

## Lezioni comparate per il nuovo Senato italiano

*Brunetta Baldi*

*L'articolo concentra l'attenzione sul nuovo Senato italiano, come disegnato dalla riforma costituzionale soggetta a referendum, e lo analizza in prospettiva comparata, con particolare ma non unico riferimento alle Camere territoriali di Austria, Belgio e Francia, al fine di comprendere meglio il potenziale impatto ed il valore della prospettata revisione. Le lezioni comparate estrapolate nel corso dell'analisi consentono di mettere in luce sia i limiti che le possibilità di sviluppo del nuovo Senato. I principali limiti riguardano la funzione legislativa, ridimensionata dall'introduzione di un procedimento legislativo ordinario monocamerale, e la funzione di rappresentanza territoriale, che potrebbe risultare assoggettata alle dinamiche della politica nazionale date le modalità di composizione della nuova Camera unite alla centralizzazione del sistema partitico italiano. Tuttavia, il disegno della riforma non preclude affatto al nuovo Senato l'assunzione di un ruolo di rilievo, con particolare riferimento all'esercizio dei suoi poteri di controllo sulle pubbliche amministrazioni, di valutazione delle politiche pubbliche e di partecipazione alle decisioni relative alle politiche europee. Inoltre, il nuovo Senato potrebbe assumere un'importante funzione di mediazione politica, capace di ricomporre i diversi interessi territoriali del Paese e risolvere i conflitti centro-periferia nella sede della sovranità nazionale.*

### 1. Introduzione

Il superamento del bicameralismo paritario italiano, un'anomalia nel panorama comparato, che nemmeno i padri costituenti della Repubblica avevano voluto<sup>1</sup>, è il nucleo centrale della riforma costituzionale sulla quale i cittadini saranno chiamati ad esprimere il proprio parere il prossimo 4 dicembre. Una revisione profonda della composizione e

---

(1) Cfr. L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento - Annali della Storia d'Italia*, Torino, Einaudi, vol. 17, 2001, pp. 325-355.

delle funzioni del nostro Senato che, seppur nelle inevitabili differenze, presenta punti di contatto con le esperienze comparate presentate in questo fascicolo monografico, le quali aiutano ad inquadrare meglio la portata della riforma.

Come noto, a questa riforma costituzionale si arriva in un clima di profonda crisi economico-sociale e finanziaria, con una crescente domanda di cambiamento e relativa instabilità del sistema politico, ed un Governo di larghe intese che si propone, fin dal suo avvio, un programma di riforme incisive, anche per superare lo stato di immobilismo in cui pare essere relegato il Paese. A tale clima favorevole all'intervento riformatore, sebbene caratterizzato da sempre maggiori tensioni politiche, culminate in una campagna referendaria incentrata più sull'opposizione al Governo in carica che sui contenuti della riforma<sup>2</sup>, si è aggiunta la necessità, avvertita con insistenza nel corso dell'ultimo decennio, di rivedere, da un lato, la precedente riforma del Titolo V della Costituzione (2001), per correggere alcune "storture" del riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni che tanto hanno alimentato conflitti di attribuzione<sup>3</sup>; dall'altro, il sistema delle autonomie territoriali nel suo insieme, un sistema messo a dura prova dalle gravi difficoltà della finanza pubblica, ma anche dai numerosi scandali che hanno travolto svariate amministrazioni regionali, responsabili della mala gestione dei fondi pubblici, sollevando non poche ombre sul funzionamento effettivo del nostro regionalismo.

È in tale quadro, solo brevemente accennato, che la riforma del Senato va compresa, riconducendola ad una logica non di "federalizzazione", come la sua trasformazione in Camera territoriale potrebbe far credere, bensì di "razionalizzazione". La revisione del Senato si inserisce infatti in un intervento di riforma più ampio che interessa oltre quaranta arti-

---

(2) Sebbene tanto nel fronte del "No" quanto in quello del "Sì" alla riforma confluiscono motivazioni anche contenutistiche, in relazione alle quali hanno preso posizione insigni costituzionalisti, la campagna referendaria è stata fin dal suo avvio caratterizzata da una forte personalizzazione del *premier* Matteo Renzi, proponente la riforma, e ciò ha innescato mobilitazioni politiche contro il Governo e il suo operato. Si vedano, fra gli altri, G. FALCON, *Le ragioni del sì e del no*, Editoriale, in *Le Regioni*, 1, 2016, pp. 5-10; A. ANZON DEMMIG, *Perché non convincono le ragioni del no al referendum costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2016.

(3) Sul punto si veda il saggio di S. CECCANTI e S. CURRERI in questo fascicolo.

coli della Carta costituzionale e che, nel suo insieme, non mira affatto a perfezionare il disegno federale abbozzato dalle riforme precedenti, ma a rafforzare i poteri, la stabilità e l'efficienza del Governo nazionale. In particolare, attraverso il ridimensionamento del Senato, l'esecutivo nazionale circoscrive il proprio rapporto di fiducia alla sola Camera dei deputati e vede semplificato l'*iter* di approvazione delle leggi e dei suoi disegni di legge mediante la previsione di un procedimento legislativo ordinario sostanzialmente monocamerale. Inoltre, diversamente dal Belgio dove il Senato è stato recentemente riformato sulla base di simili criteri<sup>4</sup>, la riforma non opera una ulteriore devoluzione di poteri alle Regioni, bensì riconduce in capo allo Stato varie materie già attribuite, dalla riforma del 2001, alla competenza regionale e, soprattutto, introduce una clausola di supremazia della legislazione statale che pone seri limiti all'autonomia legislativa regionale. Sulla base della medesima logica, volta più a razionalizzare che a sostenere il sistema delle autonomie, la riforma prevede altresì la de-costituzionalizzazione delle Province che scompaiono dall'elenco degli enti territoriali necessariamente costitutivi della Repubblica.

Questo articolo sofferma l'attenzione sul nuovo Senato italiano, come disegnato dalla riforma, e lo analizza in prospettiva comparata con particolare ma non unico riferimento ai tre casi presentati in questo numero monografico, al fine di comprendere meglio il valore e il potenziale impatto della revisione costituzionale soggetta a *referendum*. A partire da una riflessione sui fondamenti del bicameralismo, necessaria per comprendere le possibili funzioni delle seconde Camere, l'articolo si concentra sulle Camere territoriali che si sono affermate negli Stati federali e, particolarmente, in quelli europei. La comparazione con le esperienze europee più vicine consente di approfondire l'analisi relativamente alla composizione e alle funzioni della Camera territoriale proposta dalla riforma, collocandola in un quadro di più ampio respiro che permette di evidenziare i limiti ma anche le possibilità di sviluppo del nuovo Senato.

---

(4) Cfr. A. MASTROMARINO in questo fascicolo.

## 2. I fondamenti del bicameralismo

Premesso che il bicameralismo, pur essendo ampiamente diffuso fra i Paesi più avanzati e densamente popolati, non è condizione necessaria per la democrazia, basti pensare ai casi di Svezia, Grecia o Nuova Zelanda dove il Parlamento nazionale è monocamerale<sup>5</sup>, e tenendo presente che sulla validità istituzionale del modello bicamerale ci si interroga da tempo in letteratura<sup>6</sup>, appare utile, al fine di comprendere meglio la riforma italiana e le funzioni del nuovo Senato, ricordare quali sono i fondamenti del bicameralismo, ovvero le possibili giustificazioni delle seconde Camere.

Il bicameralismo può rispondere a diversi principi che si sono affermati nel corso della storia istituzionale dello Stato, una diversità che concorre a spiegare l'elevata eterogeneità di forme che le Camere alte possono assumere<sup>7</sup>, posto il comune denominatore del loro essere "differenti" per composizione e/o funzione rispetto alla Camera bassa<sup>8</sup>.

A scopo classificatorio è possibile ricondurre le diverse giustificazioni a tre principi o macro-funzioni che le seconde Camere possono assolvere<sup>9</sup>: 1) la funzione di *check and balance*; 2) la ricerca di qualità nel pro-

(5) Su 193 Stati appartenenti alla *Inter-Parliamentary Union*, l'organizzazione internazionale di Parlamenti, ben 116 (pari al 60,1%) risultano essere monocamerale. Cfr. *Inter-Parliamentary Union, Parline databased*, 2016, <http://www.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?REGION=All&LANG=ENG>. Sono però bicamerale tutti i Paesi del G8, 15 Paesi del G20 e 30 Paesi dei 40 con la maggiore popolazione al mondo. Cfr. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, Dossier n. 54, 2013, Roma.

(6) Si veda il numero monografico (*Special Issue*) della Rivista *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, n. 1, 2001, dedicato al tema "*Second Chambers*". Inoltre, J. COAKLEY, *The Strange Revival of Bicameralism*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 20, n. 4, 2014, pp. 542-572.

(7) Per una rassegna delle seconde Camere, cfr. R. WATTS, *Federal Second Chambers Compared*, in *federalismi.it*, 15, 2006. Per una più ampia riflessione, cfr. J. LUTHER, P. PASSAGLIA e R. TARCHI (a cura di), *A World of Second Chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*, Centro Studi sul Federalismo, Milano, Giuffrè, 2016.

(8) Una delle poche eccezioni al riguardo è rappresentata dall'attuale Senato italiano, espressione di un bicameralismo davvero "perfetto", dove le differenze rispetto alla Camera, oltre al numero di membri, sono essenzialmente quelle dei requisiti per l'elettorato attivo e passivo. Cfr. G. PASQUINO, *The Italian Senate*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 8, n. 3, 2002, pp. 67-78.

(9) Si tratta di una rielaborazione dei principi individuati da D. SHELL, *The History of Bicameralism*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, n. 1, 2001, pp. 5-18. Al riguardo si veda anche F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il Bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Napoli-Roma, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013.

cesso di *law-making*; 3) la rappresentanza territoriale. Si tratta di categorie non mutuamente esclusive in quanto, nella grande varietà delle Camere alte, possono cumularsi e combinarsi fra loro.

La funzione di *check and balance* rappresenta la giustificazione più classica e tradizionale del bicameralismo, quella derivante dal pensiero liberale, volta alla costruzione di un sistema di “pesi e contrappesi” che assicuri equilibrio e controllo reciproco fra le istituzioni preposte all’esercizio del potere politico, a salvaguardia di quel principio di divisione dei poteri che è essenza della democrazia. Tale giustificazione punta alla creazione di una seconda Camera che operi come “contrappeso” nei confronti dell’altra Camera e, soprattutto, del Governo nazionale, specie quando legato al rapporto di fiducia con la Camera bassa. A tale scopo, la sua composizione è solitamente tale da non precludere l’espressione di una maggioranza politica diversa rispetto all’altra Camera e le sue prerogative vanno oltre la partecipazione al processo legislativo, potendo includere, come nel caso francese<sup>10</sup>, il potere di inchiesta, il sindacato ispettivo, i poteri di nomina di alcuni vertici istituzionali, quelli di controllo sul Governo e sulle pubbliche amministrazioni e, non ultimo, di valutazione delle politiche pubbliche.

Il bicameralismo può poi trovare giustificazione nella ricerca di “ponderazione e saggezza” (*wisdom*) nel processo legislativo al fine di scongiurare possibili errori ed imprudenze. Simile funzione deriva sempre dal principio della separazione dei poteri, ma presenta una declinazione differente, limitata alla sola partecipazione al processo legislativo. Essa mira alla costruzione di una seconda Camera che, a prescindere dall’orientamento politico di maggioranza, sia di “riflessione”, capace cioè di “raffreddare” il processo di approvazione delle leggi della Camera bassa, rendendo difficili i cambiamenti più improvvisi e meno meditati. Una funzione che, nella sua applicazione più operativa, punta ad assicurare una maggiore “qualità” del processo legislativo, costringendo i legislatori ad un riesame approfondito delle proprie scelte a partire dal parere espresso da senatori solitamente distinti rispetto agli eletti alla Camera bassa sulla base dell’età o del prestigio sociale, come nel ca-

---

(10) Cfr. S. VENTURA in questo fascicolo.

so del Senato canadese<sup>11</sup>, ma per certi versi anche del “vecchio” e ancora attuale Senato italiano. A simile funzione può essere ricondotta una recente evoluzione conosciuta dalle Camere alte, quella della ricerca di *expertise* in risposta al crescente specialismo e alla maggiore complessità del processo di *law-making*. In questo caso, si punta ad una seconda Camera dove i membri siano, magari per una componente solo minoritaria, come nel caso dei senatori “cooptati” del Belgio<sup>12</sup>, non tanto “saggi” quanto “esperti” delle problematiche dell’intervento pubblico, capaci cioè di migliorare la qualità della legislazione approvata in virtù di una competenza più tecnica e meno partigiana rispetto ai legislatori della Camera bassa.

La terza giustificazione del bicameralismo è quella connessa alla forma federale o comunque decentrata dello Stato e porta alla costruzione di una “Camera territoriale”. È a partire dalla Costituzione americana che il bicameralismo assume la funzione di rappresentanza territoriale, divenendo un tratto caratterizzante del federalismo<sup>13</sup>. Nei sistemi federali, mentre la Camera bassa rappresenta la nazione, o meglio il *demos*, nella sua interezza, la Camera alta rappresenta le autonomie territoriali che compongono lo Stato, assicurando loro la partecipazione nella sede del Parlamento nazionale, al fine di dare voce a quel pluralismo di interessi ed identità che è proprio degli Stati composti. Si tratta di una rappresentanza profondamente diversa rispetto a quella della Camera bassa, in quanto basata sui territori e non sui cittadini, ben esemplificata dal prototipo americano dove tanto i 38 milioni di cittadini della California quanto il mezzo milione di quelli dell’Alaska sono rappresentati dallo stesso numero di senatori. Tuttavia, data l’intermediazione partitica propria dei sistemi democratico-rappresentativi, a maggior ragione se la designazione dei membri della Camera alta avviene su base eletti-

---

(11) Il Senato canadese a sua volta si ispira alla Camera alta del Regno Unito (*House of Lords*). Per approfondimenti, cfr. D.C. DOCHERTY, *The Canadian Senate: Chamber of Sober Reflection or Loony Cousin Best Not Talked About*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 8, n. 3, 2002, pp. 27-48.

(12) Cfr. A. MASTROMARINO in questo fascicolo.

(13) Si veda, fra gli altri, G. DORIA, *Bicameralismo e federalismo. Analisi dei modelli di relazione*, Roma, Carocci, 2014.

va, essa diviene a tutti gli effetti una rappresentanza “politica” dei territori che, in quanto tale, può tradursi in una diversa maggioranza parlamentare rispetto a quella espressa dalla Camera bassa<sup>14</sup>.

Il grande sviluppo conosciuto nel corso dell'ultimo secolo sia dal federalismo che dal decentramento politico, con una crescente diffusione, evoluzione e commistione di forme, ha portato ad attribuire sempre maggiore peso alla funzione territoriale delle Camere alte, e non solo negli Stati di federalismo compiuto<sup>15</sup>. Tale funzione, che accomuna tutti i casi qui analizzati e qualifica il nuovo Senato italiano, merita dunque un approfondimento.

### 3. *Il ruolo territoriale delle seconde Camere*

Sebbene la capacità dei Parlamenti nazionali di assicurare un'effettiva rappresentanza territoriale sia discussa in letteratura<sup>16</sup>, il ruolo territoriale delle Camere alte, che si dispiega nei sistemi federali o comunque in quelli dove il decentramento politico ha portato quote significative di potere ai governi periferici, mira ad assolvere le seguenti più specifiche funzioni<sup>17</sup>: 1) trasmettere le istanze delle autonomie territoriali nel processo legislativo nazionale al fine di tutelare i loro interessi; 2) raccordare il Parlamento nazionale con le istituzioni di governo periferico per consentire il coordinamento delle politiche pubbliche “multilivello”, avvicinando le politiche nazionali alle specifiche problematiche locali; 3) offrire una sede politica per ricomporre i differenti interessi territoriali ed i possibili conflitti centro-periferia. Si tratta, quest'ultima, di una funzione cruciale, talvolta trascurata dal dibattito politico, che risponde ad una esigenza di mediazione insita nella natura federale, o comunque composta, dello Stato. La sfida del federalismo, per la quale la seconda Camera vuole es-

---

(14) Per una riflessione sulla rappresentanza territoriale come forma di rappresentanza politica, cfr. L. BUFFONI, A. CARDONE, *La rappresentanza politica delle “istituzioni territoriali” della Repubblica*, in questa *Rivista*, 1, 2016, pp. 47-86.

(15) Cfr. M. RUSSELL, *The Territorial Role of Second Chambers*, in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 7, n. 1, 2001, pp. 105-118.

(16) Si veda il numero monografico della Rivista *The Journal of Legislative Studies*, 2001, cit.; inoltre, cfr. G. DORIA, 2014, *op. cit.*

(17) Una rielaborazione della classificazione proposta da M. RUSSELL, 2001, *op. cit.*

sere uno strumento, infatti, non è solo la tutela dell'autonomia territoriale (*self-rule*), difendendo gli interessi locali nel processo decisionale nazionale, ma anche la tenuta dello Stato nella sua unità (*shared rule*), ricomponendo al suo interno gli eventuali conflitti fra i diversi interessi territoriali e fra questi e l'interesse nazionale. Una funzione di integrazione che risulta essere tanto più necessaria quanto più esistono fratture etno-linguistiche o socio-economiche all'interno dello Stato.

La possibilità di esercitare in modo incisivo queste funzioni di rappresentanza territoriale dipende dai criteri impiegati nella composizione della Camera alta, dai poteri ad essa attribuiti e, non ultimo, dalla previsione, o meno, di specifici meccanismi rafforzativi. A tale proposito, come già anticipato, le Camere territoriali differiscono profondamente fra loro.

Per quanto riguarda i criteri impiegati nella composizione, le modalità di designazione dei membri sono quattro: elezione diretta, elezione indiretta, delega da parte delle istituzioni territoriali, nomina centrale. Anche limitando l'attenzione alle sole federazioni occidentali, la varietà è notevole: i membri delle Camere territoriali risultano essere eletti direttamente in Australia, Svizzera e Stati Uniti, indirettamente, ovvero scelti dalle Assemblee sub-statali in Austria e Belgio, delegati dai Governi regionali in Germania, nominati dalle istituzioni centrali in Canada. Tale varietà si accentua se si prendono in considerazione i Paesi europei dove, pur in assenza di un federalismo compiuto, le Camere alte assolvono una funzione di rappresentanza territoriale, ovvero Francia, Spagna e, qualora la riforma entrasse in vigore, Italia<sup>18</sup>. Tali casi si accomunano per avere Camere territoriali elettive ma, come vedremo, con modalità piuttosto diverse fra loro. Una riflessione si impone fin da subito sulla differenza fra la forma diretta e quella indiretta, che tanto ha segnato

---

(18) Si considerano i soli Paesi che aderiscono all'Unione europea (UE). L'esclusione dei Paesi Bassi da questo elenco deriva dal fatto che, diversamente da quanto comunemente si crede, il Senato olandese non è una Camera territoriale. Sebbene i senatori siano espressi dalle Assemblee delle Province, la *Eerste Kamer* è infatti concepita solo come Camera nazionale di riflessione della legislazione approvata dalla Camera bassa e la funzione di rappresentanza delle Province non è nemmeno indicata fra le sue mansioni. Cfr. R.B. ANDEWEG, G.A. IRWIN, *Governance and politics of the Netherlands*, New York, Palgrave Macmillan, 2002, p. 123; EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL, *The Senate of the States General*, The Hague, 2009, [https://www.eerstekamer.nl/id/vi21lixhu4ou/document\\_extern/brochure\\_ek\\_engels\\_inclusief\\_europa/f=/vipzb4k9v6vk.pdf](https://www.eerstekamer.nl/id/vi21lixhu4ou/document_extern/brochure_ek_engels_inclusief_europa/f=/vipzb4k9v6vk.pdf).

il dibattito sulla riforma italiana<sup>19</sup>. L'elezione indiretta, la più frequente (Tabella 1), soprattutto nei sistemi parlamentari<sup>20</sup>, rappresenta le istituzioni dei territori: sono infatti le istituzioni locali, solitamente le assemblee deliberative, a designare i membri della Camera alta. Tale modalità consente alle autonomie di difendere le proprie prerogative istituzionali nel processo legislativo nazionale, trasmettere interessi già aggregati e filtrati dalle istituzioni locali e, non ultimo, stabilire raccordi con il livello superiore che facilitano il coordinamento delle politiche pubbliche "multilivello". Una simile rappresentanza risulterebbe più incisiva se venisse previsto il vincolo di mandato, per costringere i membri eletti a trasmettere la volontà delle istituzioni rappresentate; tuttavia tale previsione non appartiene a nessuna Camera indirettamente elettiva<sup>21</sup>. Poiché intende rappresentare le istituzioni e non i cittadini dei territori, l'elezione indiretta ridimensiona lo spazio della competizione partitica ed accentua la differenza con la Camera bassa (sempre eletta in forma diretta). Qualora sia previsto il doppio incarico, come per il nuovo Senato italiano, i membri della seconda Camera operano solo *part-time*, dovendo coniugare tale ruolo con quello svolto presso l'istituzione locale. In tal senso, sebbene rafforzi il legame istituzionale fra i due livelli di governo, il doppio incarico tende a presentare problemi di coordinamento e sovraccarico, e perciò l'orientamento nel panorama comparato è di limitare, se non impedire, il cumulo di incarichi, una tendenza rispetto alla quale la riforma italiana si presenta come un'eccezione<sup>22</sup>. Nell'elezione diretta, invece, la rappresentanza territoriale è strettamente partitica in quanto i membri della seconda Camera sono scelti dai cittadini-residenti nei territori fra liste di partito. In questo caso si tratta di

---

(19) Cfr. A. ANZON DEMMING, 2016, *op. cit.*

(20) Nei sistemi bicamerali parlamentari, infatti, la Camera bassa ha solitamente l'esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo nazionale. Si tende allora ad evitare una seconda Camera eletta direttamente dai cittadini che sarebbe comunque esclusa dal rapporto di indirizzo politico con l'esecutivo. L'unica eccezione, quanto meno fra i Paesi occidentali, è rappresentata dall'attuale Senato italiano.

(21) Cfr. M. RUSSELL, 2001, *op. cit.*

(22) Cfr. A. MASTROMARINO, *Oltre il bicameralismo paritario italiano: alcune note di diritto comparato*, in AA.VV., *Italia 2016. Proposte per un federalismo ancora possibile*, Torino, Centro studi sul federalismo, 2016, pp. 37-48.

rappresentanti politici che, sebbene eletti su base territoriale, operano in modo simile a quelli della Camera bassa: a tempo pieno, senza possibilità di vincolo di mandato, rispondendo ad un ampio elettorato. Più difficili risultano allora essere sia la trasmissione degli interessi, non aggregati e/o filtrati dall'istituzione locale, sia il raccordo fra i due livelli di governo, i cui organi vengono eletti in modo separato.

Nel caso di delega da parte degli esecutivi regionali – una modalità operativa solo in Germania dove nel *Bundesrat* siedono i delegati dei Governi dei *Länder* – la rappresentanza territoriale della seconda Camera risulta più incisiva poiché esiste il vincolo di mandato, si opera uno stretto raccordo fra i due livelli di governo e, soprattutto, si offre rappresentanza immediata alle istanze dei Governi periferici, incorporandole nel processo legislativo nazionale. Tuttavia, l'incisività della Camera territoriale tedesca deriva anche dalla previsione di specifici meccanismi rafforzativi. In particolare: a) l'organizzazione della Camera in gruppi non solo politici ma anche territoriali in modo da svincolare, almeno in parte, la rappresentanza dei territori dalla logica dell'appartenenza partitica; b) il voto unitario per territorio, meccanismo ancora più incisivo del precedente, che impone la ricerca di un accordo unanime fra i rappresentanti a prescindere dalle appartenenze partitiche; c) l'obbligo di informare le Assemblee legislative regionali dei lavori della Camera, potenziando la funzione di raccordo. Simili meccanismi fortificano l'azione del *Bundesrat* tedesco quale Camera di trasmissione e difesa degli interessi dei Governi regionali, conferendogli una natura a tutti gli effetti "intergovernativa". Si tratta tuttavia di un *unicum*, in quanto simili modalità di designazione e relativi meccanismi rafforzativi non sono stati mutuati da altri Paesi<sup>23</sup>.

Se, invece, i membri della Camera alta sono nominati dalle istituzioni centrali, come nel caso canadese, vengono meno i presupposti per l'esercizio di una qualsiasi forma di rappresentanza territoriale e la seconda Camera risulta essere "territoriale" solo nominalmente<sup>24</sup>.

---

(23) Cfr. M. RUSSELL, 2001, *op. cit.* L'unica somiglianza con il *Bundesrat* tedesco si ritrova nell'assetto istituzionale dell'UE, interpretando il Consiglio come Camera territoriale ed il Parlamento europeo come Camera rappresentativa del *demos*. Cfr. T.A. BÖRZEL, *What can federalism teach us about the European Union? The German experience*, in *Regional & Federal Studies*, vol. 15, n. 2, 2005, pp. 245-257.

(24) Si veda, fra gli altri, B. BALDI, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democra-*

La designazione dei membri presenta variazioni anche con riferimento alla scelta di quale livello di governo territoriale rappresentare. Nei sistemi federali tale livello è quello delle entità federate – il livello “mezzo”, di rango regionale, il più rilevante in termini di poteri e *status* costituzionale – consentendo una rappresentanza omogenea. Nei sistemi unitario-decentrati, invece, la scelta è più variabile. In Spagna, in linea con le esperienze federali, il Senato rappresenta, sebbene solo parzialmente<sup>25</sup>, le Comunità autonome, mentre in Francia sono i governi locali, e particolarmente i Comuni, i più rappresentati; in Italia la scelta operata per il nuovo Senato non dimentica la tradizione municipale, pur attribuendo peso maggiore alla rappresentanza delle Regioni. In queste esperienze, data l'eterogeneità degli interessi territoriali rappresentati, risulta più difficile sia la funzione di trasmissione e difesa che quella di raccordo intergovernativo.

Un'altra variabile su cui la composizione delle Camere territoriali può differire riguarda poi le modalità di ripartizione dei seggi fra le autonomie territoriali, la quale può essere paritetica, quando i territori hanno tutti lo stesso numero di rappresentanti, come da modello americano, oppure scalare quando il diverso peso demografico viene tenuto in considerazione. Nel primo caso, il principio della rappresentanza territoriale si sostituisce pienamente a quello classico della rappresentanza democratica: “un territorio, un voto” invece che “un cittadino, un voto”. Ne deriva la massima sovrarappresentanza dei territori più piccoli e una profonda differenza con la Camera bassa. Nel secondo caso, invece, la ricerca di una mediazione fra i due opposti principi attenua le differenze con la prima Camera e ridimensiona la sovrarappresentanza dei territori più piccoli, sebbene con gradi variabili a seconda dei Paesi. La gamma di oscillazione è, per esempio, molto contenuta, a vantaggio del principio di rappresentanza territoriale, nel caso tedesco (i rappresentanti al *Bundesrat* variano da 3 a 6), mentre è maggiore, a svantaggio della rappresentanza territoriale, nel caso austriaco (da 3 a 12).

---

*zie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

(25) I senatori espressi dalle Comunità autonome sono solo 1/5 del totale, ovvero 56 su 264. Gli altri 4/5 (pari a 208) sono eletti dai cittadini in collegi provinciali.

Infine, le seconde Camere si differenziano con riferimento ai poteri loro attribuiti rispetto alla Camera bassa. Nella maggioranza dei casi le Camere territoriali hanno minori poteri e, nei sistemi parlamentari, sono sempre escluse dal procedimento di fiducia nei riguardi dell'esecutivo nazionale.

*Tab. 1 – Le Camere territoriali: federazioni occidentali e Paesi europei<sup>26</sup>*

Variabili	Forme	Casi
Modalità di selezione	Elezione diretta	Stati Uniti, Australia, Svizzera
	Elezione indiretta	Austria, Francia, Spagna, Belgio; <i>Italia</i>
	Delega	Germania
	Nomina centrale	Canada
Doppio incarico	Sì	Francia, Belgio, Germania; Spagna e Austria <sup>1</sup> ; <i>Italia</i>
	No	Stati Uniti, Australia, Svizzera, Canada;
Meccanismi rafforzativi della rappresentanza dei territori	Sì	Germania
	No	Stati Uniti, Australia, Svizzera, Canada, Austria, Francia, Spagna, Belgio; <i>Italia</i>
Livello di governo rappresentato	Solo livello meso	Stati Uniti, Australia, Svizzera, Belgio, Austria, Spagna, Germania, Canada
	Anche livello locale	Francia; <i>Italia</i>
Ripartizione dei seggi fra territori	Paritetica	Stati Uniti, Australia, Svizzera, Canada
	Scalare	Belgio, Austria, Spagna, Germania, Francia; <i>Italia</i>
Poteri (rispetto alla camera bassa)	Equivalenti	Stati Uniti, Svizzera; Australia e Canada <sup>2</sup>
	Minori	Belgio, Austria, Spagna, Germania, Francia; <i>Italia</i>

(1) In Austria e Spagna è possibile, anche se talvolta vietato dagli Statuti regionali, ma di fatto non operativo.

(2) In Australia e Canada, entrambi sistemi parlamentari (diversamente da Svizzera e Stati Uniti), resta l'esclusione dal procedimento di fiducia all'esecutivo nazionale, da cui derivano alcune altre eccezioni, comunque limitate, alla regola del bicameralismo paritario.

(26) Considerando i soli Paesi che aderiscono all'Ue non è contemplato il caso della Bosnia-Erzegovina, che è l'unico Stato ad avere una Camera territoriale fra quelli europei non aderenti all'Ue. In realtà, la seconda Camera della Bosnia-Erzegovina più che i territori rappresenta i diversi gruppi etnici del Paese e per questo è denominata Camera dei popoli.

La Tabella 1, nella quale si inserisce anche il nuovo Senato italiano che verrà analizzato nel paragrafo seguente, mostra, con chiara evidenza, come non esista un modello unico di Camera territoriale. Tuttavia, se ci si allontana dall'esperienza dei federalismi classici, ispirati al prototipo americano (Svizzera, Canada, Australia), il modello di Camera territoriale più diffuso risulta essere ad elezione indiretta, in rappresentanza scalare dei territori di livello meso, senza meccanismi rafforzativi, con minori poteri rispetto alla Camera bassa e la possibilità del doppio incarico. La riforma italiana si inserisce in tale tendenza seppure con un'aderenza non totale. Per comprendere meglio questa riforma occorre allora circoscrivere la comparazione ai casi europei più vicini al modello estrapolato, ovvero quelli presentati in questo fascicolo monografico.

#### *4. Il nuovo Senato italiano in prospettiva comparata*

La scelta di comparare i casi di Austria, Belgio e Francia deriva dalla constatazione che, nel quadro europeo, è con queste esperienze che la proposta del nuovo Senato italiano presenta i maggiori punti di contatto. La scelta del riformatore è stata infatti quella di non abbracciare il modello tedesco, come invece suggerito, seppur con voci discordanti, dal dibattito accademico italiano<sup>27</sup>. Escluso quel modello, l'esperienza delle Camere territoriali in Europa si riconduce essenzialmente a questi casi<sup>28</sup>.

Una simile comparazione, a cui ricondurre il nuovo Senato italiano, non è un'operazione facile, non solo perché tali Camere risultano comunque diverse fra loro, ma anche perché ognuna va compresa alla luce del particolare sistema politico-istituzionale che l'ha concepita. Tuttavia, volendo riepilogare quanto emerso dai saggi comparati relativamente alla composizione e alle funzioni di queste Camere territoriali, si veda la tabella seguente (Tab. 2).

---

(27) Si veda il n. 1 del 2015 della Rivista *Le Regioni*, interamente dedicato al dibattito accademico sulla riforma costituzionale, e particolarmente l'editoriale, *La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo*, di G. FALCON, pp. 3-16.

(28) La comparazione fra le esperienze europee, come già anticipato, è limitata ai Paesi dell'UE; essa non comprende in questa sezione il caso della Spagna in quanto quel Senato è "territoriale" solo in minima parte. Su questo punto e sulla esclusione della *Eerste Kamer* olandese si rinvia alle note precedenti.

*Tabella 2 - Il nuovo Senato italiano fra le Camere territoriali europee*

	<b>Francia</b>	<b>Austria</b>	<b>Belgio</b>	<b>Italia</b>
Numero di senatori	348	62	60	100
Mandato	Legislatura propria, svincolata dalle elezioni locali	Mandato legato alle legislature locali (organo permanente)	Mandato legato alle legislature locali (organo permanente)	Mandato legato alle legislature locali (organo permanente)
Elezione indiretta	Competitiva, operata attraverso grandi elettori, con metodo maggioritario o proporzionale a seconda delle dimensioni dei collegi; candidature anche esterne agli organi locali	Attraverso i Consigli regionali; designazione da parte dei partiti proporzionalmente ai voti ottenuti nelle elezioni regionali; possibili candidature esterne agli eletti in consiglio	Attraverso le Assemblies delle entità federate; designazione da parte dei partiti (e gruppi linguistici) proporzionalmente ai voti ottenuti nelle elezioni regionali; solo candidature interne	Attraverso i Consigli regionali (e delle Province autonome); liste di candidati (consiglieri-Sindaci) con seggi assegnati in proporzione ai voti ottenuti dai partiti nelle elezioni regionali; solo candidature interne
Doppio incarico	Frequente ma non obbligatorio e in via di contenimento; riconosciuta una indennità senatoriale	Possibile ma raro, in taluni <i>Länder</i> vietato	Sì, obbligatorio, riconosciuta una parziale indennità	Sì, obbligatorio, senza indennità
Istituzioni rappresentate	Prevalentemente i Consigli dei Comuni ma anche quelli dei Dipartimenti e delle Regioni	I Consigli regionali	Le Assemblies delle entità federate (per lo più Comunità ma anche Regioni)	I Consigli delle Regioni (e Province autonome) e i Comuni (Sindaci)
Vincolo di mandato	No	No	No	No
Voto unitario per territorio	No	No	No	No
Obbligo di informare le istituzioni locali	No	No	No	No

Partecipazione al processo legislativo	<p>Procedimento ordinario bicamerale (navetta), Senato come "Camera di riflessione", possibile prevalenza della Camera bassa.</p> <p>Poteri:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- iniziativa di legge;</li> <li>- Camera di prima lettura in alcuni casi;</li> <li>- in caso di disaccordo con la Camera bassa può essere attivata una commissione bicamerale di mediazione;</li> <li>- il Governo può attribuire alla Camera bassa l'ultima parola.</li> </ul>	<p>Procedimento ordinario bicamerale, ferma restando la prevalenza della Camera bassa.</p> <p>Poteri:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- iniziativa di legge;</li> <li>- Camera di seconda lettura;</li> <li>- potere di veto sospensivo, superabile a maggioranza semplice dalla camera bassa (ultima parola);</li> <li>- veto assoluto solo su alcune materie costituzionali.</li> </ul>	<p>Procedimento ordinario monocamerale (bicamerale solo su alcune materie, fra cui leggi costituzionali).</p> <p>Nel procedimento ordinario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- possibile intervento entro 15 giorni dalla approvazione, su richiesta della maggioranza assoluta dei senatori (e 1/3 di ciascun gruppo linguistico), nel termine di 30 giorni;</li> <li>- ultima parola alla Camera bassa.</li> </ul> <p>Nessun potere di iniziativa legislativa.</p>	<p>Procedimento ordinario monocamerale (bicamerale solo su alcune materie, fra cui leggi costituzionali).</p> <p>Nel procedimento ordinario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- possibile intervento entro 10 giorni dalla approvazione su richiesta di 1/3 dei senatori, nel termine di 30 giorni</li> <li>- ultima parola alla Camera dei deputati;</li> <li>- qualora si tratti di leggi che rientrano nell'art. 117, comma quarto, l'intervento del Senato si rafforza (no richiesta di 1/3 dei senatori e necessaria maggioranza assoluta della Camera per respingere le modifiche richieste).</li> </ul> <p>Iniziativa di legge su richiesta di una maggioranza qualificata di senatori.</p>
Poteri di controllo	Sì	No	No	Sì
Poteri di mediazione nei conflitti territoriali	No	No	Sì	No

#### 4.1. *La composizione*

Con riferimento alle modalità di selezione dei senatori, i casi comparati mostrano alcune comunanze ma anche differenze. Certamente prevalente in tutti la scelta dell'elezione indiretta, ma al riguardo il caso francese risulta essere molto diverso da quello di Belgio e Austria, che invece si presentano simili fra loro.

Il Senato francese è l'unico a contemplare una vera e propria elezione competitiva di secondo grado, non legata ai risultati elettorali locali, operata attraverso ampi collegi di grandi elettori che possono eleggere come senatori anche candidati esterni agli organi locali, con metodo maggioritario o proporzionale a seconda delle dimensioni dei collegi<sup>29</sup>. I grandi elettori, che sono circa 150.000, hanno una provenienza istituzionale varia: deputati, consiglieri regionali, consiglieri generali e delegati dei Consigli comunali. Sebbene la maggioranza provenga dai Consigli comunali, essi rappresentano, nel loro insieme, le diverse collettività territoriali dello Stato francese. Ciò concorre a rendere il Senato una vera e propria Camera nazionale, forte anche dei suoi 348 membri, tre volte tanto le Camere alte di Austria e Belgio messe insieme, per la quale ogni cittadino avente 24 anni può candidarsi e nella quale trovano spazio perfino i rappresentanti dei francesi all'estero. Un'istituzione non derivata, nonostante il frequente doppio incarico, peraltro in via di contenimento<sup>30</sup>, avente un ciclo elettorale proprio, separato dalle legislature locali.

Molto diversi i casi di Austria e Belgio, dove i membri delle seconde Camere rappresentano i Consigli delle sole entità federate, con un mandato che coincide con la legislatura dell'Assemblea che li ha espressi, designati dai partiti proporzionalmente al risultato ottenuto nell'elezione di tale Assemblea. Esistono però alcune differenze fra i due casi. Sebbene per entrambi si tratti di designazione partitica, la forte connotazione linguistica del Senato belga, nonché la differenziazione del sistema partitico

---

(29) Circa il 73% dei senatori risulta oggi eletto con metodo proporzionale, mentre il restante 27% con metodo maggioritario. Cfr. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, 2013, *op. cit.*

(30) Nel 2012 il 23% dei senatori era privo del secondo incarico e dal 2017 scatterà l'incompatibilità con i vertici esecutivi dei governi locali ovvero con la carica di Sindaco e con quella di Presidente e Vice-Presidente di Regione e di Dipartimento. Resterà invece possibile il doppio incarico con il ruolo di consigliere locale. Cfr. S. VENTURA in questo fascicolo.

lungo il *cleavage* etno-linguistico, rende i senatori del Belgio in grado di rappresentare in modo più incisivo l'identità e gli interessi delle diverse comunità che compongono lo Stato. Inoltre, nel *Bundesrat* austriaco, dove il doppio incarico, sebbene possibile, non è operativo e ci sono candidature anche esterne ai Consigli, i membri non hanno alcun rapporto con i Consigli regionali<sup>31</sup>; in Belgio, invece, i senatori hanno un rapporto stretto con le istituzioni locali in quanto il doppio incarico rappresenta la regola ed i senatori sono membri delle Assemblies delle entità federate.

In tale quadro come si inserisce il nuovo Senato italiano? La riforma, come noto, procede ad una drastica riduzione del numero dei senatori, passando dai 322 attuali ad un massimo di 100, compresi quelli, non più di cinque, che il Presidente della Repubblica può nominare tra i cittadini «che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario», un retaggio della funzione *wisdom* del “vecchio” Senato. Gli altri 95 senatori sono eletti, con metodo proporzionale, dai Consigli delle Regioni e delle Province autonome: 74 tra i propri componenti, con numero variabile a seconda del peso demografico, e 21 fra i Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori (uno per ogni Regione o Provincia autonoma). A differenza della Camera, che si rinnova interamente alla scadenza della legislatura, la durata del mandato dei senatori coincide con quella delle istituzioni rappresentate, rendendo il Senato un organo permanente<sup>32</sup>.

Appaiono dunque evidenti le analogie con l'Austria e il Belgio, sebbene ci siano due differenze importanti. La prima è che il nuovo Senato italiano rappresenta non solo le entità di livello meso ma anche i Comuni (il 21% dei seggi è riservato ai senatori-Sindaci), mostrando al riguardo una somiglianza con il caso francese, dove però il livello comunale è maggiormente rappresentato (i senatori-Sindaci sono il 35% del totale, a cui si aggiungono coloro che cumulano la carica di senatore con quella di consigliere comunale)<sup>33</sup> e la nuova normativa, a partire

---

(31) Cfr. K. KÖSSLER in questo fascicolo.

(32) Privo di un ciclo elettorale proprio e soggetto a rinnovi parziali sulla base delle elezioni regionali e/o locali.

(33) Cfr. <http://www.leparisien.fr/politique/interactif-portrait-en-chiffres-du-nouveau-senat-29-09-2014-4173787.php>. Si ricorda al riguardo che i consiglieri comunali rappresen-

dal 2017, esclude la possibilità del doppio incarico con il ruolo di Sindaco. La seconda, tutta da verificare sul campo, è che l'elezione dei senatori italiani, secondo le disposizioni transitorie contenute nella riforma (art. 39), in attesa della specifica legge elettorale che il Parlamento sarà chiamato ad approvare qualora la riforma entrasse in vigore, sembra essere più competitiva data la previsione di liste di candidati, formate da consiglieri e Sindaci, che saranno votate dai consiglieri regionali con metodo proporzionale. Tuttavia, la portata di tale disposizione va ridimensionata alla luce del numero esiguo di senatori che ogni Consiglio dovrà esprimere.

La forte razionalizzazione operata nel numero dei membri allontana drasticamente il Senato italiano da quello francese, con cui prima contendeva la seconda posizione delle Camere alte più grandi al mondo<sup>34</sup>, rendendolo meno rappresentativo anche rispetto ai casi di Belgio e Austria. Essa infatti prevede un numero di senatori minore in proporzione alla popolazione complessiva e al di sotto della media di questi Paesi, se tale numero viene rapportato a quello delle Assemblee rappresentate<sup>35</sup>. Inoltre, in Italia ben 10 Consigli su 21 finiranno per esprimere solo due senatori (un consigliere e un Sindaco), il minimo previsto dalla riforma<sup>36</sup>, e solo 9 Regioni saranno rappresentate da un numero di senatori-consiglieri superiore al più piccolo *Land* austriaco

---

tano il 95% dei grandi elettori.

(34) La seconda Camera più grande al mondo è la *House of Lords* del Regno Unito, che si compone di oltre 800 membri.

(35) Mentre il Belgio e l'Austria presentano Senati simili sul piano della rappresentatività della popolazione (rispettivamente 60 senatori per 11,2 milioni di cittadini e 62 senatori per 8,5 milioni di cittadini, dunque un senatore ogni 186.000 cittadini in Belgio e uno ogni 137.000 in Austria), l'Italia deve rapportare i propri cento senatori ad una popolazione di quasi 60 milioni di cittadini (uno ogni 600.000). Inoltre, i 62 senatori del Belgio sono espressi, seppure in numero molto variabile, dai Parlamenti di 5 entità federate (tenendo presente l'unicità del Parlamento fiammingo) con una media indicativa di 12,4 mentre i 60 senatori austriaci sono designati dai Consigli di 9 *Länder* con una media di 6,6. I 95 senatori italiani elettivi saranno invece espressi da 21 Consigli con una media di 4,5.

(36) Si tratta dei Consigli delle Regioni di Valle d'Aosta, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise e Basilicata, a cui si aggiungono quelli delle due Province Autonome (Trento e Bolzano).

o ente federato del Belgio<sup>37</sup>. È un aspetto numerico non privo di rilevanza, in quanto, oltre ad evidenziare limiti alla rappresentatività del nuovo Senato, circoscrive la portata delle modalità elettorali suggerite dalla riforma. Pur in assenza della legge attuativa, appare infatti evidente come l'elezione di senatori, con tanto di calcolo del quoziente elettorale per l'assegnazione dei seggi a ciascuna lista di candidati e possibile presenza di consiglieri di opposizione (art. 39), potrà essere competitiva solo in pochissime Regioni italiane<sup>38</sup>. Va poi osservato come tale potenziale possa essere ulteriormente ridotto dal vincolo introdotto dalla riforma (art. 57) relativamente alla designazione dei senatori da operarsi «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri», una particolarità tutta italiana, destinata ad effetti di difficile previsione<sup>39</sup>.

Infine, relativamente alla composizione del nuovo Senato italiano, una considerazione va fatta sulla questione del doppio incarico. La riforma opta per il doppio incarico come regola obbligatoria in modo analogo al Belgio, ma diversamente da quel caso non riconosce alcuna indennità per il mandato senatoriale. Si tratta di una scelta in contro-tendenza che, sebbene riconducibile alla logica di razionalizzazione, volta anche ad assicurare un legame più stretto fra senatore ed istituzione locale, appare destinata a creare alcuni problemi già evidenziati in letteratura<sup>40</sup>: debole motivazione, impegno limitato, sovraccarico e difficoltà di coordinamento nell'organizzazione dei lavori dell'Assemblea.

---

(37) I *Länder* più piccoli dell'Austria sono rappresentati da 3 senatori, mentre il Parlamento della Regione di Bruxelles, la più piccola entità federata del Belgio, escludendo la particolare eccezione della comunità germanofona (rappresentata da un solo senatore), esprime complessivamente 5 senatori. La ripartizione dei senatori fra le altre Regioni italiane (quelle superiori al minimo) prevede: Campania e Sardegna 3; Toscana 5; Emilia-Romagna e Puglia 6; Piemonte, Veneto e Sicilia 7; Lazio 8; Campania 9 e Lombardia 14.

(38) Sul punto si veda G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1, 2015, pp. 257-282.

(39) Cfr. F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2016.

(40) Cfr. M. RUSSELL 2001, *op. cit.*

## 4.2. *Le funzioni*

### 4.2.1. *La funzione legislativa*

La riforma italiana introduce, in modo analogo al caso belga, un procedimento ordinario di approvazione delle leggi “monocamerale”. Sarà solo la Camera ad approvare le leggi, salvo alcune materie, particolarmente rilevanti<sup>41</sup>, per le quali resterà l’approvazione bicamerale paritaria. Nell’*iter* legislativo ordinario, come per il Senato belga, il bicameralismo sarà invece «eventuale»<sup>42</sup>, ovvero possibile ma non necessario. Entro dieci giorni dall’approvazione, i senatori (su richiesta di almeno 1/3) potranno disporre l’esame di progetti già votati da Montecitorio (su cui il Senato dovrà pronunciarsi entro 30 giorni). Le eventuali proposte di modifica saranno sottoposte alla Camera dei deputati, che avrà comunque l’ultima parola. Tuttavia, qualora si tratti di leggi che intervengono su materie di competenza regionale, a tutela di interessi unitari nazionali (art. 117, comma 4), il potere del Senato si rafforza: il procedimento di esame non è subordinato alla richiesta di 1/3 dei senatori e le modifiche proposte, se approvate a maggioranza assoluta, potranno essere respinte dalla Camera dei deputati solo a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Inoltre, diversamente dal caso belga, il Senato italiano avrà potere di iniziativa: potrà richiedere alla Camera dei deputati di procedere all’esame di un progetto di legge previa deliberazione a maggioranza assoluta.

Nell’insieme si tratta comunque di un significativo ridimensionamento della funzione legislativa del Senato, il cui intervento nel processo di *law-making*, come nel caso del Belgio, risulta poco vincolante e difficile da operarsi data la ristrettezza dei tempi previsti. Il rischio è allora quello di una possibile marginalizzazione, in modo analogo al caso dell’Austria. Sebbene il *Bundesrat* austriaco vanti più poteri, parteci-

---

(41) Il Senato mantiene la funzione legislativa nel procedimento paritario sulle leggi costituzionali e su quelle inerenti all’elezione del Senato stesso, su *referendum* popolare e tutela delle minoranze linguistiche, sull’ordinamento degli Enti locali e sulle leggi che stabiliscono norme generali, forme e termini della partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Ue (art. 70).

(42) Cfr. A. MASTROMARINO in questo fascicolo.

pando al processo ordinario di approvazione delle leggi con potere di veto sospensivo, tale potere viene esercitato di rado, come evidenziato dall'analisi di KARL KÖSSLER, relegando la Camera territoriale ad un ruolo poco significativo.

Molto differente il caso francese, dove i poteri del Senato risultano tutt'altro che marginali, pur nella prevalenza della Camera bassa. Il Senato infatti partecipa a tutto il processo legislativo ordinario come "Camera di riflessione" e, qualora manchi il suo consenso sul testo approvato dall'Assemblea nazionale, il Primo Ministro può convocare una commissione bicamerale paritaria di mediazione<sup>43</sup>. Solo se la commissione non riesce a pervenire ad un accordo, oppure se c'è urgenza da parte del Governo, il Primo Ministro può riconoscere alla Camera bassa il diritto di "ultima parola", consentendo l'approvazione della legge senza il consenso del Senato.

#### 4.2.2. *La rappresentanza territoriale*

La funzione principale attribuita al nuovo Senato italiano è quella di rappresentare le istituzioni territoriali, operando come raccordo fra lo Stato e gli enti costitutivi della Repubblica (art. 55). Riguardo a tale funzione, il maggiore problema evidenziato dai saggi comparati è il possibile predominio della logica di afferenza partitica che mette in secondo piano la difesa degli interessi territoriali. Poste le modalità elettorali sopra indicate, esiste certamente il rischio che il nuovo Senato italiano, nel suo futuro operare, possa seguire una logica di appartenenza più partitica che territoriale<sup>44</sup>, assoggettandosi alla *party politics* nazionale, con l'assunzione di un ruolo territoriale poco incisivo. La mancanza del vincolo di mandato e/o di meccanismi rafforzativi della rappresentanza territoriale accentua tale possibilità. Tuttavia, i saggi comparati mostrano come un simile pericolo sia presente anche nelle Camere territoriali di Francia, Belgio e Austria, dove la dimensione partitica risulta dominante, il vincolo di mandato non esiste, i gruppi parlamentari so-

---

(43) La *Commission mixte paritaire* (CMP); cfr. S. VENTURA in questo fascicolo.

(44) Sul punto si veda, fra gli altri, R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1, 2015, pp. 83-99.

no solo partitici (addirittura unici con la Camera bassa nel caso dell'Austria) e non esiste il voto unitario per delegazione territoriale. Si tratta dunque di un rischio, e ancora di più di un *modus operandi*, delle Camere territoriali, che risulta ineliminabile in quanto proprio dei sistemi democratico-rappresentativi, dove l'elezione dei rappresentati passa per la mediazione partitica; un rischio che peraltro l'elezione diretta dei senatori, un'opzione ampiamente discussa nel caso italiano, finirebbe per aggravare<sup>45</sup>.

Ciò nonostante, un simile pericolo risulta acuito dalla struttura del sistema partitico italiano, molto centralizzato e caratterizzato dalla massiccia presenza di partiti statali (*State-wide*) che si fronteggiano fra loro non solo a livello nazionale ma anche nelle competizioni elettorali locali. Una struttura che si ritrova pure nei casi di Austria e Francia e che rende la Camera alta ancora più assoggettabile alle dinamiche della politica nazionale, trasformandola in un'arena dove si fronteggiano gli stessi attori partitici presenti nella Camera bassa, sebbene attraverso rappresentanti eletti indirettamente. Il Belgio, l'unico Paese a non avere un sistema partitico centralizzato fra quelli analizzati, presenta paradossalmente il medesimo rischio, però capovolto: poiché la differenziazione del sistema partitico lungo il *cleavage* etno-linguistico ha interessato tutte le forze politiche, nel Paese non esistono più partiti *State-wide* che possano rappresentare lo Stato nella sua interezza e dare dunque vita ad una Camera bassa con forze politiche diverse da quelle che si trovano nel Senato. Anche in questo caso le strategie e le alleanze della Camera alta finiscono per essere condizionate da quelle della Camera eletta dai cittadini.

Tuttavia, il caso del Belgio evidenzia come la funzione di rappresentanza territoriale non debba essere finalizzata solo a trasmettere e difendere gli interessi territoriali ma anche a ricomporre le divergenze. Tale aspetto, che in Belgio potrebbe aiutare ad arginare le spinte centrifughe che minacciano l'unità del Paese, non va trascurato in quanto su questo si gioca la possibilità di un ruolo più incisivo delle Camere territoriali, nuovo Senato italiano incluso. Sebbene la riforma belga, come emerge

---

(45) Sebbene la scelta della riforma italiana sia per l'elezione indiretta, resta l'ambiguo richiamo «alle scelte espresse dagli elettori» (art. 57) che solo la futura legge elettorale potrà chiarire.

dall'analisi di ANNA MASTROMARINO, deluda a questo riguardo, disegnando una Camera dove le tendenze alla disgregazione sembrano prevalere, resta il fatto che è in quella sede istituzionale che le divergenze possono essere ricomposte sul piano politico. Se, come confermato anche dall'analisi di KARL KÖSSLER, le Camere alte, con la sola eccezione del particolarissimo *Bundesrat* tedesco, sembrano destinate ad assolvere una debole funzione di trasmissione e difesa degli interessi territoriali, per la quale opera molto meglio il sistema delle Conferenze intergovernative, allora è nella mediazione politica che può delinearsi un ruolo territoriale importante, che non può essere abdicato ad altri soggetti. Interessanti risultano essere al riguardo i poteri di risoluzione dei conflitti intergovernativi attribuiti al Senato belga, chiamato ad esprimere parere quando il Comitato di concertazione, al vertice del sistema delle conferenze intergovernative, non abbia trovato soluzione. Una funzione politica di ricomposizione degli interessi che opera a favore sia dell'integrazione fra le diverse entità che compongono lo Stato sia della risoluzione degli eventuali conflitti centro-periferia.

Una simile funzione non appartiene al *Bundesrat* austriaco, concorrendo alla sua complessiva debolezza, sebbene, al riguardo, vada considerato come si tratti di un'esigenza poco avvertita: in Austria, infatti, prevale una cultura politica consensuale, mancano *cleavage* territoriali e limitati sono i conflitti intergovernativi. Una funzione difficile da svolgere anche per il Senato francese che, per quanto animato da uno «spirito di compromesso e moderazione»<sup>46</sup>, sconta una rappresentanza territoriale molto frammentata, che rinvia a numerose collettività di diverso rango, in un Paese costituzionalmente unitario dove, similmente all'Austria, non esistono profonde fratture centro-periferia. Diverso invece il caso italiano, per il quale la necessità di una funzione di mediazione territoriale appare lampante e nonostante ciò al nuovo Senato non vengono attribuiti poteri specifici<sup>47</sup>. Si tratta di una lacuna tutt'altro che irrilevante, non solo per la profonda frattura socio-economica che divide il Nord

---

(46) Cfr. S. VENTURA in questo fascicolo.

(47) Sul punto si veda, fra gli altri, R. BIN, *Referendum costituzionale: cercasi ragioni serie per il no*, in *Rivista AIC*, 3, 2016.

e il Sud del Paese, ma anche perché i conflitti di attribuzione fra lo Stato e le Regioni, che molto hanno impegnato la giurisprudenza costituzionale negli ultimi quindici anni, potrebbero addirittura aumentare per effetto della riforma. Nella sua revisione del Titolo V della Costituzione, infatti, la riforma sopprime le competenze concorrenti, accrescendo la difficoltà di ricondurre chiaramente le responsabilità all'uno o all'altro livello di governo nei settori di intervento comune; inoltre, introduce una "clausola di supremazia" che amplia considerevolmente la possibile ingerenza dello Stato, permettendo alla Camera, su proposta del Governo, di intervenire nelle materie di competenza regionale a tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, nonché dell'interesse nazionale. Una "clausola vampiro", come ribattezzata in letteratura, che ripristina quanto era stato abolito dalla precedente riforma ed apre la strada ad un possibile svuotamento delle competenze legislative regionali attraverso un processo di *law-making* nazionale che non contempla il coinvolgimento paritario del Senato. Diviene allora evidente la necessità di un luogo istituzionale di mediazione politica dove non solo le divergenze fra le diverse aree territoriali del Paese possano essere ricomposte per assicurare politiche unitarie, ma anche lo Stato e le Regioni abbiano la possibilità di confrontarsi per delimitare le reciproche competenze, senza lasciare, come avvenuto in passato, l'onere di tale funzione alla sola Corte costituzionale, che non può operare come mediatore politico.

Per quanto riguarda invece gli aspetti più tradizionali della rappresentanza territoriale, ovvero la difesa degli interessi locali ed il raccordo intergovernativo, la riforma italiana non contiene previsioni specifiche, nemmeno l'obbligo di informare il Consiglio regionale sui lavori del Senato. Risulta dunque difficile, tenendo anche in considerazione il basso numero di senatori, operativi solo *part-time*, prospettare su tali aspetti una significativa capacità di rappresentanza.

#### 4.2.3. *Le funzioni "altre"*

Posti i limiti sia alla funzione legislativa che alla possibilità di svolgere una incisiva rappresentanza territoriale, quali altre funzioni potrà assolve-

re il nuovo Senato italiano<sup>48</sup> e cosa mostrano al riguardo i casi comparati? Secondo la riforma, il Senato sarà chiamato ad esercitare funzioni di controllo con particolare riferimento alla valutazione delle politiche pubbliche, delle pubbliche amministrazioni e alla verifica dell'impatto territoriale delle politiche dell'Unione europea (art. 55). Inoltre, potrà esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e verificare l'attuazione delle leggi dello Stato (art. 55). Non ultimo, avrà la facoltà di disporre inchieste su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali con gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria (art. 82).

Si tratta di compiti, in parte nuovi, che delineano una funzione di *check and balance* per nulla trascurabile, anche se dipenderà da come tali previsioni verranno attuate. L'attività di controllo e valutazione delle politiche pubbliche, incluso l'impatto di quelle europee, appare infatti sempre più cruciale nel *policy-making* contemporaneo, specie in tempi di crisi finanziaria, dove un'attenta revisione delle scelte operate dal Governo e dalle pubbliche amministrazioni può risultare preziosa al fine di evitare sprechi e denunciare malfunzionamenti. Si delinea dunque un ruolo di "contrappeso" che il nuovo Senato potrà esercitare, per il quale saranno però necessarie capacità ed *expertise* specifiche.

L'esperienza francese risulta apprezzabile al riguardo. Come evidenziato nel saggio di SOFIA VENTURA, la funzione di *check and balance* è infatti la "seconda natura" del Senato francese, assunta fin dalle sue origini, e soprattutto dalla Terza Repubblica, accanto a quella di rappresentare le comunità locali. Una funzione essenziale che le varie riforme costituzionali hanno progressivamente riconosciuto. Certamente le modalità costitutive del Senato francese, unite ai suoi significativi poteri, recuperati dopo il ridimensionamento conosciuto nel passaggio alla Quarta Repubblica, gli conferiscono la possibilità di esercitare questa funzione in modo incisivo, assumendo un ruolo di vero e proprio "contro-potere". La durata del mandato senatoriale, svincolata dalle assemblee loca-

---

(48) Per una riflessione sulle possibili funzioni del nuovo Senato italiano, si veda E. GRIGLIO, *La (auto)riforma in senso territoriale della seconda Camera, un paradosso che si può risolvere (a determinate condizioni). A margine della revisione costituzionale del bicameralismo italiano*, in *federalismi.it*, 1, 2016.

li, da sempre più lunga rispetto a quella dei membri della Camera bassa, con un rinnovo parziale dell'Assemblea a metà legislatura, nonché l'elezione competitiva attraverso grandi elettori che rappresentano le molteplici collettività francesi, hanno permesso al Senato di sviluppare «una certa distanza dai mutamenti politici e dell'opinione pubblica, recepiti in modo lento e progressivo»<sup>49</sup>. Ciò, se da un lato spiega la natura conservatrice della Camera alta francese, dall'altro ha concorso a rafforzare quell'autonomia e quell'autorevolezza che sono parte importante della capacità di essere non solo una "Camera di riflessione" ma anche un "contrappeso". Gli importanti poteri di inchiesta e sindacato ispettivo via via attribuiti e le modalità con cui il Senato ha utilizzato tali poteri, al cui esercizio sono dedicate apposite sedute nel calendario dei lavori dell'Assemblea, hanno ulteriormente potenziato questa funzione di *check and balance*, che è stata definitivamente costituzionalizzata con la riforma del 2008. Da ricordare anche l'attività di valutazione delle politiche pubbliche, per le quali la Camera alta francese vanta *expertise* consolidate, che le hanno permesso di sviluppare pratiche virtuose, a cui il nuovo Senato italiano potrebbe guardare.

Le altre esperienze comparate risultano invece meno rilevanti su questo piano: il *Bundesrat* austriaco non possiede né *expertise* né poteri specifici per il controllo sull'operato del Governo e il Senato belga, in seguito alla recente riforma, ha perso anche i propri poteri di inchiesta. Deludente poi quanto evidenziato nel saggio di ANNA MASTROMARINO, ovvero come la componente dei senatori "cooptati", anziché arricchire l'*expertise* dell'Assemblea senatoriale, con la possibilità di migliorare la qualità del processo di *law-making*, come originariamente pensato, abbia finito per piegarsi a logiche partigiane, arrivando ad un reclutamento basato non tanto sulla competenza tecnico-scientifica quanto sull'aderenza partitica.

Altro spazio importante in cui il nuovo Senato italiano potrebbe ritagliarsi un ruolo non secondario è quello degli affari europei, un settore che spesso ha offerto opportunità di rilancio alle Camere territoriali. È successo al *Bundesrat* austriaco, come evidenziato nel saggio di KARL

---

(49) Cfr. S. VENTURA in questo fascicolo.

KÖSSLER, sebbene tale opportunità non sia stata colta pienamente e non abbia portato ai cambiamenti auspicati. Ma in tale tendenza può rientrare anche il Senato francese, che vanta poteri speciali di interpellanza sulle questioni europee, e pure il caso del Belgio, dove le politiche europee attivano estesamente l'articolato ed istituzionalizzato sistema delle Conferenze intergovernative che presenta punti di contatto con il Senato<sup>50</sup>. La riforma italiana, oltre alla facoltà di valutare l'impatto delle politiche europee, riconosce al nuovo Senato la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea (art. 55). Un coinvolgimento diretto nell'elaborazione ed implementazione delle politiche "multilivello" di matrice europea che potrebbe dunque portare il Senato ad assumere un ruolo di rilievo, per il quale risulta però essenziale lo sviluppo di una buona capacità di raccordo con le Regioni, le autonomie locali e, non ultimo, il sistema delle conferenze intergovernative; ma, al riguardo, la riforma non contiene previsioni specifiche.

## 5. *Quali lezioni comparate?*

### 5.1. *Il Bundesrat austriaco: una Camera territoriale di compromesso*

Come sottolineato da KARL KÖSSLER nel suo saggio, la Costituzione austriaca è frutto di un «compromesso pragmatico» fra chi (partito socialdemocratico) sosteneva le ragioni del monocameralismo e chi (partito cristiano-sociale) quelle del federalismo. La scelta di un sistema federale con una Camera territoriale debole è stata la mediazione raggiunta fra le forze politiche in campo. In tal senso, la debolezza del *Bundesrat* austriaco, più volte sottolineata in letteratura, non deve sorprendere in quanto voluta e pianificata. Non a caso, i vari tentativi di riforma non hanno mai sortito effetti.

La lezione austriaca che ne deriva può allora essere espressa in tre punti. Innanzitutto, le seconde Camere, con la sola eccezione del *Bundesrat* tedesco, tendono ad assolvere una funzione di rappresentanza territo-

---

(50) Cfr. J. BEYERS, P. BURSSENS, *The European rescue of the federal State: How Europeanisation shapes the Belgian State*, in *West European Politics*, vol. 29, n. 5, 2006, pp. 1057-1078.

riale debole sia per le difficoltà proprie di questo tipo di rappresentanza nei sistemi democratico-rappresentativi, sia perché, non essendo “indispensabili”, la loro esistenza è spesso frutto di un compromesso fra le diverse forze politiche che non aiuta a delineare con chiarezza il loro ruolo.

In secondo luogo, il caso austriaco mostra come, al di là del disegno costituzionale, non si possa prescindere dalla prassi politica per comprendere la funzione effettivamente assolta dalla seconde Camere. Le dinamiche di *party politics* in Austria hanno operato riducendo ulteriormente i poteri del *Bundesrat*, il quale non ricorre quasi mai al potere di veto, pur potendolo fare, nemmeno quando sono in approvazione provvedimenti legislativi che vanno a comprimere le competenze dei *Länder* che invece dovrebbe difendere<sup>51</sup>. La lezione austriaca opera allora come un campanello di allarme. Il netto predominio della logica dell'appartenenza partitica ha trasformato il *Bundesrat* in una istituzione che risulta difficile non solo riformare ma anche abolire, in quanto pienamente funzionale al gioco della politica nazionale e dei partiti statali.

Ciò non toglie, e in questo il terzo contenuto della lezione austriaca, che la rappresentanza territoriale, comunque essenziale all'interno di uno Stato federale o composto, non possa trovare altri canali, più incisivi, come le Conferenze e gli accordi intergovernativi. Tanto le prime, con particolare riferimento alla Conferenza dei Presidenti dei *Länder*, quanto i secondi, nella forma sia verticale che orizzontale, hanno avuto pieno riconoscimento nella Costituzione austriaca.

La necessità di costituzionalizzare gli strumenti di raccordo intergovernativo e il monito sul predominio della logica partitica rappresentano dunque una lezione apprezzabile per la riforma italiana, che disegna un Senato piuttosto somigliante al *Bundesrat* austriaco. E anche nel caso italiano, la debolezza del nuovo Senato appare essere una scelta consapevole, frutto di un compromesso fra le forze politiche in gioco, sebbene, diversamente dall'Austria, non finalizzata ad operare la trasformazione federale dello Stato. Una mediazione fra l'esigenza di superare il

---

(51) Emblematico al riguardo il dato sottolineato dall'analisi di K. KÖSSLER: dal 1985 al 2014 ben 257 leggi di rango costituzionale che hanno ridotto i poteri dei *Länder* sono state approvate senza che il *Bundesrat* apponesse il veto.

bicameralismo paritario e la volontà di preservare una seconda Camera nel quadro istituzionale del Paese<sup>52</sup>.

### **5.2. *Le sfide del nuovo Senato belga: integrazione e marginalizzazione***

La sesta riforma costituzionale del Belgio ha rivisto la composizione e i poteri del Senato, portando ad un suo sostanziale ridimensionamento. Non solo ha ridotto il numero di senatori, ma lo ha privato di vari poteri. Anche in questo caso, alla base della riforma c'è un compromesso politico (*accord du papillon* del 2011), volto a superare la situazione di stallo che aveva lasciato a lungo il Paese senza Governo. Oggi le sfide che il nuovo Senato si trova ad affrontare sono almeno due: la possibile marginalizzazione politica e la difficile integrazione fra le comunità linguistiche. Sono sfide collegate fra loro in quanto la possibilità di evitare la marginalizzazione, sottraendosi ad un destino simile a quello austriaco, sembra passare per la capacità di operare una funzione di integrazione.

La complessità istituzionale del Belgio non aiuta ad estrapolare da questa esperienza una lezione per il caso italiano. Si tratta infatti di uno Stato federale dove la rappresentanza territoriale assume una valenza tutta particolare. La federalizzazione del Belgio ha seguito la divisione del Paese in aree linguistiche portando alla istituzione, accanto alle Regioni, delle Comunità linguistiche. Tuttavia, il rapporto fra le Regioni e le Comunità è piuttosto stretto: basti pensare che le Comunità sono guidate da Consigli che comprendono al loro interno gli eletti nei Consigli regionali. Sebbene la recente riforma abbia rafforzato la rappresentanza delle Regioni presso il Senato, essa non ha modificato, né poteva farlo, il fatto che la politica del Belgio si sviluppi interamente intorno alla frattura linguistica fra la Comunità fiamminga e quella francofona. Un Belgio "altro" rispetto alla sommatoria di queste due comunità non esiste, almeno non in modo significativo<sup>53</sup>. Ecco allora che il ruolo

---

(52) D'altro canto, come osservato nel saggio di S. CECANTI e S. CURRERI in questo fascicolo, l'abolizione del Senato «avrebbe trasformato il nostro nell'unico Stato monocamerale fra quelli più popolosi».

(53) Anche le altre entità che compongono la federazione belga (fatta eccezione per la minoranza germanofona che però rappresenta solo lo 0,6% della popolazione) gravitano intorno a

di integrazione e mediazione politica del Senato assume un'importanza cruciale, sia per compensare la perdita di poteri che potrebbe portarlo ai margini della vita politica, sia per frenare quelle spinte centrifughe che la natura bipolare del Belgio alimenta<sup>54</sup>. È vero che la riforma non rafforza i poteri di mediazione del Senato, il quale, come evidenziato dall'analisi di ANNA MASTROMARINO, rischia di essere più «una cassa di risonanza delle differenze che una sede di ricomposizione *ad unum* dei diversi interessi»; tuttavia, in una prospettiva di rinnovamento politico, essa delinea questo come un possibile ruolo, sebbene tutto da costruire e da giocare.

La lezione del Belgio per la riforma italiana è allora quella di cercare nella ricomposizione fra i diversi interessi territoriali e nella risoluzione dei conflitti centro-periferia una funzione politica per il nuovo Senato, lasciando invece al sistema delle Conferenze intergovernative, molto sviluppato nel caso belga<sup>55</sup>, la funzione più operativa di raccordo fra i livelli di governo.

### 5.3. *Il Senato francese come contro-potere*

L'interessante parabola storica del Senato francese, ricostruita nel saggio di SOFIA VENTURA, mostra come nonostante si sia giunti, con la Terza Repubblica, ad una significativa diminuzione dei suoi poteri, che avrebbe potuto relegarlo ai margini della vita politica, il Senato sia riuscito a difendere e ad ampliare il proprio ruolo, che risulta essere oggi più rilevante di quanto comunemente si creda, nonostante le critiche e pur nella possibilità di interventi migliorativi.

Un Senato che non assolve solo o tanto alla sua tradizionale funzione

---

questa frattura; si pensi alla Regione di Bruxelles, l'unica bilingue, i cui organi politici, rigorosamente scissi in componente fiamminga e componente francofona, vanno ad integrare le Assemblee delle due Comunità linguistiche.

(54) Sulla natura bipolare e relativo rischio di una deriva confederale del Belgio, cfr. B. BALDI, *Federalismo e secessionismi*, in questa *Rivista*, 4, 2014, pp. 963-984.

(55) La funzione di raccordo e quella di cooperazione verticale ed orizzontale fra le diverse componenti della federazione belga sono assolve in modo incisivo da un sistema capillare di conferenze al vertice del quale opera il Comitato di concertazione intergovernativa quale struttura di rango ministeriale. Cfr. J. POIRIER, *Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium*, in *Regional & Federal Studies*, vol. 12, n. 3, 2002, pp. 24-54.

di rappresentanza delle collettività territoriali, ma anche a quella di “Camera di riflessione” nel processo legislativo e, soprattutto, a quella di *check and balance* rispetto ad altri poteri. Una Camera politica nazionale, orientata alla moderazione, capace di un’azione oppositiva incisiva, spesso trasversale agli schieramenti partitici, in difesa delle autonomie locali ma anche per la promozione e la tutela dei diritti civili e sociali. Un’istituzione autonoma, che non risulta essere prigioniera né dei localismi né delle afferenze partitiche, e proprio per questo consolidata nel suo prestigio. La sua autonomia deriva indubbiamente dalla particolare composizione che la allontana dall’Assemblea nazionale e, al tempo stesso, la svincola dalle elezioni locali; ma anche dal semi-presidenzialismo francese che, attraverso la sua “geometria a tre poli” (Presidente della Repubblica, Governo supportato dall’Assemblea nazionale e Senato), consente la possibile sintonia politica fra la Camera alta e il Presidente in caso di “coabitazione”, ampliando così i margini di azione politica del Senato.

La riforma italiana disegna un nuovo Senato piuttosto lontano da quello francese, sebbene spesso nel dibattito politico siano stati considerati simili, mostrando maggiori somiglianze con il precedente Consiglio della Quarta Repubblica (1946-1958). Come quel Consiglio, dotato di limitati poteri, anche il Senato italiano potrebbe allora conoscere una rivincita sul campo, assumendo un peso e un prestigio non scontati, ma nemmeno preclusi. In particolare, la lezione francese è quella di non trascurare la funzione di *check and balance* che anche una Camera territoriale può assolvere. Una funzione per la quale il nuovo Senato italiano vede l’attribuzione di poteri rilevanti, attraverso i quali potrebbe assumere una rinnovata centralità nel governo del Paese. Infine, dalla lezione francese emerge l’importanza del prestigio istituzionale, un attributo che nessuna riforma può dare a tavolino, ma che potrà essere guadagnato sul campo attraverso le modalità e le capacità specifiche con le quali i senatori interpreteranno il proprio ruolo e svolgeranno le funzioni loro attribuite.

## 6. Conclusioni

A conclusione di queste riflessioni comparate, è possibile osservare come il *Bundesrat* austriaco, tanto criticato in letteratura, risulti essere un

modello di riferimento per le Camere territoriali in Europa: un modello a cui sembrano tendere nella forma ma dalla cui esperienza devono apprendere. Pur nelle differenze, in più passaggi sottolineate, la riforma del Belgio avvicina infatti il proprio Senato alla Camera alta austriaca e il nuovo Senato italiano segue a ruota. Un modello dove la rappresentanza territoriale risulta debole e il rischio di assoggettamento alla politica nazionale, con relativa marginalizzazione, elevato. Che ciò sia il primo passo verso la definitiva abolizione della seconda Camera per approdare ad un sistema monocamerale, da vari osservatori considerato preferibile ad un Senato debole, oppure l'inizio di una fase dove le Camere territoriali possano ritagliarsi un nuovo ruolo è ancora presto per dirlo. In quest'ultima e più auspicabile prospettiva le evoluzioni possibili, come emerse nel corso dell'analisi, risultano essere tre.

La prima evoluzione riguarda l'assumere un ruolo di mediazione politica che consenta di svolgere la funzione di rappresentanza territoriale in termini non tanto di raccordo o difesa di interessi locali quanto di ricomposizione dei conflitti tra le diverse comunità territoriali e fra queste e lo Stato, in alternativa, o in parallelo, alla risoluzione giuridica operata dall'arbitro costituzionale. Una funzione tanto più cruciale quanto più nel Paese esistono fratture, siano esse etno-linguistiche come nel caso del Belgio o socio-economiche come nel caso italiano, e quanto più il riparto delle competenze fra il centro e la periferia appare denso di possibili sovrapposizioni non chiaramente risolte, come nella revisione del Titolo V della Costituzione proposta dalla riforma italiana<sup>56</sup>. Una funzione tesa ad assicurare equilibrio nel rapporto centro-periferia e fra le componenti territoriali dello Stato, da collegarsi a quella di trasmissione di interessi locali e coordinamento operativo svolta dal sistema delle Conferenze intergovernative al quale il Senato non dovrebbe sostituirsi. Come evidenziato dal caso austriaco, ma a ben vedere anche da quelli di Belgio e Francia, la presenza di una Camera territoriale non elimina l'utilità delle Conferenze o degli accordi intergovernativi, capaci di assolvere una più incisiva funzione di raccordo fra i livelli di governo.

---

(56) Cfr. E. CHELI, *Luci e ombre di una riforma costituzionale*, in *Il Mulino*, 1, 2016, pp. 21-26.

Si tratta infatti di ruoli diversi che non si escludono a vicenda<sup>57</sup>: quello del Senato volto all'elaborazione delle scelte legislative e alla mediazione politica fra gli interessi territoriali divergenti nella sede della sovranità nazionale; quello delle Conferenze incentrato sullo scambio di informazioni, alla trasmissione di istanze particolaristiche, sulla cooperazione e sul coordinamento sulle politiche e sulle concrete questioni amministrative e finanziarie, a stretto contatto con il Governo nazionale. Due diversi circuiti della rappresentanza territoriale i cui rapporti andrebbero chiariti nel caso italiano, colmando una lacuna della riforma costituzionale.

La seconda evoluzione riguarda l'attività di controllo sull'azione di governo e di valutazione delle politiche pubbliche, incluse quelle europee, per la quale l'esperienza francese risulta particolarmente rilevante. Una funzione di *check and balance* che richiama la giustificazione più classica del bicameralismo, volta alla costruzione di una Camera di "contrappeso" che, in quanto libera dal rapporto di fiducia con il Governo nazionale, laddove supportata da adeguati strumenti e specifiche *expertise*, può assumere un ruolo di rilievo nell'attività di *policy-making*.

La terza evoluzione, infine, riguarda la messa a punto di modalità operative che impediscano l'assoluto predominio delle logiche di appartenenza partitica e il relativo assoggettamento del Senato alle dinamiche della politica nazionale, come sperimentato dal *Bundesrat* austriaco. Al riguardo, una lezione preziosa arriva dal caso francese e consiste nell'attribuire valore politico all'elezione dei senatori, che dovrebbe essere competitiva e non sostanziarsi in una mera designazione partitica, nonché prestigio all'incarico senatoriale. Saranno infatti le modalità con cui il Senato verrà effettivamente designato e organizzato per l'esercizio dei propri compiti, ma anche, e soprattutto, l'autorevolezza e le capacità sviluppate al riguardo a determinarne la sorte.

È dunque guardando a queste esperienze e facendo tesoro delle lezioni comparate che il nuovo Senato italiano potrà vincere la sfida della marginalizzazione che la debole funzione di rappresentanza territoriale e la

---

(57) Cfr. L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, in *Le Regioni*, 1, 2015, pp. 283-298.

struttura del nostro sistema partitico lasciano prefigurare. Diversamente da quanto spesso assunto nel dibattito politico, non è solo nella partecipazione al processo di fiducia all'esecutivo nazionale, o nel potere di veto sulla legislazione, o nella trasmissione di interessi locali, o nell'elezione diretta che si giocano il ruolo e la rilevanza politica di una seconda Camera<sup>58</sup>. Per cogliere l'opportunità di rinnovamento che la riforma prospetta, occorre guardare altrove e oltre i limiti di una legge costituzionale che, del resto, risulta essere ancora "sospesa", con riferimento non solo o tanto alla sua entrata in vigore, subordinata all'esito favorevole del *referendum*, quanto ai provvedimenti normativi futuri, *in primis* la legge elettorale ed il nuovo regolamento del Senato, che potranno fare grande differenza nella messa in opera della riforma.

Tuttavia, pur con questa prospettiva aperta e fiduciosa, restano le perplessità per una riforma che avrebbe potuto segnare il compimento del federalismo, così a lungo atteso, e che invece ne sancisce la fine, senza peraltro definire chiaramente quale forma di Stato abbraccerà la Repubblica italiana. Qualora entrasse in vigore saremo ancora uno Stato a regionalismo avanzato che presenta somiglianze con i sistemi federali oppure torneremo al più tradizionale modello di Stato unitario-decentrato? Ma al di là di "ciò che saremo", alla cui realizzazione concorrerà anche la direzione di sviluppo intrapresa dal Senato, maggiore spazio nella discussione che ha accompagnato l'elaborazione di questa riforma poteva e doveva essere dato al "ciò che vogliamo essere".

---

(58) Cfr. S. CURRERI, *Riforma costituzionale e forma di governo*, in questa *Rivista*, 1, 2016, pp. 15-46.