato con l'aspirazione di essere portatore degli interessi delle istituzioni regionali.

Per richiamare gli esempi citati in precedenza, negli ordinamenti federali o comunque decentrati – fatto salvo il caso degli Stati Uniti – il ruolo della Seconda Camera nell'ambito del procedimento legislativo non è sempre particolarmente penetrante.

In Spagna, per esempio, tutte le leggi sono formalmente bicamerali, perché è necessario un passaggio parlamentare in Senato, il quale può proporre emendamenti (a maggioranza semplice) o opporre il c.d. veto (a maggioranza assoluta). Ad ogni modo, la Camera ha sempre l'ultima parola sull'approvazione della legge poiché può decidere sugli emendamenti a maggioranza semplice o “eliminare” il veto del Senato a maggioranza assoluta, che diviene però addirittura semplice quando siano trascorsi due mesi dall'apposizione del veto senatoriale⁷⁰.

⁶⁹ In questo senso M. MANETTI, *Prospettive di riforma del Senato in Italia*, cit., pp. 35 s., la quale dunque comprende perché dinanzi ad un tale sistema di governo una parte della dottrina (p. es. I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, Jovene, Napoli, 2006) abbia ritenuto di “superare” l'idea della Camera delle Regioni in favore del «perfezionamento del sistema delle conferenze, che inserisce la rappresentanza degli esecutivi regionali nell'unica sede adeguata, ovvero in un consesso dove essi sono chiamati a dialogare con il Governo nazionale». Secondo l'Autrice, che si intende qui seguire, tale ipotesi «suggerirà definitivamente l'asfissia del sistema rappresentativo regionale e nel contempo andrebbe a sovvertire la logica dell'assetto costituzionale dei poteri, condizionando l'attività legislativa delle camere le decisioni assunte dall'esecutivo nazionale in concorso con quelli regionali». La stessa posizione è assunta anche da L. VIOLINI, *Il bicameralismo italiano: quale futuro?*, cit., p. 6, la quale osserva che rispetto alla forma di governo dei *Länder* tedeschi, «Da noi, dove a livello locale la forma di governo è tendenzialmente presidenziale, con forte accentuazione dei poteri dell'esecutivo, limitare agli esecutivi la partecipazione alla seconda Camera avrebbe un effetto ulteriormente deprimente delle funzioni, già smorzate dalla riforma, del legislatore regionale». Analoghe le riflessioni di S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, cit., p. 3, per il quale «una Camera degli esecutivi regionali finirebbe con l'acuire lo stato di tensione che sussiste tra gli organi costituzionali della Regione e potrebbe condurre ad una disarticolazione della funzione legislativa con quella esecutiva». Diversamente, invece, sembra esprimersi R. BIFULCO, *Le proposte della commissione per le riforme costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la 'scorciatoia' monocamerale*, cit., p. 5, il quale pare valutare positivamente «l'attuale conformazione dei governi regionali, in cui l'Esecutivo possiede una sicura maggioranza in assemblea», che sarebbe in grado di «facilita[re] la formazione di delegazioni regionali sostanzialmente omogenee dal punto di vista politico».

⁷⁰ Cfr. A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregato*, cit., p. 264.

Allo stesso modo, in Austria, la quasi totalità delle leggi deve “passare” dal *Bundesrat*⁷¹ che quasi sempre⁷² può solamente esprimere un veto sull’entrata in vigore della legge, facilmente superabile da parte della Camera bassa a maggioranza semplice.

Nel sistema federale tedesco, invece, la Legge fondamentale individua esplicitamente i settori per i quali il consenso del *Bundesrat* è fondamentale per l’approvazione delle leggi⁷³, mentre per tutte le altre leggi il *Bundesrat* può esprimere un parere negativo, che può essere però rovesciato, dal *Bundestag*. Nello specifico si prevede che in queste ultime materie, se il *Bundesrat* non intende approvare la legge può richiedere entro tre settimane la convocazione di una Commissione composta da membri del *Bundestag* e del *Bundesrat*, per un esame in comune della proposta di legge. Nel caso in cui la Commissione di conciliazione proponga un nuovo testo si prevede che questo debba innanzitutto essere approvato dal *Bundestag*. Se il *Bundestag* delibera in favore del nuovo testo, o anche nel caso in cui la Commissione non pervenga alla condivisione invece di un nuovo testo, il *Bundesrat* può comunque deliberare a maggioranza assoluta la propria opposizione al testo. Per superare tale veto il *Bundestag* deve respingere l’opposizione con la maggioranza assoluta, oppure se l’opposizione del *Bundesrat* è stata deliberata con la maggioranza dei 2/3 serve invece la medesima maggioranza anche nella Camera bassa.

Diversamente, per le leggi per le quali è necessario il consenso del Senato, si prevede che dopo la richiesta di convocazione della Commissione di conciliazione (che può avvenire ad opera del *Bundestag*, del *Bundesrat* o del Governo federale), la legge possa entrare in vigore solo se la Commissione raggiunge un accordo su un testo che poi deve essere accettato sia dal *Bundestag* che dal *Bundesrat*. In caso di non raggiungimento di un accordo in sede di Commissione o se questa non è stata convocata si prevede che il *Bundesrat* debba decidere se accordare o meno il consenso sulla legge «entro un termine ragionevole».

⁷¹ Ai sensi dell’art. 42, comma 5, della Costituzione, sono infatti escluse, e quindi godono di un procedimento prettamente unicamerale, solamente quelle leggi che regolano il funzionamento della Camera bassa e le leggi in materia finanziaria (la legge finanziaria federale, l’esercizio provvisorio, un atto di disposizione del patrimonio federale, l’assunzione o la modificazione di un’obbligazione finanziaria della Federazione, l’assunzione o conversione di un debito finanziario della Federazione o l’approvazione del bilancio consuntivo della Federazione).

⁷² Un vero procedimento bicamerale, invece, è richiesto esclusivamente per le modifiche costituzionali, per la ratifica dei trattati che regolano materie nell’ambito di competenza esclusiva degli Stati federati e per quelle leggi ordinarie che limitano la competenza dei *Länder*.

3. ⁷³ Si tratta in particolare delle leggi costituzionali e delle leggi che incidono: sull’ordinamento finanziario dei *Länder*; sul sistema amministrativo dei *Länder*; sulle modificazioni territoriali dei *Länder*; sulla determinazione dei compiti comuni dello Stato e dei *Länder*; sull’esercizio della giurisdizione federale ad opera dei tribunali dei *Länder*. Con la riforma costituzionale approvata nel 2006, che ha ridimensionato in particolare il novero di materie che rientra sotto la voce del sistema amministrativo dei *Länder*, le leggi approvate con il procedimento bicamerale paritario sono diminuite di circa la metà (cfr., per tutti, R. BIFULCO, *La riforma costituzionale del federalismo tedesco del 2006*, in A. D’ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 120. In effetti i dati presentati dal Servizio studi del *Bundestag* nel 2022 (v. Dossier *Datenhandbuch: Statistik zur Gesetzgebung* disponibile sul sito istituzionale del *Bundestag*), dimostrano che se dalla XVII alla XV Legislatura (1990-2005) del totale delle leggi approvate il 50-60% erano leggi per le quali era necessario il consenso del *Bundesrat*, dalla XVI alla XIX Legislatura (2005-2021) questa percentuale è scesa al 35-40%. Sulla genesi e le ragioni della riforma si veda, per tutti, D. SCHEFOLD, *La riforma del federalismo in Germania*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 104 ss.

Tali esempi, sembrano dimostrare che se si volesse adottare un sistema nel quale il Senato sia una Camera “forte”, ad esso dovrebbero essere riconosciuti poteri incisivi che siano peraltro tali da giustificare una certa composizione del Senato.

Senza volersi addentrare nella valutazione delle singole materie in cui il Senato dovrebbe avere un peso maggiore e quelle in cui, invece, dovrebbe essere recessivo rispetto alla Camera “politica”, una coerente razionalizzazione del procedimento legislativo può passare dalla previsione di due diversi canali: i procedimenti in cui è indispensabile il supporto del Senato e quelli in cui la decisione del Senato può essere superata dalla Camera dei deputati.

Nel primo caso – che certamente dovrà ricomprendere quantomeno le materie che “ricadono” direttamente sulle competenze legislative concorrenti o amministrative delle regioni ed, eventualmente, su ambiti comunque di interesse regionale⁷⁴ – si potrebbe dunque prevedere un normale procedimento legislativo bicamerale⁷⁵, al pari di quello previsto attualmente nell’ordinamento, ovvero un sistema improntato sul bicameralismo tedesco, nel quale nelle materie in cui è indispensabile l’approvazione da parte del Senato possa immaginarsi una commissione di concertazione formata da deputati e senatori con il compito di ricercare una condivisa politica su un testo legislativo che possa trovare il voto favorevole in entrambi i rami del Parlamento.

Nel secondo caso, viceversa, si può immaginare sia un potere di “richiamo” da parte di una minoranza del Senato sia un passaggio obbligatorio del disegno di legge presso quel ramo del Parlamento. Nell’eventualità di modifiche introdotte dal Senato, si potrebbe prevedere che la Camera dei deputati possa confermare la legge precedentemente approvata, esprimendosi esclusivamente sugli emendamenti proposti dal Senato, oppure, anche in questo caso, prevedere che vi sia la possibilità di mediazione tra le due Camere prima della definitiva decisione della Camera bassa. In questa seconda categoria sarebbe quindi prevalente la volontà della Camera politica e il ruolo del Senato sarebbe limitato a consentire di riaprire una riflessione in merito alla legge approvata, non rinunciando così all’idea del Senato come Camera di “riflessione” seppur non determinante.

Infine, ad un Senato che sia realmente rappresentativo delle autonomie potrebbero essere assegnate anche funzioni ulteriori a quelle legislative. Si potrebbe in effetti ipotizzare che il Senato possa fungere da

⁷⁴ In effetti, come è stato osservato, quello che deve prevalere nello stabilire quali sono le funzioni normative del Senato è «la connessione con il criterio della rappresentanza» prescelto per il Senato (E. CATELANI, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali*, cit., p. 112).

⁷⁵ Cfr. in questo senso, tra i molti, E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, cit., pp. 172 s. Diversamente secondo A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo*, cit., p. 10, la Camera dei deputati dovrebbe «normalmente esprimere il voto definitivo sui progetti di legge» anche con riguardo a quelle materie che l’Autore qualifica «leggi strutturali dell’ordinamento» e «“di sistema” per l’assetto delle autonomie».



strumento con cui le Regioni possano dialogare con l'Esecutivo nazionale per lo svolgimento di funzioni in cui è necessario l'accordo tra i diversi governi per l'adozione di determinati atti⁷⁶.

Ad ogni modo, se la prospettiva è quella di muoversi verso un modello di vera rappresentanza dell'ente regionale all'interno dello Stato, oltre a dover riconoscere al Senato un ruolo determinante nella produzione legislativa, non andrebbero neppure deteriorati e ridotti i poteri autonomi e quelli di co-decisione con lo Stato, anche di natura legislativa, già riconosciuti in capo alle Regioni⁷⁷: è da una maggiore autonomia e da un vigoroso regionalismo che nasce l'esigenza di una Camera di rappresentanza regionale, che non dovrebbe essere vista solamente come il luogo nel quale si esauriscono tutti o quasi i poteri delle Regioni⁷⁸.

⁷⁶ Cfr. in questo senso A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., pp. 8 s., che richiama, ad esempio, gli atti di determinazione dei LEA e dei LIVEAS. In merito all'ipotesi di attribuire ad un Senato "regionale" «le funzioni di negoziazione "pre-legislativa" attualmente svolte dalle Conferenze Stato-regioni-autonomie locali» si veda anche A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo*, cit., p. 10.

⁷⁷ Ovvero ne potrebbero essere riconosciuti anche di ulteriori, come per esempio attraverso un ampliamento delle materie di potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, giacché una «riforma del Senato in senso effettivamente territoriale potrebbe assicurare infatti un migliore esercizio della potestà legislativa ripartita tra Stato e regioni, enti che troverebbero proprio nel Senato un organo di possibile compensazione e sintesi nel delineare i principi di regolazione legislativa delle materie concorrenti» (A. PATRONI GRIFFI, *Per il superamento del bicameralismo paritario e il Senato delle autonomie*, cit., p. 7).

⁷⁸ In questo senso si possono vedere, tra gli altri, I. RUGGIU, *Il futuro Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, p. 118, la quale sostiene infatti che «L'istituzione di un Senato rappresentativo delle regioni in un contesto in cui il regionalismo retrocede appare inutile e condanna l'organo ad una incapacità di funzionare come cassa di risonanza degli interessi dei territori», e F. PALERMO, *Dalle Regioni senza Camera alla Camera senza Regioni?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2016, pp. 463 ss.