

La rappresentanza politica delle “istituzionali territoriali” della Repubblica

Laura Buffoni e Andrea Cardone¹

Il saggio muove dalla struttura teorica e dogmatica della rappresentanza parlamentare allo scopo di interpretare le nuove norme sulla rappresentanza ricavabili dal testo costituzionale e di valutare l'idoneità del Senato della Repubblica, nella nuova composizione, a soddisfare le prestazioni rappresentative richieste al Parlamento dalla riforma.

In questa prospettiva, il testo analizza alcune importanti questioni, dalla possibilità di ricostruire la rappresentanza delle “istituzioni territoriali” come rappresentanza politico-parlamentare alla composizione del Senato della Repubblica, dal nesso tra rappresentanza politica ed elezioni ai temi della “qualità” del rappresentante-rappresentato e della “disomogeneità” dei rappresentati/rappresentanti.

1. La riforma della Costituzione e l'ufficio del giurista

«Una cosa è essere teologo, un'altra filosofo, un'altra ancora essere giurista. Questa [...] è una maniera completamente diversa di comprendere il mondo. Il giurista deve legittimare il mondo così com'è: questo principio è alla base dell'intera formazione e concezione dell'ufficio di giurista. È un *clerc*, e non vede il suo compito nel porre il diritto, ma nell'interpretarlo [...]. È un ragionamento difficile da seguire per i teologi e i filosofi; per i giuristi vale sempre il fatto che, finché si possa trovare anche solo una forma giuridica, sia pure con un cavillo, è necessario farlo, altrimenti governa il caos». Così Jacob Taubes descrive l'essere giurista di Carl Schmitt e la sua ricerca di ciò che reprime il caos².

In questo lavoro si proverà a guardare alla rappresentanza parlamenta-

(1) Alla Dott.ssa Laura Buffoni si deve la stesura dei §§ 1, 2, 3.1 e 4; al Prof. Andrea Cardone quella dei paragrafi 3 e 3.2.

(2) J. TAUBES, *In divergente accordo. Scritti su Carl Schmitt*, Macerata, Quodlibet, 1996, p. 79.

re, declinata nella legge costituzionale A.C. 2613-D³ come rappresentanza delle «istituzioni territoriali», dal punto di vista dell'ufficio di giurista. Il che significa che si verificherà l'esistenza (o meno) di una interpretazione del testo costituzionale, nella nuova "forma giuridica", che consenta di ricavare dalle disposizioni costituzionali sulla rappresentanza delle istituzioni territoriali nel *Parlamento* norme che siano coerenti tra loro e con tutte le altre norme costituzionali. La prospettiva è quella della validità costituzionale della legge costituzionale di revisione.

Nell'esperimento si muoverà dalla struttura teoretica e dogmatica della rappresentanza parlamentare allo scopo di interpretare il diritto costituzionale posto e di mostrare la portata dell'interpretazione: a partire dalle norme sulla rappresentanza ricavabili dal testo costituzionale (e dalle concezioni sottese) si misurerà l'idoneità del Senato della Repubblica, nella nuova composizione, a soddisfare le prestazioni *rappresentative* richieste al Parlamento dalla *ri-forma*.

Le dottrine politiche della rappresentanza resteranno sullo sfondo. Non si metteranno, infatti, in questione i fondamenti storici e teorici della rappresentanza parlamentare e, quindi, la desiderabilità di *una* forma rappresentativa piuttosto che un'altra, poiché nessun principio supremo della Costituzione pare pregiudicare la qualità della rappresentanza parlamentare ovvero limitarla alla rappresentanza della "Nazione", così come non si rinviene un (para)metro certo per misurare, quantitativamente, la *rappresentatività* del Parlamento.

Ciò non significa necessariamente, con un giudizio *a priori*, validare la riforma. Ove dalle norme deducibili derivasse il "caos", o perché incoerenti con le parti non riformate o non riformabili o anche solo perché giuridicamente inutili, in quanto incapaci di giustificare la modifica della Costituzione "così com'è"⁴, e, quindi, la *ri-forma* non consentisse di

(3) La legge costituzionale recante «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*» è stata approvata in seconda deliberazione dalla Camera dei deputati in data 12 aprile 2016, A.C. 2613-D e pubblicata in G.U. n. 88 del 15 aprile 2016.

(4) Per la Costituzione vale la presunzione che deve "stare", con la conseguenza che ogni modifica, ogni suo cambiamento, ogni riforma dell'esistente, deve superare tale presunzione: V. ONIDA, *Il "mito" delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, 1, 2004, p. 2.

trovare neppure una “forma giuridica”, l’ufficio di giurista ne imporrebbe allora la *critica*: ma la prospettiva resterebbe quella giuridica, di chi interpreta, e non sconfinerebbe in quella politica, di chi pone il diritto.

2. La rappresentanza delle “istituzioni territoriali” come rappresentanza politico-parlamentare

Partiamo dalla individuazione delle disposizioni da mettere “in forma” per esperire il tentativo di delineare una forma coerente di rappresentanza parlamentare nel nuovo testo costituzionale.

L’art. 55, comma 1, dispone che il Parlamento si compone «della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica». Il secondo comma orienta le leggi che stabiliscono le modalità di elezione «delle Camere» all’equilibrio «tra donne e uomini nella rappresentanza». Secondo il comma 4, il Senato della Repubblica «rappresenta le istituzioni territoriali [...]. Concorre all’esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione». Accanto alla rappresentanza delle istituzioni territoriali da parte del Senato *repubblicano*, il comma 3 prevede, nel solco del parlamentarismo moderno, che «ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione». Infine, l’art. 67 mantiene per tutti «i membri del Parlamento» l’esercizio delle funzioni «senza vincolo di mandato».

La prima mossa interpretativa inerisce al senso, teoricamente e dogmaticamente sostenibile, della rappresentanza delle istituzioni territoriali come forma di rappresentanza parlamentare.

La domanda preliminare è se la rappresentanza della Nazione e la rappresentanza delle istituzioni territoriali possano convivere come forme, distinte ma compatibili, di rappresentanza parlamentare in senso moderno. Ciò può darsi solo se queste due forme rappresentative sono fatte della stessa *materia*, cioè se entrambe appartengono alla sfera del “politico”, della rappresentanza *politica*.

La domanda successiva è cosa distingue l’una forma rappresentativa dall’altra, così da giustificare la (co-)esistenza di entrambe in *un* Parlamento.

Storicamente il parlamentarismo moderno è tutt’uno con la rappresentanza della Nazione e questa, a propria volta, sta e cade con il libero

mandato⁵. Così come difficilmente può negarsi che teoricamente il parlamentarismo implica la *rappresentazione* di una idea⁶: il Parlamento, nel rappresentare la Nazione, il popolo o qualsiasi altra ellissi, personifica, unifica, la moltitudine, che non ha altra volontà all'infuori (e prima) della volontà dei rappresentanti, perché non è possibile farsi rappresentare nella volontà⁷, e trasforma politicamente quella moltitudine in *un* popolo. La rappresentazione del politico è, quindi, una eccedenza logica (rispetto al rappresentato), un «movimento di trascendimento»⁸, un «supplemento», irriducibile alla mera raffigurazione o all'immagine nello specchio⁹. La rappresentanza/rappresentazione risponde a una economia creativa, e non mimetica, implicata dallo scarto tra il visibile e l'invisibile, tra la messa in presenza e l'assente che deve essere reso presente proprio perché assente, sino a porre il dubbio che il fondamento, assente, si dà soltanto nel suo essere rappresentato. La rappresentanza costituisce il popolo, costruisce l'unità politica.

Potrebbe obiettarsi che quella teorica, che rende insostenibile pensare alla rappresentazione come immagine del rappresentato e che, quindi, la sottrae al dominio del rappresentato, è l'idea elitista, *capacitaire*, della rappresentanza/rappresentazione della teologia politica, aristocratica-

(5) E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 1985, p. 247. Non ci si nasconde che l'interdipendenza storica fra divieto di mandato imperativo e rappresentanza della Nazione è stata messa in questione: per tutti, N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 323. Con V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in Id., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 156, nota 6, potrebbe, piuttosto, dirsi che tale legame si attenua ove la rappresentanza della Nazione si intenda come «rappresentanza del popolo, insieme dei cittadini viventi».

(6) Si rappresentano «idee» e non «cose»: C. SCHMITT, *Cattolicesimo romano e forma politica*, a cura di C. GALLI, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 49-50, 56 e 277.

(7) Potrebbe dirsi che, al più, la volontà del popolo è l'elezione. Ma dopo l'elezione la volontà è del rappresentante, che sta al posto di un altro la cui volontà è giuridicamente, artificialmente, imputata all'altro.

(8) Così G. DUSO, *Ripensare la rappresentanza alla luce della teologia politica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 41, 2012, p. 28.

(9) Sulla struttura logico-teoretica della rappresentazione cfr. il volume di M. COMETA, D. MARISCALCO (a cura di), *Rappresentanza/rappresentazione. Una questione di studi culturali*, Macerata, Quodlibet, 2014 e spec., sulla scia della corposa monografia di Hasso Hofmann, il lavoro di P. COSTA, *La rappresentazione del politico: verità e metafora nei testi di sapere*, ivi, p. 47 ss.

camente sciolta, come principio della forma politica (in contrapposizione al principio di identità), dalla democrazia¹⁰. Ricorrere all'economia suppletiva e non mimetica della rappresentazione significa, infatti, che la rappresentanza politica incorpora un plusvalore dei rappresentanti rispetto ai rappresentati, perché i primi esercitano più potere di quello che la logica democratica del rapporto tra governanti e governati giustificerebbe. Insomma, la rappresentanza (libera) dell'idea funziona solo se non c'è elezione, perché se c'è elezione c'è un popolo concreto che *vuole* o, per lo meno, sceglie e c'è una qualche forma di mandato. Semplificando, se c'è elezione, c'è una dipendenza strutturale tra rappresentato e rappresentante, perché c'è "qualcuno" che preesiste al rappresentante e gli sopravvive e quella dipendenza, pena il suo annichilimento, non può non implicare una qualche corrispondenza, se non una *proiettività*¹¹, tra l'uno e l'altro.

È, però, una obiezione insufficiente per ignorare la struttura logico-teoretica della rappresentazione del politico e per escluderne il riorientamento nell'ordinamento costituzionale vigente. Innanzitutto, il pensiero della *rappresentazione*, seppure non sia nato nell'orizzonte della democrazia costituzionale pluralista¹², potrebbe essere l'unico che consente al rappresentante di decidere per la città, dopo che non vi è più somiglianza, aderenza, tra rappresentanti e rappresentati e dopo che non vi

(10) È la linea Hobbes-Hegel-Schmitt-Leibholz: per una ricostruzione genealogica della rappresentanza/*rappresentazione* non può che rinviarsi ai lavori sistematici di G. DUSO, *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Milano, Franco Angeli, 2003, spec. p. 151 e p. 174 ss. e di G.A. DI MARCO, *Thomas Hobbes nel decisionismo giuridico di Carl Schmitt*, Napoli, Guida, 1999, p. 490 ss.

(11) Si mutua l'espressione da C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 1952, p. 849 ss.

(12) Nella dottrina gius-pubblicistica italiana, quel pensiero sta significativamente dietro alla teoria, di sapore organicista, della rappresentanza politica come rappresentanza *istituzionale* di CARLO ESPOSITO, *La rappresentanza istituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, Padova, Cedam, 1939, p. 303 ss., ove il rappresentato non esiste come soggetto di diritto prima della rappresentanza che, con un processo creatore e identificatore – non necessariamente elettivo – di una realtà ideale, attribuisce identità. Essendo questa la funzione delle istituzioni rappresentative, cioè di dare corpo a una entità solo ideale che esiste giuridicamente proprio per il fatto dell'esistenza di un'istituzione rappresentativa, Esposito afferma il carattere istituzionale della rappresentanza politica: ogni rappresentanza politica è insomma una rappresentanza istituzionale, altrimenti non è. Il medesimo pensiero è implicato da V. ZANGARA, *La rappresentanza istituzionale*, Padova, Cedam, 1952.

è più una unità politica che preesiste da riprodurre¹³. Il pluralismo non può, infatti, che implicare *una* unità politica da raggiungere e non già l'unità precostituita da difendere. Il che, però, significa che quella rappresentanza non può rinviare ad una concezione mimetica, bensì creativo-costruttiva di ciò che non le può preesistere. Ma, soprattutto, il pensiero della rappresentazione, da un lato, è implicato dall'art. 67 Cost. (e dalla nuova formulazione dell'art. 55, comma 3), in quanto l'eletto, proprio perché *rappresentante* politico, rappresenta tutti e non solo chi lo ha eletto, vuole per la nazione e, quindi, non scopre una volontà preformata. Dall'altro, non è contraddetto dall'art. 1 che, sebbene attribuisca la titolarità della sovranità al popolo e, per ciò stesso, escluda la sovranità del rappresentante, cioè di chi sta al posto del popolo, *contiene*, però, l'esercizio della sovranità da parte del popolo nelle «forme e nei limiti della Costituzione».

Per suo conto, la formula «rappresentanza delle istituzioni territoriali», parzialmente eccentrica rispetto al linguaggio della rappresentanza parlamentare moderna, mette in questione, senza deciderla, la natura di quella forma rappresentativa. La questione teorica generale sottesa è la relazione tra rappresentanza territoriale e rappresentanza politica, quella particolare è tale relazione in una rappresentanza parlamentare¹⁴. Essa non rinvia, alla lettera, alla rappresentazione di una idea, di una astrazione: non è rappresentanza di un popolo, né di popoli. Di primo acchito parrebbe alludere più a una cosa che, quindi, non potrebbe

(13) La dottrina della rappresentanza politica come rappresentanza per la città che deve essere costruita è penetrata nella giurisprudenza costituzionale: la mente corre alla sent. n. 10 del 2000, ove la difesa della Camera sostiene «il carattere politico della rappresentanza della nazione, nel senso che essa attiene alla generalità degli interessi della *polis*, non predeterminabili *a priori*, e che devono essere apprezzati in concreto sulla base di una valutazione schiettamente politica», e alla sent. n. 379 del 1996, che lega l'autonomia parlamentare all'«indefinitibile spazio di libertà» della rappresentanza politica.

(14) Sulla non distinguibilità tra la rappresentanza politica e quella territoriale, che è una «modulazione» o un «correttivo» della prima, cfr. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali, III, Milano, Giuffrè, 2010, p. 585; già I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili di diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 2009, p. 71 ss. limita, invece, la politicità della rappresentanza territoriale al caso della sua «parlamentarizzazione», che, però, non consentirebbe di «dare un senso specifico all'idea di rappresentanza territoriale», ma la confonderebbe con l'idea di rappresentanza politica generale; O. CHESSA, *Il bicameralismo dei Saggi*, in *Le Regioni*, 4, 2013, p. 672 e nota 19.

che essere fedelmente riprodotta: è rappresentazione di una “istituzione” che, per l'appunto, in quanto istituita, costituita, non può che persistere. Dal punto di vista teorico, la «rappresentanza delle istituzioni territoriali» può intendersi sia come rappresentanza politico-parlamentare nel senso del diritto pubblico moderno¹⁵, *Repräsentation*, sia come rappresentanza “economica”, di interessi particolari, con mandato del diritto privato, *Vertretung*¹⁶. Dal punto di vista empirico, possono ricondursi alla categoria della rappresentanza territoriale sia il Senato americano, che è di certo rappresentanza politico-parlamentare, con libero mandato, ma di cui può mettersi in questione l'idoneità a rappresentare gli interessi territoriali, sia il *Bundesrat*, che di sicuro è rappresentanza dei *Länder* con vincolo di mandato, quindi organico-territoriale, ma che non è organo parlamentare¹⁷. Dal punto di vista normativo, la rappresentanza *politica* dei territori impone il libero mandato. Per converso, la rappresentanza organica, economico-corporativa, riproduzione di interessi territoriali parziali, non può che esigere – per delineare un modello armonico di rappresentanza autenticamente territoriale – il vincolo di mandato.

In questo lavoro, si esperirà il tentativo di disambiguare la formula «rappresentanza delle istituzioni territoriali» limitatamente alla legge costituzionale e di trarne conseguenze normative: ciò che ci si propone non è

(15) Propugnano la declinazione politico-parlamentare della rappresentanza territoriale U. ALLEGRETTI, *Perché una Camera regionale per l'Italia*, in *Dem. e dir.*, 2003, p. 118; C. PINELLI, *Il Senato della Repubblica: dall'Assemblea Costituente alle proposte di riforma*, in *Un Senato delle Autonomie per l'Italia federale*, Napoli, Esi, 2003, p. 94; M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 129.

(16) Per una concezione *impolitica* della “categoria” della rappresentanza territoriale, da ascrivere piuttosto alla *Vertretung*, alla rappresentanza di interessi particolari, I. RUGGIU, R. BIN, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello della Camera delle Regioni*, in questa *Rivista*, 6, 2006, p. 914 ss.; più ampiamente, I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene, 2006; e, di recente, con riguardo alla legge costituzionale in commento, Id., *Il futuro Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2015, p. 120 ss.

(17) Già M. WEBER, *Parlamento e governo. Per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 128 ss. e spec. p. 134, definiva il *Bundesrat* «rappresentanza comune delle corti e dei ministeri».

una teoria (o una dottrina) universalmente valida della rappresentanza territoriale, ma una teoria interpretativa di questa forma rappresentativa che possa dare un senso, una “forma giuridica”, al testo scritto. Se, cioè, di per sé, la formula è *indecisa*, l'interprete, per mettere in forma il testo, può cimentarsi in una teoria interpretativa, normativa, delle disposizioni costituzionali che “tutto leghi” o, per lo meno, che abbia il minor tasso possibile di incoerenze teoriche e dogmatiche.

Se, allora, si prova a *decidere* il testo in riforma, non è detto che la *rappresentatività* del Senato della Repubblica debba essere organico-corporativa e non politica: con la conseguenza che non è detto che la rappresentanza territoriale sia incompatibile con la previsione del libero mandato e che, per contro, sia necessario, per farla funzionare, il voto unitario di delegazione su mandato, con rappresentanza, del Consiglio regionale¹⁸. Anzi, ci sono argomenti teorici e dogmatici per sostenere che quella non sia una interpretazione praticabile.

Già nella elaborazione teorica di Sieyès la rappresentanza della Nazione non esclude l'elemento territoriale dalla moderna rappresentanza parlamentare: si ritiene che per facilitare il procedimento dialogico che consenta l'apprensione cognitiva dei bisogni della Nazione («vero scopo della formazione della rappresentanza nazionale») occorre introdurre, come elemento fondante della rappresentanza politica, un'organizzazione territoriale che si basi sulle municipalità e sul giudizio di stima che ogni rappresentante deve ricevere dai suoi elettori: il territorio ha a

(18) Legano l'esigenza del mandato imperativo per i senatori alla lettura della rappresentanza delle istituzioni territoriali come rappresentanza di interessi, radicalmente alternativa alla rappresentanza politico-partitica, da cui non può che derivare l'inesperibilità di una interpretazione sensata del testo costituzionale in riforma, R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2014, p. 6; ID., *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2015, p. 3; ID., *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1, 2015, p. 86 ss.; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista Aic*, 1, 2016, p. 4; I. RUGGIU, *Il futuro Senato della Repubblica*, cit., p. 126. Favorevole al voto unitario di delegazione, che solo garantirebbe corrispondenza «tra senatori di origine “regionale” e indirizzo politico delle istituzioni di appartenenza», anche S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in *Federalismi.it*, 14, 2014, pp. 39-40. Per la critica al mantenimento del divieto di mandato imperativo per il Senato cfr. già F. BILANCIA, *Oltre il bicameralismo paritario. Osservazioni a margine del d.d.l. Renzi. Sfidando il divieto di una discussione pubblica*, in *www.costituzionalismo.it*, 2 aprile 2014, p. 5.

che fare con le capacità e le qualità del rappresentante¹⁹. Il territorio è, dunque, elemento correttivo della rappresentanza, ma non reca affatto i segni della rappresentanza di interessi particolari, di “corpi” diversi dalla Nazione. Rappresentare i territori non significa, quindi, sostituire ai “privilegi” dei ceti i “privilegi” dei territori. O ancora si consideri che nella storia costituzionale statunitense i federalisti sono stati i teorici della rappresentanza, libera, indipendente e gli antifederalisti i teorici della rappresentanza come rispecchiamento del delegante.

Sul piano della ricostruzione dogmatico-positiva, il testo contiene segni che paiono significare.

Sono coerentemente ascrivibili ad una rappresentanza politico-parlamentare delle autonomie territoriali il mantenimento, all'art. 67, del libero mandato per tutti i membri del Parlamento, la previsione del legame diretto con il corpo elettorale rimesso alla legge bicamerale dall'art. 57, comma 5, la scelta, secondo l'art. 57, comma 2, dei consiglieri regionali secondo il metodo proporzionale (che non può che includere anche le minoranze-opposizioni consiliari²⁰) e la rappresentanza di gene-

(19) Secondo, almeno, la lettura offerta di *Che cos'è il terzo Stato?* da N. URBINATI, *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, Chicago, University of Chicago Press, 2006, pp. 147-9; sul punto cfr. M. GOLDONI, *La dottrina costituzionale di Sieyès*, Firenze, Firenze University Press, 2009, p. 47, cui si riferisce il virgolettato.

(20) Invero, per un verso, la presenza necessaria di un Sindaco tra i senatori eletti per ciascuna Regione/Provincia autonoma rende impossibile, laddove i senatori siano due, la rappresentanza delle minoranze, cui non pare riconducibile la rappresentanza del senatore-Sindaco: E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, 1, 2015, p. 166. Per l'altro, il metodo proporzionale per la scelta dei senatori-consiglieri non garantisce necessariamente la rappresentanza delle minoranze ove si innesta su Consigli eletti (e composti) con leggi che conoscono torsionarie: in questo caso l'effetto netto della elezione indiretta potrebbe essere l'ineffettività del principio proporzionale, con la sovra-rappresentazione dei consiglieri di maggioranza e la sotto-rappresentazione delle minoranze, come rilevato da U. DE SIERVO, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2015, p. 4; F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Rivista Aic*, 2, 2016, p. 5. Potrebbe addirittura sostenersi, alla stregua degli argomenti adoperati dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 96 del 1968 sul voto plurimo, che nella elezione di «secondo grado» il metodo proporzionale che non tenga conto del “peso” elettorale di ciascun consigliere, vale a dire dei voti validi ottenuti nella sua elezione diretta, viola il principio di uguaglianza sostanziale del voto, di cui all'art. 48, comma 2, Cost., sempre che lo si ritenga applicabile alle elezioni di secondo grado o, più correttamente, alle elezioni indirette. Gli effetti distortivi potrebbero, però, in questo caso trovare un limite nella norma dell'art. 57, u.c., Cost., ovvero nella doppia corrispondenza, nella attribuzione dei seggi senatoriali, ai voti espressi e alla composizione di ciascun Consiglio, che

re per entrambe le Camere. Dinnanzi ad una rappresentanza territoriale interpretata come *politica*, poi, acquisisce un senso più pregnante la previsione dell'art. 70, comma 1, della partecipazione del Senato (non soltanto alla formazione delle leggi di interesse territoriale²¹, ma anche) alla formazione delle leggi costituzionali e delle altre leggi che ineriscono tutta la comunità *repubblicana*, quali le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali inerenti i *referendum* popolari o la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: il Senato partecipa alle scelte fondamentali della comunità politica, incluse quelle che ineriscono al patto costituzionale, perché porta la visione generale, della *polis*, da parte della pluralità dei territori ovvero il punto di vista politico dell'autonomia territoriale²². Similmente, sintomatica di una rappresentanza politica dei territori è la ripartizione dei seggi, secondo l'art. 57, comma 4, in proporzione alla popolazione regionale: la rilevanza della comunità di riferimento può, infatti, avere rilievo solo per una rappresentanza politica (e, forse, persino, di tipo democratico) e non già per una rappresentanza "sindacale" delle singole autonomie, che varrebbero ciascuna quanto l'altra. Ancora, l'art. 55, se declina in capo a «ciascun membro della Camera dei deputati» la rappresentanza della Nazione, al comma 5 attribuisce al Senato della Repubblica (e non già a ciascun senatore) la rappresentanza

rafforza il vincolo della proporzionalità e giustifica, nella legge bicamerale, la previsione di correttivi alle leggi regionali di tipo maggioritario.

(21) Quali le leggi che riguardano «l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni», nonché quelle che determinano «i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, e per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma, 80, secondo periodo, 114, terzo comma, 116, terzo comma, 117, quinto e nono comma, 119, sesto comma, 120, secondo comma, 122, primo comma, e 132, secondo comma».

(22) Pare, invece, un'inversione logica, di chi scambia causa per effetto, sostenere che non ha senso la partecipazione del Senato, in quanto rappresentante di interessi territoriali, alla revisione costituzionale: quella partecipazione non avrebbe senso se il Senato fosse davvero un'assemblea corporativo-territoriale, deputata cioè alla difesa degli interessi egoistici dei singoli territori, e se non fosse praticabile – come pare essere – una interpretazione di quella rappresentanza che consente di valorizzarne l'elemento territoriale, senza abdicare alla partecipazione alla comunità politica.

za delle istituzioni territoriali²³. Ciascun senatore non è il delegato della propria istituzione o del proprio “territorio”, ma, al contrario, il Senato, quale istituzione che delibera, è il rappresentante di tutte le istituzioni territoriali²⁴, nel senso che riconduce (da leggersi: deve ricondurre) le plurime volontà ad una volontà unitaria, ma pluralmente formata e raggiunta. Questa operazione, però, può darsi solo nell’ambito di una rappresentanza che sappia essere politica nel senso moderno, che sia *rappresentazione*. Solo se interpretata come politica, infatti, la rappresentanza/rappresentazione non è immagine, mera riproduzione della pluralità che rappresenta, ma vive della mediazione di realtà sensibili che creano, mettono *en forme*, una unità politica a partire dalla volontà *generale* della molteplicità territoriale. Solo se politica è *capace* di far emergere la dimensione territoriale degli interessi e costruire l’unità plurale, che non può pre-esistere e, comunque, non può essere la mera

(23) Potrebbe obiettarsi che l’art. 57, comma 1, dispone che il Senato della Repubblica è composto da «novantacinque senatori *rappresentativi* delle istituzioni territoriali» (il corsivo è nostro). Invero, anche qui la rappresentatività è predicato riferito al complesso dei 95 senatori “regionali”, e non già a ciascun senatore, e per di più in funzione oppositivo-distintiva rispetto alla componente priva di tale rappresentatività. In ogni caso, ove anche si volesse considerare la rappresentatività delle istituzioni territoriali riferita a ciascun senatore, da un lato, i senatori sono proprio per ciò rappresentanti politici: rappresentano le istituzioni, tutte e non solo quelle che li hanno eletti, vale a dire la maggioranza di ciascun Consiglio regionale. Dall’altro, resterebbe che l’art. 55 riferisce la rappresentanza, al singolare, delle istituzioni territoriali, declinate al plurale, al Senato della Repubblica: ciò implica necessariamente la struttura teorica della rappresentazione, che sola vive dello scarto, della tensione, tra l’unità del presente e la pluralità degli assenti.

(24) A tale conclusione conduce anche l’intenzione del legislatore storico. Si legge nella relazione governativa che il Senato è «organo rappresentativo delle istituzioni territoriali complessivamente intese, piuttosto che come espressione dei singoli governi locali»: SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII Legislatura, A.S. n. 1429, Assemblea, 197 Seduta, *Resoconto stenografico*, p. 12. Sull’argomento “originalista”, seppure controbilanciato dall’argomento “realista” della soddisfacente *esperienza* della rappresentanza con vincolo di mandato del *Bundesrat*, cfr. G. PUCCINI, *La riforma del bicameralismo in Italia nella XVII legislatura: dalla Relazione dei «Saggi» alla proposta Renzi*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione. Atti del Seminario fiorentino del 13 febbraio 2014*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014, p. 73. Sempre sul piano fattuale, però, potrebbe osservarsi, come ha rilevato lo stesso G. PUCCINI, *La riforma del bicameralismo approvata dal Senato: alcuni problemi di compatibilità con i principi costituzionali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2014, p. 18, che il “peso” delle autonomie aumenta – come dimostra l’esperienza storica del “sistema delle conferenze” – ove si abbia rappresentanza unitaria delle (plurime) autonomie della Repubblica e non già rappresentanza particolaristica dei singoli enti territoriali.

somma dei singoli indirizzi politici territoriali, anche ove pre-esistenti²⁵, perché nella relazione questi mutano e si conformano reciprocamente. E qui le difficoltà “democratiche” di una rappresentanza dall’“alto”, di chi deve essere capace di rappresentare, di ridurre ad unità i molti assenti, si attutiscono, considerato che la rappresentanza è già indiretta, in quanto il rappresentato non è direttamente il popolo e, quindi, la sanzione della responsabilità in linea discendente può supplire alla mancanza di rappresentatività mimetica in chiave ascendente.

Ma, soprattutto, denso di senso è che quella rappresentanza sia riferita dalla lettera dell’art. 55 non già agli “interessi” territoriali²⁶, bensì alle “istituzioni territoriali”: è rappresentanza *istituzionale*, quindi, depurata dalla matrice organicista che ha connotato l’espressione all’origine, politica.

E, soprattutto, è riferita a quelle istituzioni territoriali che la Costituzione conosce e descrive nelle altre parti. Sebbene l’espressione non compaia altrove e possa equivocarsi tra istituzioni, enti e organi territoriali, si può di certo dire che le istituzioni territoriali rappresentate sono, a loro volta, le portatrici, le *rappresentanti*, degli interessi generali di una comunità territoriale. Sono istituzioni *politiche*, che di quel territorio rappresentano la visione generale, la città, ne sono – secondo il linguaggio della Corte costituzionale – gli enti *esponenziali*: hanno competenze, strumenti, limitati, ma fini generali²⁷. E rappresentano il popolo, e non un popolo regionale: tutte le istituzioni rappresentative di tutti gli enti territoriali della Repubblica veicolano la sovranità del popolo²⁸. Chi si sentirebbe di escludere che Regioni ed Enti locali abbiano una voca-

(25) Richiama a questo proposito il pensiero della rappresentazione M. LUCIANI, *La riforma del Bicameralismo, oggi*, in *Rivista Aic*, 2, 2014, p. 10.

(26) Traduce, così, riscrivendola, la formula dell’art. 55 G. DI COSIMO, *Incoerenze fra fine e mezzi*, in *Le Regioni*, 1, 2015, p. 153.

(27) Per una recente ricostruzione della politicità dell’autonomia territoriale nella giurisprudenza e nella giurisprudenza costituzionale L. RONGHETTI, *Territorio e spazi politici*, in ASSOCIAZIONE GRUPPO DI PISA, *Convegno annuale, Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*, 2014, *paper*.

(28) Questa è la conclusione che può trarsi dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. sentt. nn. 106 e 306 del 2002) che ha escluso un rapporto di identità tra rappresentanza parlamentare (allora solo nazionale) e sovranità popolare.

zione *politica*, ovvero che trattino (da leggere devono trattare) degli affari locali-territoriali sulla base (e in vista) dell'interesse generale? È solo una questione dimensionale. Detto altrimenti e forse con un eccesso di genericità, non è possibile separare l'aspetto politico da quello territoriale: il secondo è già politico, perché le questioni territoriali hanno sempre rilievo politico e tutte le politiche sono territoriali, perché sono necessariamente radicate.

Ma chi rappresenta, a sua volta, quelle istituzioni territoriali non può essere di qualità radicalmente diversa dalle istituzioni rappresentate, pena l'interruzione della *relazione* di rappresentanza che implica un qualche grado di somiglianza tra rappresentanti e rappresentati. Come nella rappresentanza politica elettiva si rappresenta il cittadino, e non il produttore o un'altra figura connotata da un'appartenenza settoriale, così rappresentare le istituzioni territoriali solo quale espressione di "logiche" territoriali, secondo una diffusa espressione, amputerebbe la politica dell'autonomia territoriale. Diventerebbe, però, di qualità diversa ove i rappresentanti delle istituzioni territoriali votassero nel Senato per interessi/divisioni territoriali e con mandato imperativo della sola istituzione che li elegge. Sarebbe una qualità non solo incoerente con la loro natura di enti politici, seppure territorialmente delimitati, ma che difficilmente consentirebbe una lettura non disintegratrice del testo costituzionale.

Quella interpretazione significherebbe, infatti, l'emarginazione, parziale, dalla rappresentanza parlamentare del partito politico e la sfilacciatura del testo costituzionale che all'art. 49 fa del partito politico la forma tipica «per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». E ciò a meno di non ritenere che la politica *nazionale* dell'art. 49 si esaurisca nella Camera dei deputati, come luogo formale della rappresentanza della Nazione: al di là dell'assonanza linguistica, la tesi è insostenibile perché l'art. 49 lega la determinazione della politica nazionale e i *luoghi* della rappresentanza politica (parlamentare, ma anche regionale e locale), che non vivono più nel dialogo diretto tra rappresentanti/rappresentati, ma nella mediazione tra gli uni e gli altri da parte del partito politico.

Da molte parti si auspica, per realismo e disincanto politico, un Senato della Repubblica che deliberi (da leggere deve deliberare per essere

– in una logica economicistica che ormai occupa il “politico” – utile) al di fuori del partito politico e secondo “parti”, “gruppi”, territoriali²⁹, che, però, sono “fazioni”. Ma, al di là dei giudizi storico-fattuali sui partiti politici, resta che la forma partito (e la sua proiezione parlamentare) è, per il diritto costituzionale positivo, il luogo del politico, il mezzo per l’esistenza politica del popolo. Il partito politico può, fattualmente, diventare fazione oppure, idealmente, essere parte che aspira alla città, all’imparzialità, alla rappresentanza di tutti e con essi dell’interesse generale. In ogni caso, una lettura che tenga assieme l’art. 49 e l’art. 55 impone la mediazione, nella rappresentanza parlamentare, del partito: la rappresentanza non è duale, ma è un concatenamento tra tre soggetti (rappresentati, partito politico e rappresentanti). E, poi, alla fine esistono davvero gruppi o interessi o “logiche” territoriali che non sottendano una visione, una identità, politica generale? O forse le cosiddette “logiche” territoriali sono sempre già politiche?

In ogni caso, per effetto della rappresentanza con mandato imperativo territoriale, con “istruzione” dei delegati nella forma del voto unitario di delegazione³⁰, di una istituzione, che a sua volta *rappresenta* il popolo (o la sua proiezione elettorale) senza vincolo di mandato, davvero il Senato della Repubblica finirebbe per non rappresentare più nessuno: né il popolo né il partito politico. Gli *attori* si allontanerebbero ancora di più dagli *autori*. Piuttosto, se un problema potrebbe porsi è, sul piano fattuale, quello della effettiva libertà del mandato senatoriale, consi-

(29) Cfr., per tutti, G. SCACCIA, *Indagine conoscitiva presso la 1° Commissione permanente del Senato della Repubblica “Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell’Interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica Amministrazione”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, p. 11; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, cit., p. 2; I. RUGGIU, *Il futuro Senato della Repubblica*, cit., p. 124.

(30) Peralto, sul piano fattuale, potrebbe osservarsi come il voto unitario di delega garantisce che la Regione abbia una sola voce in Senato, ma non è detto che quella voce sia il *fenomeno* del principio di autonomia o anche solo di interessi territoriali e non sia, piuttosto, manifestazione sensibile, riproduzione su scala regionale, delle divisioni politiche generali: cfr. R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, 1, 2015, p. 72. Già M. WEBER, *Parlamento e Governo*, cit., p. 143, con disincanto, notava che anche con le istruzioni imperative ai delegati, in un organo non parlamentare quale era (ed è) il *Bundesrat*, il risultato temuto, cioè lo stabilirsi di partiti politici nel *Bundesrat*, già oggi è altrettanto possibile, di talché si trattava di un argomento spuntato per opporsi alla sua parlamentarizzazione.

derato il doppio (o triplice) legame, se non mandato, dei senatori: sono Sindaci o consiglieri, quindi appartengono al Consiglio regionale o al Consiglio/Giunta comunale, e, al contempo, sono eletti senatori dal Consiglio regionale.

Con ciò non si può, però, non rilevare che alcune disposizioni costituzionali riformate sono incerte tra rappresentanza politico-parlamentare delle autonomie territoriali e rappresentanza organico-corporativa di “gruppi” territoriali. Parrebbero, infatti, più coerenti rispetto ad una rappresentanza *impolitica*, che esige la formazione dei gruppi in Senato su base territoriale, le disposizioni di cui all’art. 64, comma 2, Costituzione, secondo cui solo «Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni», che nel Senato possono, invece, al più essere «minoranze parlamentari», nonché quelle di cui agli artt. 72, comma 4 e 82, comma 2, che prevedono solo per la Camera dei deputati la composizione delle Commissioni in sede deliberante, anche permanenti, e di quelle di inchiesta «in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari»³¹. Invero, la distinzione opposizioni/minoranze potrebbe trovare la propria ragione nella esclusione del Senato dal rapporto di fiducia e non già mettere in crisi la natura politica della rappresentanza territoriale³². Così come la mancata previsione della formazione delle Commissioni con criterio proporzionale rispetto ai gruppi parlamentari non significa necessariamente la loro esclusiva formazione secondo gruppi territoriali, ma solo l’esclusione dell’obbligatorietà della rappresentanza proporzionale ai gruppi parlamentari per le Commissioni in Senato³³.

Se così è, si può arrivare, teoricamente e dogmaticamente, ad una prima conclusione: la rappresentanza delle “istituzioni territoriali”, al pari

(31) Si tratta delle due fattispecie in cui le Commissioni assumono deliberazioni in luogo del *plenum*, le uniche di cui la Costituzione indichi i criteri di composizione.

(32) Sul punto si è debitori del rilievo formulato dal Prof. Giovanni Tarli Barbieri, durante la lezione seminariale tenuta da chi scrive al Seminario degli Studi parlamentari, Silvano Tosi, in data 22.2.2016.

(33) E, forse, persino, l’esclusione della costituzione in Senato di Commissioni permanenti e gruppi parlamentari: così G.L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazioni della Costituzione nel superamento del bi-cameralismo paritario*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2015, pp. 18-22.

della rappresentanza della Nazione, in seno ad *un* Parlamento, deve interpretarsi come una forma di rappresentanza/rappresentazione *politica* e non settoriale-corporativa.

La decisione desumibile in via interpretativa dal testo costituzionale in riforma, a sua volta, potrebbe *disegnare* il rapporto tra la rappresentanza parlamentare e il pluralismo territoriale.

La svelata natura politica della rappresentanza territoriale, infatti, non solo le può consentire di “funzionare” come *dispositivo* rappresentativo parlamentare, ma può aprire ad una interpretazione *plurale* della rappresentanza parlamentare, a lungo schiacciata sotto il monolite dell’Uno, sia esso la Nazione o il popolo, e ad una dottrina dell’autonomia non più imperniata sulla separazione *polemica* tra i livelli territoriali.

Dal primo punto di vista, l’integrazione *materiale* dell’interesse generale come “immaginato” dal rappresentante delle istituzioni territoriali, mediante l’integrazione *procedurale* nel Parlamento, adegua il luogo della rappresentanza parlamentare, divisa tra i registri della identità e della alterità, tra l’uno ed il molteplice, al pluralismo istituzionale della Repubblica: potrebbe dirsi che l’integrazione funzionale implementa l’ascesa della declinazione territorialmente pluralista degli affari generali ovvero il punto di vista politico delle autonomie territoriali. E qui risiede la *specialità* – e con essa il senso costituzionalmente ammissibile – della rappresentanza politica del Senato rispetto a quella *generale* della Camera: la relazione tra l’una e l’altra come relazione tra *una* parte e *il* tutto, che quella parte include, consente una teoria interpretativa della rappresentanza delle istituzioni territoriali non contrastiva rispetto alla rappresentanza della Nazione/Repubblica³⁴. Entrambe rappresentano il cittadino e non l’*homo oeconomicus*. La rappresentanza politica generale, però, si fonda sull’individuo indifferenziato, universale³⁵, quella speciale rappresenta l’uomo

(34) Interpreta, invece, come necessariamente oppositiva la relazione tra rappresentanza della Nazione, spostata dall’art. 67 all’art. 55, e rappresentanza delle istituzioni territoriali, riscrivendola come contrapposizione tra interessi nazionali/statali e “localizzati/particolaristici”, L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2015, p. 32 ss.

(35) G. DUSO, *Oltre il nesso sovranità-rappresentanza: un federalismo senza Stato?*, in M. BERTOLISSI, G. DUSO, A. SCALONE, *La Costituzione e il problema della pluralità*, Monza, Polimetrica, 2008, p. 183 ss.; Id., *Ripensare la rappresentanza alla luce della teologia politica*, cit., p. 40.

“situato”, radicato territorialmente: la matrice della prima è individualistico-egualitaria, quella della seconda è comunitaria.

Resta, però, la questione “economica” dell’utilità di una forma rappresentativa che non è radicalmente altra rispetto a quella politica generale e che pone il seguente dilemma: se la rappresentanza territoriale è solo speciale rispetto a quella politica generale potrebbe non superare la presunzione che la Costituzione deve “stare” o, comunque, avvalorare l’ipotesi monocamerale secca³⁶, ma se è radicalmente diversa non è una rappresentanza componibile in *un* Parlamento³⁷.

Dal secondo, quell’integrazione è segno che, teoricamente, i luoghi dell’unità sono anche i luoghi dell’autonomia: a rigore, ciò dovrebbe indurre ad abbandonare la concezione garantistico-difensiva dell’autonomia, imperniata sull’idea di un’autonomia *idiota*, egoistica, ed a propugnare una dottrina *arcipelagica* dell’autonomia che, all’avvenuto riconoscimento del distacco dall’“intero” di un gruppo territorialmente localizzato, potenzia la propria forza aggregativo-comunitaria e la propria capacità creativo-costituente mediante la partecipazione ai processi decisionali precostituiti dall’ordinamento territoriale più generale, che tutti include. Coerente è, dunque, il *nomen inclusivo* di Senato della Repubblica e non già quello *esclusivo* di Senato delle Autonomie³⁸.

(36) Proprio dall’*indecisione* della legge di revisione costituzionale, che non sceglie la rappresentanza autenticamente territoriale rispetto alla rappresentanza politico-parlamentare, deriva la proposta radicale della soppressione del Senato: per tutti, cfr. R. BIN, *Risposta ai quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione»*, in *Diritti regionali*, II, 2016, p. 170.

(37) L’argomento comparatista di una rappresentanza territoriale con vincolo di mandato in seno al *Bundesrat* non pare qui decisivo: non pone la questione della convivenza tra due forme di rappresentanza in seno ad un “Parlamento”, perché il *Bundesrat* non è un organo di rappresentanza parlamentare. In ogni caso, anche per il *Bundesrat* si è storicamente posta la questione della sua “parlamentarizzazione”. Significativamente, M. WEBER, *Parlamento e governo*, cit., pp. 134 e 136, ne propugnava la parlamentarizzazione, da un lato, proprio per le ragioni di un federalismo non «particolarizzante», che si incanalasse «nell’unità del Reich», dall’altro, per migliorare la qualità dei membri del *Bundesrat* che, stante la decisività delle «istruzioni imperative» dei governi, conducevano «una comoda e concorde esistenza senza vita».

(38) Altro discorso è se al dover-essere del Senato repubblicano corrisponderà, nella dimensione della fattualità, dell’essere, la capacità dei rappresentanti di promuovere l’autonomia politica o, ancora, se la dottrina dell’autonomia che può leggersi nella previsione del Senato repubblicano sia

A seguire, la rescissione del legame esclusivo tra rappresentanza parlamentare e Nazione elimina tutta la “retorica” costituzionale della differenza di qualità “democratico-rappresentativa” (sempre che la congiunzione abbia un significato incontrovertito) tra il Parlamento e le altre assemblee territoriali: dinanzi ad un Parlamento che mescola Nazione, Repubblica e istituzioni territoriali, hanno poco senso – almeno in termini relativi – gli argomenti adoperati dalla Corte costituzionale per giustificare la superiorità assiologica del Parlamento quale “luogo” esclusivo della rappresentanza politica della Nazione, dopo che il medesimo non rappresenta più solo la Nazione³⁹ o per contrapporre la sovranità statale, ambigualmente legata alla rappresentanza politico-parlamentare, all’autonomia regionale⁴⁰.

3. Alcune questioni in tema di composizione del Senato della Repubblica

Se la *rappresentazione* delle istituzioni territoriali con libero mandato non è di per sé un non-senso costituzionale né per le dottrine politiche

coerente con il nuovo riparto di competenze di cui all’art. 117 Cost. Questo discorso merita una separata trattazione.

(39) Il riferimento è alla nota decisione n. 106 del 2002 (conf. sent. n. 306 del 2002): la Corte individuava la ragione della diversa denominazione costituzionale di Parlamento e Consiglio regionale non già nel carattere rappresentativo e nella titolarità di competenze legislative, ma nella circostanza che «il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile. In tal senso il *nomen* Parlamento non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa, connotando, con l’organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell’organizzazione costituzionale. Ed è proprio la peculiare forza connotativa della parola ad impedire ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere e che è ineluttabilmente evocata dall’impiego del relativo *nomen*». Forse che, dopo il legame tra rappresentanza nazionale e rappresentanza territoriale stretto dalla *ri-forma*, al Parlamento sia rimasta solo la valenza lessicale, la lettera della Costituzione, e che, dunque, anche le assemblee legislative regionali, portatrici delle istanze dell’autonomia politica territoriale, possano divenire Parlamenti? La risposta, a parere di chi scrive, continua ad essere negativa, ma per ragioni differenti: ora, più di prima, solo il Parlamento è la sede, inclusiva, della rappresentanza politica *repubblicana*, che è non tanto dimensionalmente, ma qualitativamente diversa da quella esclusivamente regionale. Cosicché nessuna *equivalenza* può stabilirsi tra l’una e l’altra.

(40) Si tratta della decisione n. 365 del 2007: per la critica del ditico sovranità statale/autonomia regionale, alla luce degli artt. 1, 5 e 114 Cost., cfr. O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, 1, 2008, p. 223 ss. Già con riguardo al testo costituzionale del 1948 legava sovranità e «pluralismi», così che l’autonomia poteva definirsi la «faccia interna» della sovranità, G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1975, p. 286.

della rappresentanza parlamentare, né per quelle dell'autonomia, occorre capire se la composizione del Senato sia adeguata alla *funzione* della rappresentanza politica delle autonomie territoriali⁴¹.

Questa domanda è ineludibile perché il giurista, a differenza del biologo naturalista, non può confidare su quello che si potrebbe definire il “lamarckismo” costituzionale: come noto, secondo il naturalismo di Lamarck, fondatore della teoria evuzionistica predarwiniana, sarebbe la funzione a sviluppare l'attitudine. Il costituzionalista che (progetta o) “giudica” una riforma costituzionale non può limitarsi a sperare che attribuire delle funzioni crei l'attitudine ad esercitarle. Egli, piuttosto, deve (costruire a monte o) verificare se l'organo, *a priori*, è adeguato alle funzioni. La cartina di tornasole per verificare questa adeguatezza è rappresentata, nel caso di specie, dalla composizione del Senato, che – sola – può consentire di stabilire se il (nuovo) Senato sia adeguato a esercitare questa funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali. La disposizione da “leggere” è l'art. 57, secondo il quale il nuovo Senato della Repubblica sarà composto da: 5 senatori, che il Presidente della Repubblica “può” nominare, ai sensi dell'art. 59, comma 2, tra coloro che hanno illustrato «la Patria» per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario⁴²; 95 senatori, «rappresentativi delle

(41) Invero, potrebbe guardarsi alla rappresentanza delle istituzioni territoriali non già quale *funzione* del Senato della Repubblica, analoga, per qualità, alle funzioni tipiche indicate all'art. 55, comma 5, ma quale presupposto *esistenziale* dell'esercizio delle singole funzioni attribuite. Un po' come nel testo vigente la rappresentanza della Nazione non pare essere una tra le altre attribuzioni delle Camere, ma il punto di vista da cui il Parlamento deve guardare a ogni funzione e l'obiettivo cui deve tendere nel loro esercizio, perché quella rappresentanza è ciò che conferisce *valore* alle sue deliberazioni. Tale conclusione pare sostenibile, nel testo di riforma, a condizione, però, che la rappresentanza delle istituzioni territoriali da parte del Senato sia compossibile rispetto alla rappresentanza della Nazione da parte della Camera, e, quindi, sia una rappresentanza politica, per la città. Diversamente, risulterebbe svuotato il *valore* di legge, di cui la Costituzione continua a discorrere unitamente all'attribuzione, in via principale, alla Camera dei deputati, che appunto rappresenta la Nazione, della funzione legislativa. A questa condizione, anche la rappresentanza delle istituzioni territoriali può essere un elemento di legittimazione del potere del Parlamento e non già un mero *dispositivo*, uno strumento, un funzionamento. In ogni caso, altro discorso, che qui non si può sviluppare, è se vi sia coerenza tra la rappresentanza delle istituzioni territoriali attribuita al Senato e il suo concorso, per quanto limitato, alla funzione del “fare”, “produrre”, leggi.

(42) Tra i 5 senatori non elettivi vanno inclusi anche i senatori a vita già nominati e in carica alla data di entrata in vigore della legge costituzionale, alla luce di quanto previsto dall'art. 40, comma 5, della legge costituzionale.

istituzioni territoriali» ed eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano⁴³, con metodo proporzionale, tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori.

Si tratta di un Senato composto sulla base di una sostanziale coincidenza tra l'elettorato attivo e l'elettorato passivo, perché chi elegge può anche essere eletto, con la sola eccezione dei Sindaci e dei "Padri" illustri della Patria. In questo contesto, nonostante le espressioni utilizzate dall'art. 57 della Costituzione in riforma, quella che porta alla costituzione del nuovo Senato è tecnicamente non una elezione, ma una *co-optazione*, in senso etimologico: l'identità tra elettore ed eletto fa sì che i senatori siano l'esito di una selezione interna ai Consigli regionali, siano tratti dal loro "interno".

Nessuna Regione – prosegue l'art. 57 – può avere meno di due senatori; le Province autonome di Trento e Bolzano ne hanno ciascuna due. La durata in carica dei senatori è commisurata alla durata degli organi delle istituzioni territoriali «dai quali sono stati eletti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi». Il comma successivo dell'art. 57 attribuisce ad una legge bicamerale la regolazione delle modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i Sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale, ossia quello *status* che ha consentito loro di essere eletti come senatori del nuovo Senato. Il limite previsto per la legge bicamerale dalla Costituzione è che «I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio».

Se l'inclusione nel Senato di rappresentanti della "Patria", nominati dal rappresentante dell'unità nazionale, e degli *ex* Presidenti della Repubblica, senatori di diritto ai sensi dell'art. 59, comma 1, Cost., è un elemento manifestamente spurio, una contraddizione in termini rispetto al-

(43) Ne deriva che per il Trentino-Alto Adige l'elezione dei senatori non spetta anche al Consiglio regionale, essendo attribuita espressamente dalla legge costituzionale ai Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

la rappresentanza delle istituzioni territoriali⁴⁴, più complessa è la questione che inerisce la componente “elettiva”.

Le critiche mosse all’art. 57 (e all’abrogazione dell’art. 58) sono di diversa intensità e natura: alcune sono teorico-dogmatiche, altre sono pratico-fattuali.

Per le prime, grosso modo, il nuovo Senato – che non è più eletto a suffragio universale e diretto – viola il principio della sovranità popolare. Questa critica, nella sua radicalità, per un verso, prova poco, per l’altro, prova troppo.

Prova poco perché non prova che la rappresentanza parlamentare fondata sulla elezione a suffragio universale e diretto, ma altresì sul libero mandato, significhi sovranità del popolo. Anzi, le critiche alla democrazia rappresentativa (o il non senso di quella locuzione) presuppongono il conflitto tra rappresentanza parlamentare, anche elettiva, e sovranità del popolo e legano rappresentanza e schiavitù⁴⁵. La sovranità è di chi rappresenta liberamente e non del popolo: anche la rappresentanza elettiva è un limite alla sovranità popolare. A quella critica non si sottrae neppure la Costituzione vigente che, sebbene preveda all’art. 58 la regola dell’elezione diretta dei senatori, con l’art. 67 ipoteka la funzione rappresentativa del Parlamento e limita l’esercizio popolare della sovranità. I membri del Parlamento, sebbene eletti, non hanno vincolo di mandato imperativo e non sono formalmente revocabili. Al più non sono rieleggibili. Ciò significa che il Parlamento rappresenta nella separazione/indipendenza governanti-governati: è funzionalmente indipendente dal popolo, più precisamente dal corpo elettorale, ma ne dipende organicamente, strutturalmente, attraverso le elezioni⁴⁶. Questo,

(44) Concordi nella critica di questa distonica rappresentatività, di sapore regio, per tutti, E. CHELI, *La riforma costituzionale all’esame del Senato*, in *Osservatorisullefonti.it*, 1, 2015, p. 2; R. BIN, *Oltre il velo d’ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, cit., p. 84; F. CERRONE, *Memoria per la Commissione affari costituzionali del Senato sul progetto di revisione costituzionale (luglio 2015)*, in *Osservatorio costituzionale Aic*, p. 6; G. PUCCINI, *La riforma del bicameralismo approvata dal Senato: alcuni problemi di compatibilità con i principi costituzionali*, cit., p. 15.

(45) J.J. ROUSSEAU, *Contratto sociale o principi del diritto politico*, in ID., *Scritti politici*, Roma-Bari, Laterza, 1971, L. III, cap. XV, pp. 162-5.

(46) P. PINNA, *Il principio di leale collaborazione, l’indipendenza della magistratura e la*

però, implica già nell'attuale testo costituzionale lo scarto tra sovranità e rappresentanza, la «crassa» finzione della rappresentanza del popolo⁴⁷. Può, quindi, dirsi che la sua riforma, al più, aumenta quello scarto, quella finzione.

Prova troppo perché secondo la nostra Costituzione la sovranità popolare non si esaurisce nel circuito della rappresentanza, né di quella politica nazionale, né di quella regionale o locale⁴⁸. Il senso del principio di sovranità popolare è, piuttosto, quello di disgiungere la sovranità dal circuito rappresentativo: proprio perché la sovranità non è dello Stato, ma del popolo, questa non si risolve nella rappresentanza⁴⁹. L'esempio-limite, ma che per questo prova più degli altri, è quello relativo alla giurisdizione. I giudici rendono sentenze nel nome del popolo italiano e sono soggetti soltanto alla legge: l'art. 101 è la *forma* e il *limite* del legame tra i giudici e la sovranità popolare. Può dubitarsi della tenuta di quel legame, della ideologia mitizzante che sta dietro all'art. 101 e pure, forse, all'art. 1 Cost. Ma ciò che è certo è che la Costituzione non ha previsto l'elezione, diretta o indiretta, dei giudici, sebbene abbia preteso che tutti i poteri – e tra questi l'*ordine* giudiziario – si fondino sulla sovranità popolare. Ancora, nel testo costituzionale la sovranità popola-

separazione del potere, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 1459-60. L'idea dell'"indipendenza giuridica" del Parlamento dal popolo è già in H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it. di S. Cotta e G. Treves, Milano, Ed. di Comunità, 1963, p. 293 ss.

(47) Questo scarto porta H. Kelsen, *La democrazia e Il problema del parlamentarismo*, in Id., *Il primato del parlamento*, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 24-5 e p. 179, a svelare, nel parlamentarismo, «l'identità fittizia di elettori e di eletti» ed a «smascherare» l'*ideologia* della dottrina della sovranità del popolo, «una maschera totemica». Quel medesimo scarto, riscritto nel nesso tra la rappresentanza ed il *dispositivo* binario della persona giuridica, in cui il corpo politico non è mai interamente sovrapponibile a quello del sovrano, è indagato nella riflessione filosofica più recente da R. Esposito, *Le persone e le cose*, Torino, Einaudi, 2014, p. 16 ss. e p. 105 ss.; Id., *Due. La macchina della teologia politica e il posto del pensiero*, Torino, Einaudi, 2013, p. 7 ss., p. 41 ss. e p. 109 ss.

(48) L'idea della diffusività della inesauribile sovranità del popolo (l'idea che deve essere rappresentata), che eccede le forme della rappresentanza politica e spezza il legame di identità Parlamento-sovranità popolare, ha trovato svolgimento nella sentenza della Corte costituzionale n. 106 del 2002, che ha escluso che «le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi» «si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale» (punto 3 del *Considerato in diritto*).

(49) O. CHessa, *La resurrezione della sovranità statale*, cit.

re dell'art. 1 convive con la giurisdizione costituzionale, che non trae di certo la propria legittimazione dalla rappresentanza elettiva: la "difficoltà contro-maggioritaria" del tribunale costituzionale è accettabile e, comunque, è accettata dalla Costituzione perché la sovranità del popolo vive anche nella sua giurisdizione, nella misura in cui questa – appunto perché sovrano è solo il popolo – limita la sovranità del potere legislativo. Ciò significa che la sovranità popolare, per la Costituzione che vige, non solo non si esaurisce nella rappresentanza, ma non esige neppure l'elezione, men che meno quella diretta.

Le seconde, meno radicali, si appuntano su profili storico-fattuali, su *regolarità*. Così ad esempio, un Senato che rappresenta non solo le Regioni, bensì le autonomie territoriali in genere sarebbe un problema perché l'esperienza del nostro regionalismo è caratterizzata da profili di concorrenzialità tra Regioni ed Enti locali nel loro rapporto con lo Stato. In altre parole, le Regioni e gli Enti locali hanno sempre manifestato la tendenza ad avere un rapporto esclusivo (dell'altro) con lo Stato. Sono sempre stati due contropoteri alternativi e non collaborativi. Ciò potrebbe determinare un funzionamento schizofrenico del Senato repubblicano. A questa critica, da un punto di vista fattuale, potrebbe replicarsi che le dimensioni della rappresentanza locale rispetto a quella regionale sono tali da far ritenere che quella locale sarà una rappresentanza più o meno formale. I senatori di provenienza "regionale", ossia quelli eletti tra i consiglieri regionali, rappresentano la quasi totalità, cosicché la rappresentanza locale, per così dire "mista", non dovrebbe creare problemi all'atto pratico. Ma, soprattutto, da un punto di vista teorico, potrebbe replicarsi: ma il fatto che sia sempre stato così significa che debba restare così? Al contrario, se, sino ad ora, il regionalismo italiano ha conosciuto la separazione polemica tra i livelli territoriali, la creazione di un luogo di rappresentanza trasversale potrebbe sparigliare le carte della storia. Questa contro-obiezione soffre, però, dello stesso vizio della critica: è il punto di vista, realista o irrealista che sia, dello storico e non del giurista. Questi dovrebbe piuttosto argomentare che dalla disposizione che prevede la rappresentanza di tutte le istituzioni territoriali nel Senato *repubblicano* si desume la *norma*, il dover-essere, di un pluralismo territoriale comprensivo, che rifiuta la logica binaria dell'opposizione tra gli interessi regionali e quelli locali o la diversa

valenza assiologica tra gli uni e gli altri, appunto perché sono unitariamente rappresentati.

Avere rinvenuto contro-argomenti rispetto alle critiche – teoriche o storiche – mosse alla riforma non è sufficiente per formulare un giudizio positivo. Ma questi contro-argomenti aiutano a reimpostare la questione della coerenza tra la composizione del Senato e la sua funzione di rappresentanza politico-parlamentare su binari differenti.

3.1 *Il nesso tra rappresentanza politica ed elezioni. La questione della “qualità” del rappresentante-rappresentato*

La questione preliminare che va affrontata, inaggirabile, è quella della liceità costituzionale della elezione “indiretta” di una parte dei rappresentanti politici.

Invero, il Senato della repubblica riformato è connotato non già da una elettività *indiretta* in senso proprio, ma piuttosto da una elettività «indiretta in senso ampio». Non è una questione nominalistica⁵⁰. L'elezione dei senatori non pare una elezione (popolare) autenticamente di «secondo grado» o elezione indiretta “in senso stretto”, ma piuttosto una elezione indiretta “in senso ampio”, in quanto propriamente elezione consiliare di unico grado: l'elezione dei senatori, infatti, non è compiuta da grandi elettori eletti *ad hoc* dal popolo con quel mandato, ma da un corpo elettorale formato da un'assemblea elettiva, quella consiliare, che preesiste ed è permanente, perché è eletta dal popolo per fini che trascendono l'elezione dei senatori. È vero che la legge bicamerale deve stabilire modalità di elezione che ne garantiscano la conformità «alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi», così rinsaldando il legame *diretto* con il voto popolare, ma resta che il soggetto attivo dell'elezione è il Consiglio regionale e da esso i senatori dipendono organicamente, in quanto la loro durata coincide con quella dell'assemblea che li elegge. Discorrere di elezione popolare di secondo grado piuttosto che, realisticamente, di elezione consiliare di unico grado o al più elezione indiretta in un'acce-

(50) Come ha da tempo reso avvertiti, con riguardo alla elezione del Presidente della Repubblica, L. ELIA, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 1968, p. 1533.

zione approssimativa può avere solo una ragione “ideologica”: fingere la legittimazione *democratica* della rappresentanza senatoriale, imputandone al popolo, corpo elettorale, l’elezione.

In ogni caso, ciò implica il legame tra rappresentanza parlamentare ed elezioni, che in parte interseca il legame (storicamente e teoricamente) *indeciso*, aporetico, tra rappresentanza e democrazia⁵¹.

Pare corretto dire che il rapporto rappresentanza-elezioni non è costitutivo: è al più un nesso politico, ma non logico-teorico⁵². Per un verso, «l’elezione può essere un mezzo tanto del principio di rappresentanza quanto di quello dell’identità [...] ma occorre distinguere quale senso l’elezione abbia nella realtà. Se deve fondare una vera e propria rappresentanza, allora essa è lo strumento di un principio aristocratico»⁵³. Per l’altro, la struttura teoretica della rappresentanza non include necessariamente l’elezione come metodo di scelta del rappresentante. Già nel dibattito del 1791, svoltosi in seno all’Assemblea uscita dalla rivoluzione francese, veniva reciso il nesso fra elezioni e rappresentanza con la teoria dell’elettorato-funzione e con il dogma della sovranità nazionale⁵⁴.

Dal punto di vista del diritto positivo, poi, la Costituzione conosce forme di rappresentanza al di fuori dell’elezione a suffragio universale e diretto. L’art. 8, comma 3, discorre di “rappresentanze” delle confessioni religiose. L’elezione del Presidente della Repubblica, che rappresen-

(51) E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, cit., p. 250 ss. Insiste sulla natura aporetica del legame F. LANCHESTER, *Il concetto di rappresentanza in campo politico e i problemi della integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in *Il Filangieri. Quaderno*, 2006, p. 24 ss.; sull’autonomia storica del concetto di “rappresentazione” rispetto a quello di democrazia già H. F. PITKIN, *The Concept of Representation*, Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1967, p. 2 ss.

(52) F. LANCHESTER, *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel Ventesimo secolo*, in S. ROGARI (a cura di), *Rappresentanza e Governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze, Firenze University Press, 2006, p. 8; ID., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 10 ss.; M. TROPER, *Osservazioni sullo statuto del concetto di rappresentanza politica*, in *Filosofia politica*, 1, 1998, p. 198. Criticamente, sulla rappresentanza indipendente dalle elezioni L. CARLISSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 21 ss. e spec. p. 33.

(53) C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), Milano, Giuffrè, 1984, pp. 337-338. Sul punto cfr. B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, 1995, pp. 191-200.

(54) Sul punto M. GOLDONI, *La dottrina costituzionale di Seyés*, cit., p. 44.

ta l'unità nazionale, è (e forse non potrebbe non essere per restare *rap-presentativa*) una elezione parlamentare, quindi indiretta, secondo la norma dell'art. 83 Cost.

Ciò basta per concludere che, teoricamente e dogmaticamente, si danno forme di rappresentanza politica non elettiva. Con la conseguenza che, a maggior ragione, una elezione indiretta può essere rappresentativa.

Non solo l'elezione non è condizione necessaria perché si abbia rappresentanza politica, ma non è neppure condizione sufficiente. La rappresentanza politica non si riduce meccanicamente a una procedura di elezione e di autorizzazione, ma – per restare tale – deve svolgere una funzione di identificazione⁵⁵.

Allora possiamo chiudere il discorso e dire che il metodo di scelta dei senatori non crea alcun problema, dogmatico e teorico, al diritto costituzionale? Il rapporto tra rappresentanza politica ed elezioni è collocato in uno spazio di indifferenza giuridica? Le cose sono un po' più complicate.

È vero che astrattamente può darsi – e concretamente la Costituzione ne conosce epifanie – la rappresentanza non elettiva o elettiva di secondo grado, ma il legame tra elezioni e rappresentanza politica diventa più forte quando i rappresentanti producono leggi: e questo perché la nostra Costituzione discorre di *valore* di legge (artt. 75, comma 1, 77, comma 1, 87, comma 5, art. 89, comma 2 e 127, comma 2).

Il Senato della Repubblica, a cui l'art. 55, comma 3, sottrae la (con)titolarità del rapporto di fiducia con il Governo⁵⁶, mantiene il potere di

(55) P. ROSANVALLON, *Il popolo introvabile. Storia della rappresentanza democratica in Francia*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 23.

(56) Sulla coerenza della emarginazione del Senato non direttamente elettivo dal rapporto di fiducia si vedano M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo*, oggi, cit., p. 10; A. BARBERA, *Nota del Prof. Augusto Barbera per l'audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, in ordine al disegno di legge costituzionale 1429-B in relazione alla seduta del 3 agosto 2015*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, p. 2. Forse, quella coerenza potrebbe mettersi in questione ove si consideri che l'art. 57, comma 5, come emendato, rafforza il legame tra i senatori-consiglieri e le «scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo». Seppure con riguardo ad un testo diverso da quello approvato, critiche alla esclusione del Senato dalla relazione di fiducia con il Governo sono state espresse da A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista Aic*, 4, 2013, p. 7.

“produrre” leggi. È vero che sono poche, ma non pare che la quantità possa qui hegelianamente tramutarsi in una diversa qualità del prodotto. In ogni caso, il testo riformato non distingue diversi valori di legge, ma solo diversi procedimenti legislativi.

Il *valore* di legge – è qui fuori gioco la *forza* di legge, che, in quanto concetto “ultimo”, non richiede la ricerca di un *sensò* – è costruito nella Costituzione come un rapporto di “equivalenza” tra decreti/atti del Governo e legge ordinaria, di cui occorre scoprire la sostanza comune che permette (secondo la legge economica del valore, ma anche secondo il valore “posizionale” e di “scambio” della linguistica) di esprimere, nell’equivalenza, il valore di una cosa attraverso un’altra, di commensurare; il valore di legge, quale rapporto di equivalenza, è espressione di qualcosa che è stato reso comparabile, è espressione del bisogno di essere parificati nella differenza, è elemento differenziale. Quel valore è stato pensato come primarietà della fonte: è stato assiologicamente costruito sulla rappresentanza elettiva e sulla sua democraticità, qui volgarmente intesa come esercizio concreto del potere da parte del popolo, come *auto-nomia*. Il valore di legge mette, quindi, in questione la rappresentanza delle istituzioni territoriali come elemento di legittimazione del potere del Parlamento e non già come mero dispositivo, strumento, “funzionamento”.

Del resto, tra la rappresentanza/rappresentazione (politica) ed il valore (di legge) il nesso è non solo dogmatico, ma iscritto nella struttura teoretica della rappresentazione: Nancy scrive che «la rappresentazione non presenta mai qualcosa senza esporne il *valore* o il senso minimo – se non altro il *valore* o il senso minimo dell’essere-là, davanti a un soggetto [...] la rappresentazione [...] presenta ciò che è assente dalla presenza pura e semplice, il suo essere in quanto tale, il suo essere o la sua verità»⁵⁷. Nella rappresentazione, anche in quella politica, è in questione il rapporto con un’assenza e con «un *absensò* di cui ogni presenza si sostiene»⁵⁸.

La domanda che dobbiamo porci è, dunque, quale specie di rappresen-

(57) J.-L. NANCY, *Tre saggi sull’immagine*, Napoli, Cronopio, 2011, p. 68. Il corsivo è nostro.

(58) *Ibidem*, p. 70.

tanza politica devono possedere coloro che partecipano del potere legislativo del Parlamento e, probabilmente, anche di quello regionale, affinché i prodotti di quella rappresentanza *valgano*. Ovvero quale limitazione, qualitativa e quantitativa, della rappresentanza elettiva diretta sopporta il “valore” di legge, cui già concorre un rappresentante politico non eletto dal popolo, quale è il Presidente della Repubblica. In una, quale rappresentanza può assolvere la funzione di giustificare l’esercizio della funzione legislativa e, con essa, l’esercizio del potere supremo, vale a dire quello che consiste nell’espressione della volontà generale⁵⁹. Il problema teorico sarebbe, a rigore, lo stesso anche ove si discorresse di un sistema elettorale indiretto per l’Assemblea legislativa regionale, considerata la diffusività della sovranità popolare, salva in tal caso l’irrelevanza del sistema di elezione del Presidente della Repubblica «che si qualifica come Capo di Stato parlamentare»⁶⁰.

Di certo, non è necessario il mandato imperativo: anzi potrebbe darsi che la deliberazione legislativa di un’assemblea rappresentativa può avere un valore, possa davvero “valere”, possa essere volontà solo se la rappresentanza politica non ha mandato imperativo, perché in tal caso non potrebbe volere, non potrebbe deliberare, ma solo scoprire, conoscere.

Più difficile è, invece, stabilire se sia costituzionalmente imposta l’elezione popolare di primo grado di un’assemblea rappresentativa che “concorre” alla produzione di leggi⁶¹. Per rispondere positivamente bi-

(59) Questa la prospettiva teorica da cui muove M. TROPER, *Osservazioni sullo statuto del concetto di rappresentanza politica*, cit., p. 199.

(60) Questa l’obiezione che già L. ELIA, *Una formula equivoca: l’elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, cit., p. 1533, muoveva all’uso, nella sentenza n. 96 del 1968, dell’elezione «indiretta in senso ampio» del Presidente della Repubblica come argomento per legittimare l’elezione «di secondo grado» «degli organi di enti territoriali a democraticità costituzionalmente garantita». La medesima obiezione potrebbe oggi rivolgersi alla sent. n. 50 del 2015, che, per sostenere la validità dell’elezione indiretta dei Consigli metropolitani e dei Consigli provinciali prevista dalla l. n. 56 del 2015, ha richiamato la sent. n. 96 del 1968 e, con essa, l’elezione del Presidente della Repubblica. Forse, però, ai nostri fini, il problema vero è un altro: e cioè cosa significhi, in punto di sistema di elezione, «democraticità costituzionalmente garantita» degli enti territoriali, alla cui soluzione (o almeno alla posizione del problema) si spera contribuiranno le considerazioni che seguiranno nel testo.

(61) Da molti esclusa per ragioni di utilità: se una delle due Camere è eletta direttamente, parrebbe sostenersi, l’altra può (deve) non esserlo. Ma l’argomento “economico” dell’utilità non

sogna dimostrare che l'elezione indiretta viola un principio supremo, segnatamente il principio della sovranità popolare e/o il principio democratico⁶². Può, invece, essere preliminarmente scansata la questione dell'incoerenza tra l'elezione indiretta dei senatori, rappresentativi delle istituzioni territoriali ed il principio di autonomia. Se già, infatti, il principio autonomistico, desumibile dagli artt. 5 e 114 Cost., non impone un sistema di elezione diretta per gli organi di governo degli enti territoriali, per le "istituzioni territoriali"⁶³, ma impone la loro rappresentatività delle comunità territoriali, la "relazione" tra eletti e comunità di riferimento e, quindi, l'autogoverno⁶⁴, *a fortiori* tale principio non può imporre l'elezione diretta del "Senato della Repubblica".

Con riguardo al principio supremo della sovranità popolare, potrebbe argomentarsi che la rappresentanza parlamentare è legata al principio della sovranità popolare per il tramite del voto: per la Corte vi deve essere corrispondenza tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica e «la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare», pena la «compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile [...], fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo

pare decisivo per il "politico".

(62) La dimostrazione sarebbe stata ancora più difficile ove per il Senato riformato si fosse scelta una elezione popolare di secondo grado "in senso stretto", in cui si hanno elettori primari che eleggono i grandi elettori e questi, eletti *ad hoc*, che eleggono i titolari della carica da coprire.

(63) Valida per gli enti territoriali «il modello di secondo grado», fondato sulla scissione tra rappresentanza ed elezioni, Corte cost., sent. n. 50 del 2015, punto 3.4.3 del *Considerato in diritto*. Instaurava, invece, un legame tra autonomia, rappresentatività e "investitura popolare" Corte cost., sent. n. 468 del 1991: «il principio di rappresentatività, connaturato alle Assemblee consiliari regionali in virtù della loro diretta investitura popolare e della loro responsabilità verso la comunità politica che ne ha eletto i componenti, comporta la piena garanzia della autonomia costituzionale riconosciuta alle anzidette Assemblee».

(64) Sul punto, basti P. CARETTI, *Parere*, in *Pareri in merito ai dubbi di costituzionalità del d.d.l. n. 1542*, in *www.affariregionali.it*.

del Governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.)»⁶⁵.

Da ciò non pare, però, possibile desumere l'illiceità costituzionale di una elezione indiretta per la rappresentanza, nel Parlamento, delle istituzioni territoriali. È vero, infatti, che le elezioni sono esplicitazione della sovranità popolare, ma, per un verso, gli argomenti del giudice costituzionale impongono il voto dei cittadini (quindi, l'elezione diretta) per la rappresentanza politica della Nazione, per l'altro, la sovranità popolare non si identifica e non si esaurisce nella rappresentanza elettiva, innerva anche funzioni non elettive e vive, più in generale, nel riconoscimento e nella garanzia delle autonomie territoriali.

La dimostrazione della violazione del principio democratico è, invece, impossibile per la stessa ragione per cui è impossibile stabilire se sia più *democratico* un governo parlamentare o un governo presidenziale o una legge proporzionale piuttosto che maggioritaria: dipende dalla teoria democratica che si accoglie e su cui si parametrizza il giudizio. Se, poi, si identifica la democrazia con l'autonomia, può dirsi che chi è eletto senza essere votato dagli elettori non può essere definito un rappresentante secondo il principio democratico, che implica un rapporto di sostanziale (e non formale) corrispondenza-somiglianza tra il rappresentante e il rappresentato e non ha legittimazione *democratica* a governare e che, tra le leggi elettorali, è quella proporzionale «che assicura la migliore o l'ottimale rappresentazione dell'orientamento politico degli elettori»⁶⁶.

Ma resta difficile per il giurista giudicare il tasso di democraticità della nuova forma rappresentativa scelta: dalla Costituzione non è deducibile

(65) Corte cost., sent. n. 1 del 2014, punto 3.1 del *Considerato in diritto* e più di recente l'argomento si ricava, *a contrario*, da Corte cost., sent. n. 275 del 2014, che definisce «le assemblee legislative nazionali, espressive al livello più elevato della sovranità popolare in una forma di governo parlamentare». Valorizza l'argomento, per desumerne l'incostituzionalità, per violazione del principio della sovranità popolare, della disposizione del disegno di legge costituzionale che esclude il suffragio popolare diretto nelle elezioni del Senato, che continua a partecipare della funzione legislativa e di revisione costituzionale, A. PACE, *Audizione del prof. Alessandro Pace nel procedimento di revisione costituzionale (d.d.l n. 1429-B)*, in *Osservatorio costituzionale Aic*, 2015.

(66) P. PINNA, *La crisi di legittimazione del Governo rappresentativo. Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Osservatorio costituzionale Aic*, 2014, p. 3.

la norma, le misure, le quantità intermedie della democrazia, ma solo la situazione-limite, quella in cui non vi è un residuo di elettività dell'organo che fa le leggi.

Al massimo potrebbe trarsene un giudizio di democraticità della riforma rispetto all'esistente in termini relativi, ma giammai assoluti ovvero potrebbe mettersi in questione il "valore" di legge⁶⁷. E ciò considerato che dalla Costituzione scompare l'evocativa espressione "suffragio universale e diretto" per l'elezione del Parlamento, che la *regola* dell'elezione diretta resta per la sola Camera dei deputati e che, se il Governo rappresentativo è sempre stato funzionalmente indipendente dal popolo, senza elezioni o con elezioni indirette lo diventa anche organicamente. Potrebbe, però, dirsi che le difficoltà democratiche dell'elezione indiretta dei senatori si attenuano, per lo meno riguardo ai senatori-consiglieri regionali, perché l'art. 57, comma 5, impone che i senatori siano eletti *da e tra* i consiglieri «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo». Il che parrebbe imporre la previsione di questo principio fondamentale per l'elezione di consiglieri regionali con legge statale, non tanto per la previsione dell'art. 122, comma 1, Cost., ma per la ragione che si tratterebbe di una regola per l'elezione (sebbene indiretta) di un organo dello Stato o di un organo della Repubblica personificato, per ragioni dimensionali, con un organo dello Stato-soggetto.

Se, dunque, appartiene allo spazio del costituzionalmente lecito l'elezione indiretta di una parte dei parlamentari, salvo verificare che ne resta del "valore" di legge, l'idoneità di quella elezione, che deve essere anche "identificazione", a rappresentare le istituzioni territoriali non può che dipendere dalla qualità dei rappresentanti⁶⁸ che, qui, dove l'elettore passivo coincide *personalmente* con quello attivo, dipende più che

(67) A rigore, il Senato non eletto direttamente mette in crisi il valore di legge solo se si fonda teoricamente il legame, per lo più intuitivo o dato per scontato, tra legge e rappresentanza elettiva. Ciò implica, però, l'elaborazione di una teoria interpretativa del valore di legge nel testo costituzionale, che qui può solo essere evocata.

(68) Nel dibattito che ha accompagnato il procedimento parlamentare del disegno di legge costituzionale ricorre la questione della *qualità* rappresentativa, ovvero della capacità, dei senatori: per tutti, G. SCACCIA, *Indagine conoscitiva*, cit., p. 11; R. BIN, *Riforma costituzionale e Regioni: ancora troppi equivoci*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*.

mai dalla qualità dei rappresentati. Nella rappresentanza sono, sempre, in gioco prestazioni di “qualità” e “valore” di rappresentante e rappresentato. E ciò non solo nella dottrina schmittiana della rappresentanza slegata dalle elezioni, secondo cui il rappresentante deve essere *capace* di rappresentare ed il rappresentato, per suo conto, deve essere capace di progredire nell'*esistenza* pubblica, *politica*, deve avere «valore»⁶⁹, ma anche nella dottrina, per certi versi elitista, gramsciana, che nella rappresentanza parlamentare metteva in gioco, oltre la legge del numero, «la capacità di espansione e di persuasione delle opinioni di pochi, delle minoranze attive, delle *élites*, delle avanguardie»⁷⁰. Ma se quella qualità può essere presunta ove il rappresentato è il popolo e vi è elezione diretta, la stessa deve essere più rigorosamente dimostrata ove il rappresentato è a propria volta una istituzione rappresentativa e non vi è elezione diretta.

E qui iniziano i problemi.

3.2 La “disomogeneità” dei rappresentati/rappresentanti

La rappresentanza territoriale del testo riformato presenta problemi di *omogeneità*.

Quando si parla di rappresentanza politica, con l'espressione “omogeneità” si intende fare riferimento a tutte quelle caratteristiche strutturali che attengono al funzionamento del meccanismo rappresentativo e che implicano una somiglianza tra i rappresentati (e, quindi, la loro rappresentabilità da parte dei rappresentanti). Quella somiglianza è il fattore, storico e teorico, in grado di trasferire un *surplus* di legittimazione democratica agli organi rappresentativi e di democraticità agli atti di quegli organi: per questo, a partire dalla genesi dello Stato moderno, ci affidiamo alla rappresentanza come strumento per costruire, riducendo la molteplicità ad unità nella *persona* giuridica del rappresentante, l'identità di *un* ordinamento e consentirne il funzionamento. Si parla di omogeneità perché l'operazione di passare dal molteplice all'uno, di ridurre

(69) C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., p. 277.

(70) A. GRAMSCI, *Il numero e la qualità nei regimi rappresentativi*, in Id., *Quaderni del carcere, Quaderno 13, Note sulle politica del Machiavelli*, § 30, Torino, Einaudi, 1975, p. 193 ss.

il pluralismo senza falcidiarlo, è possibile solo se la rappresentanza funziona nella stessa maniera in relazione alle varie parti del corpo sociale. Ma se tra le varie parti del corpo sociale non vi è omogeneità, il risultato di questo dispositivo non potrà che essere qualcosa di strutturalmente molto poco aderente al dato di partenza, irriducibile ad uno. È questa la ragione per cui negli ordinamenti pluralistici contemporanei si discorre, ormai come luogo comune, di crisi della rappresentanza: la crisi riguarda sia i rappresentanti, in quanto – seppure con qualche semplificazione – i partiti politici hanno perso la loro capacità di mettere in *forma* le plurime istanze sociali, sia i rappresentati, in quanto gli individui che formano la moltitudine sono attraversati da plurime appartenenze che l'ordinamento non riesce più, attraverso il meccanismo rappresentativo, a comporre. La rappresentanza non funziona più perché non c'è *un* popolo, *una* unità politica da riprodurre.

Potrebbe anche dirsi che è bene che la rappresentanza politica sia in *esistenziale* (à la *Schmitt*) tensione tra identità e differenza e, quindi, sia aporetica, perché esclude, da un lato, un potere totalmente sovrapposto alla società, guidato da una profonda logica dell'identificazione, dell'incarnazione e dell'immedesimazione, dall'altro, una appropriazione indebita di sovranità da parte di una frazione del popolo⁷¹.

Quella tensione, quello scarto, tra identificazione e distinzione non devono, però, superare la linea della irrappresentabilità, vale a dire della irrafrontabilità tra le varie parti da rappresentare.

La linea-limite su cui parametrare la (dis)omogeneità nella rappresentanza delle istituzioni territoriali non inerte la *relazione* tra rappresentanti e rappresentati, considerata la sostanziale, fisica, coincidenza – con le eccezioni dei senatori del Presidente, dei senatori-ex Presidenti e dei senatori-Sindaci – tra gli uni e gli altri, che esclude una relazione in senso proprio. L'omogeneità è qui una questione che riguarda piuttosto la qualità dei rappresentati e, simbioticamente, dei rappresentanti⁷². È vero che in Senato i rappresentati sono tutte le istituzioni territo-

(71) Stigmatizza tali polarizzazioni P. ROSANVALLON, *Il Politico. Storia di un concetto*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, p. 35.

(72) Seppure con riguardo alla rappresentanza politica generale, poneva la questione dell'omogeneità, della "contiguità sociale", non solo dell'"oggetto" della rappresentanza, ma

riali, ma quella rappresentanza è mediata da un organo di un ente territoriale, il Consiglio regionale: nel Senato della Repubblica i Consigli regionali stanno alle istituzioni rappresentative come nella Camera dei deputati il corpo elettorale sta alla Nazione. Non ha, quindi, senso interrogarsi sulla ovvia disomogeneità delle plurime istituzioni territoriali rappresentate, come non ha senso interrogarsi sulle infinite differenze implicate dalle idee, quali popolo e Nazione, che per esistere esigono, appunto, il meccanismo rappresentativo.

Ha senso, invece, partire dalla circostanza che i senatori sono eletti dai Consigli regionali, i quali, a loro volta, sono eletti sulla base di leggi elettorali diverse e devono rispettare cause diverse di ineleggibilità e incompatibilità, fatta eccezione, ai sensi dell'art. 122, comma 1, Cost., per i principi fondamentali fissati con una legge dello Stato.

Potrebbe discorrersi di eterogeneità interna come di un fattore strutturale della rappresentanza territoriale. Segnatamente, questi senatori saranno espressione di un rapporto governanti-governati che, all'interno di ogni singola Regione, è declinato in maniera diversa sotto i profili del sistema elettorale, delle ineleggibilità e delle incompatibilità. Per "misurare" questo tasso di eterogeneità o, per lo meno, di disomogeneità, l'attenzione non può che appuntarsi sulla legge cui la legge cost. n. 1/1999 ha affidato il compito di dettare i principi fondamentali, ossia la legge n. 165/2004 sui principi comuni ai sistemi elettorali e alle cause di ineleggibilità ed incompatibilità. E ciò che si può rilevare al riguardo è che nella legge n. 165 il fattore di riduzione ad unità, ciò che dovrebbe comprimere le eterogeneità, è praticamente nullo.

In materia di ineleggibilità, l'art. 2 prescrive quale primo principio fondamentale la «sussistenza delle cause di ineleggibilità qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati». Appare evidente come si tratti della definizione minima di ineleggibilità e non già di un principio fondamentale che, a rigore, presuppone tale definizione. Al più si tratta di un principio che si identifica con

anche dei "soggetti" della rappresentanza, dei rappresentanti, C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, Cedam, 1973, p. 99.

la descrizione degli effetti di fattispecie che devono essere sanzionate con la ineleggibilità. Con la conseguenza, però, che è rimessa alla legge regionale l'individuazione dei casi che determinano, *ope legis*, l'ineleggibilità e, quindi, lo svolgimento in concreto della valutazione circa la sussistenza o meno dell'effetto descritto dall'art. 2.

Ancora, il principio di cui alla lettera *b*), ossia l'«inefficacia delle cause di ineleggibilità qualora il candidato cessi dalle funzioni non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito», descrive il meccanismo di funzionamento delle cause di ineleggibilità: tutte le cause di ineleggibilità vengono meno in caso di dimissioni. Similmente, l'«applicazione della disciplina delle incompatibilità alle cause di ineleggibilità sopravvenute nel caso in cui ricorrano le caratteristiche proprie delle cause di incompatibilità» è una caratteristica strutturale minima di funzionamento della ineleggibilità: se la causa di ineleggibilità sopravviene all'elezione, viene qualificata e regolata come una incompatibilità, con l'assegnazione al candidato di un termine entro il quale optare per una delle due cariche. Infine, anche l'«attribuzione ai Consigli regionali della competenza a decidere sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti e del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi» è una disposizione di principio meramente ricognitiva del diritto vigente in materia di ineleggibilità.

Questi principi fondamentali giammai possono essere principi minimi, e tanto meno sufficienti, per una disciplina *cornice* delle ineleggibilità regionali: aprono piuttosto la strada a disposizioni regionali (solo formalmente di dettaglio e) eterogenee, che non potranno non mettere in questione la raffrontabilità della qualità strutturale delle diverse istituzioni territoriali rappresentate.

Ad una conclusione non dissimile pare doversi giungere anche per le cause di incompatibilità. L'art. 3 pone quale principio la «sussistenza di cause di incompatibilità, in caso di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli altri componenti della Giunta regionale o dai consiglieri regionali e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibile, anche in relazione a peculiari condizioni delle Regioni, di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione».

ne ovvero il libero espletamento della carica elettiva», vale a dire la definizione di incompatibilità. Paradossale pare, poi, il secondo principio, che non prescrive alcuna disciplina comune. L'«eventuale sussistenza di una causa di incompatibilità tra la carica di assessore regionale e quella di consigliere regionale» significa che le Regioni possono prevedere l'incompatibilità tra la carica di assessore e di consigliere. Ma se la possono prevedere, significa che possono anche non prevederla; il che dimostra che la capacità di questo principio di produrre una uniformità sul piano delle legislazioni regionali è nulla. Ancora, l'«attribuzione ai Consigli regionali della competenza a decidere sulle cause di incompatibilità dei propri componenti e del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, fatta salva la competenza dell'autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi», nonché la «fissazione di un termine dall'accertamento della causa di incompatibilità, non superiore a trenta giorni, entro il quale, a pena di decadenza dalla carica, deve essere esercitata l'opzione o deve cessare la causa che determina l'incompatibilità» sono disposizioni descrittive del normale funzionamento delle cause di incompatibilità, senza alcuna capacità conformativa del rapporto governanti-governati.

Ma probabilmente l'aspetto più significativo è quello che emerge all'art. 4, che contiene i principi fondamentali in materia elettorale, che dovrebbero consentire di ritenere che la rappresentanza delle Assemblee regionali risponda ad una matrice unitaria, comune o, per lo meno, sufficientemente omogenea da non determinarne l'irraffrontabilità e l'irrapresentabilità. Innanzitutto, vi è il principio per cui «i sistemi elettorali devono garantire stabili maggioranze nei Consigli regionali e assicurare la rappresentanza delle minoranze». Qui il principio non è quello della rappresentatività generale, ma piuttosto quello della stabilità e della rappresentanza delle minoranze: la rappresentanza delle minoranze è il contrappeso della rappresentatività generale. Similmente, la lettera *c-bis*), introdotta dalla l. n. 20 del 2016, impone la promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive: qui è la rappresentanza di genere che limita la rappresentanza generale. Gli altri principi sono il divieto di mandato imperativo e la disposizione secondo cui, in caso di elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta, essa deve avere luogo contestualmente all'elezione

del Consiglio regionale. Il grande spartiacque rimane tra elezione diretta e elezione non diretta del Presidente della Giunta. Con la conseguenza che le relazioni tra il Consiglio regionale ed il corpo elettorale possono essere decisamente disomogenee.

Ancora, dipende dallo statuto l'appartenenza al Consiglio regionale del Presidente della Giunta e, quindi, la sua eleggibilità a senatore⁷³.

Invero, l'art. 57, secondo e ultimo comma, nonché la disciplina transitoria di cui all'art. 39, commi 1 e 2, della legge di revisione costituzionale limitano l'eterogeneità, ove impongono il «metodo proporzionale» per l'elezione dei senatori-consiglieri e l'attribuzione dei seggi «in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio», riservando la materia ad una legge bicamerale. Tale fattore di omogeneità non pare, però, estensibile all'elezione dei Sindaci⁷⁴ e, in ogni caso, riguarda la possibile omogeneità dei rappresentanti, ma non già dei rappresentati. Resta che i senatori saranno espressione di un legame governanti-governati mediato da istituzioni regionali strutturalmente differenti e le cui assemblee elettive sono fondate su differenti forme di legittimazione del proprio potere. Cosicché la disomogeneità degli elettori di secondo grado, intesi in senso lato, rileva non solo come fattore disgregativo pratico della rappresentanza delle istituzioni territoriali, ma anche quale elemento corrosivo della legittimazione del potere del nuovo Senato. La questione della disomogeneità potrebbe, però, perdere di rilevanza in forza del già citato art. 57, comma 5, che impone alla legge bicamerale la norma che i senatori siano eletti «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo». Orbene, questa disposizione incide sul legame tra corpo elettorale e sena-

(73) Invero gli Statuti delle Regioni ordinarie prevedono, secondo una disposizione già contenuta nella l. cost. n. 1 del 1999, che il Presidente della Giunta regionale faccia parte del Consiglio regionale. Per quanto riguarda le Regioni a Statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia e Provincia autonoma di Trento), l'appartenenza del Presidente della Giunta regionale (o provinciale nel caso di Trento) al Consiglio è specificata nelle rispettive leggi elettorali. Nella Valle d'Aosta e nella Provincia autonoma di Bolzano, che hanno optato per derogare al modello della forma di governo dell'elezione a suffragio universale diretto, il Presidente dell'organo di governo è eletto dal Consiglio regionale (o provinciale) al proprio interno.

(74) G. TARLI BARBIERI, *Testo dell'audizione sul disegno di legge costituzionale n. 1429-B presso la 1ª Commissione affari costituzionali del Senato (28 luglio 2015)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2015, p. 7.

tore-consigliere e attenua la mediazione delle istituzioni territoriali che, nella scelta, sarebbero vincolate dalla volontà del corpo elettorale, ma non conforma la qualità delle istituzioni territoriali rappresentate e delle loro assemblee elettive. Può instaurare una relazione diretta tra il senatore-consigliere e gli elettori, ma non può conformare la qualità dei soggetti territoriali rappresentati, che resta disomogenea e, quindi, neppure la qualità del rappresentante.

In una, questa disposizione attenua il dilemma democratico, ma lascia irrisolto il problema del *funzionamento* del *dispositivo* rappresentativo che, mettendo in presenza gli assenti, ha sempre a che fare, in qualche misura, con la somiglianza.

4. Un "Parlamento"?

E sempre una questione di somiglianza, similitudine, sta dietro alla domanda con cui si concludono queste riflessioni.

Le due forme di rappresentanza, della Nazione e delle istituzioni territoriali, hanno un quoziente di omogeneità sufficiente per poter essere *una* rappresentanza parlamentare, *un* Parlamento?

Se è possibile una teoria interpretativa dell'art. 55 che riconduca la rappresentanza territoriale al *campo* del "politico" e se la distinzione tra elezione diretta di una Camera e indiretta del Senato non viola di per sé un principio supremo, ma può essere misurabile secondo il parametro della rappresentanza democratica e porre la questione del "valore" di legge, resta il problema *rappresentativo*: la rappresentanza sottende l'Uno, presente, che sostituisce i molti, assenti.

Non ci si riferisce tanto alla dottrina della rappresentanza parlamentare con libero mandato elaborata dalla giurisprudenza costituzionale: il richiamo all'unicità della rappresentanza politica nazionale di cui all'art. 67 Cost., attraverso l'«armonia con la Costituzione»⁷⁵, rappresenta l'ideale *pendant* concettuale dell'infrazionabilità del popolo sovrano, di «un solo popolo, che dà forma all'unità politica della Nazione»⁷⁶. Ci si po-

(75) Corte cost., sent. n. 306 del 2002.

(76) Corte cost., sent. n. 496 del 2000 e per il profilo che qui interessa cfr. N. ZANON, "Superiorità" della rappresentanza politica sul popolo nei procedimenti di innovazione costituzionale? (Divagazioni a margine della sentenza n. 496 del 2000 della Corte costituzionale), in L.

trebbe agevolmente liberare di questa dottrina notando come la riforma muta proprio il presupposto da cui essa muove, e cioè l'esclusività della rappresentanza nazionale. E, in fondo, di quella dottrina, *dogmatica*, si poteva fare a meno già prima, nella Costituzione vigente: era fondata sull'idea della conservazione dell'unità politica come tutela dell'unità della rappresentanza del popolo-Nazione, l'uno-indistinto, quindi sul mito, sulla finzione, della "maschera totemica" della rappresentanza politica generale e sulla opposizione sovranità/autonomia, a sua volta concatenata alla negazione di popoli regionali (sovrani).

Ci si riferisce piuttosto alla struttura teoretica della rappresentanza/rap-presentazione: il meccanismo rappresentativo si fonda sulla unità del rappresentante. Con Hobbes, è l'unità del rappresentante, e non l'unità del rappresentato, che fa una la *persona*. Ma nel Parlamento disegnato dal nuovo art. 55 i rappresentanti si moltiplicano, i presenti sono molti: sono *persone* diverse, con fonti di legittimazione diversa. L'integrazione della rappresentanza generale della Nazione con quella, anche formalmente, eterogenea delle istituzioni territoriali potrebbe mettere in questione il singolare della rappresentanza parlamentare. Potrebbe salutar-si il politeismo della rappresentanza politica come un benefico antidoto alla completa, assolutistica, identità o comunione del popolo con i suoi rappresentanti. Ma, più radicalmente, potrebbe anche divenire una non-rappresentanza: molteplici non sono più solo i rappresentati da mettere in forma, ma molteplici, perché istituzionalmente diversi, sono anche i rappresentanti. In ogni caso, la rappresentanza non è più la relazione tra l'autorità del «popolo come unità» e il «popolo come molteplicità»⁷⁷, ma tra più molteplicità.

La dualità delle forme di rappresentanza, ove entrambe interpretate come rappresentanza politica, non è forse sufficiente per declinare il Par-

CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001, p. 156.

(77) Cfr. H. HELLER, *Staatlebre*, Leyden, 1971, trad. it. U. Pomarici, *Dottrina dello Stato*, Napoli, Esi, 1988, p. 141. Cfr. anche Id., *Die Souveranetaet. Ein Beitrag zur Theorie des Staatsund Voelkerrechts* (1927), trad. it P. Pasquino, *La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 141-2.

lamento al plurale, un Parlamento generale e un Parlamento *speciale*⁷⁸. Ma è forse il segno del declino dell'idea della inaggettivata rappresentatività dell'organo assembleare.

La storia repubblicana inizia con l'art. 52, comma 3, della l. n. 62 del 1953, che vietava ai membri della Commissione parlamentare per le questioni regionali di partecipare alle sedute in cui fossero discusse questioni della Regione nei cui collegi erano stati eletti.

Conosce la "rappresentanza" delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali nella Commissione parlamentare per le questioni regionali, secondo la previsione dell'art. 11, l. cost. n. 3 del 2001.

Arriva con il Senato della Repubblica al rovesciamento dell'art. 52 della legge n. 62/1953 e, con esso, al mutamento della nozione di Parlamento.

Dopo la riforma, infatti, difficilmente l'*essenza* del parlamentarismo, anche se resta rappresentativa, può continuare ad essere definita «la formazione della volontà normativa dello Stato da parte di un organo collegiale eletto dal popolo in base al suffragio universale e uguale, e quindi democraticamente, secondo il principio maggioritario»⁷⁹ o, in ogni caso, si attenua il rapporto, storicamente – se non teoricamente – fondato, tra parlamentarizzazione e democratizzazione⁸⁰.

(78) Si mutua l'aggettivo da H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo*, cit., p. 179, nota 6, che lo riferisce alle «corporazioni organizzate su base personale o territoriale».

(79) H. Kelsen, *op. cit.*, p. 175.

(80) M. Weber, *Parlamento e governo*, cit., p. 95 ss.