

# ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

*Rivista di studi giuridici e politici*

2

2016 · ANNO XXXVII  
aprile/giugno

---

---

IL NUOVO SENATO ITALIANO?

---

---

DIRETTORE DELLA RIVISTA  
Gianluca Gardini

COMITATO SCIENTIFICO  
Gianluca Gardini (Direttore)  
Marcos Almeida Cerreda  
Brunetta Baldi  
Francesco Bilancia  
Stefano Civitaresse Matteucci  
Justin Orlando Frosini  
Alfredo Galán Galán  
Giancarlo Gasperoni  
Tomaso Francesco Giupponi  
Peter Leyland  
Marco Magri  
Andrea Morrone  
Alessandra Pioggia  
Giuseppe Piperata  
Claudia Tubertini

REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB  
presso Regione Emilia-Romagna  
Servizio innovazione e semplificazione amministrativa  
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna  
Tel. 051 5275953  
E-mail: [istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it](mailto:istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it)  
Sito web: [www.regione.emilia-romagna.it/affari-ist/federalismo](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari-ist/federalismo)

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA  
Francesca Paron  
[fparon@regione.emilia-romagna.it](mailto:fparon@regione.emilia-romagna.it)

EDITORE  
Maggioli Editore presso c.p.o. Rimini,  
via Coriano, 58 – 47924 Rimini  
tel. 0541.628111 – fax 0541.622100  
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.  
Servizio Abbonamenti: tel. 0541.628779  
Sito web: [www.maggioli.it](http://www.maggioli.it)  
E-mail: [abbonamenti@maggioli.it](mailto:abbonamenti@maggioli.it)  
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2008

Tutti i diritti riservati – È vietata la riproduzione, anche parziale,  
del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore

STAMPA  
Stabilimento Maggioli s.p.a. – Santarcangelo di Romagna (RN)

Maggioli s.p.a. è iscritta al registro operatori della comunicazione

Pubblicazione registrata al Tribunale di Bologna il 4 luglio 1980, n.4824  
Direttore responsabile: Piero Venturi

COMITATO DI REDAZIONE  
Marina Caporale  
Marzia De Donno  
Giulia Massari

 Regione Emilia-Romagna

 MAGGIOLI  
EDITORE

*Condizioni di abbonamento*

*La quota di abbonamento  
alla Rivista per il 2015  
è di € 116,00 da versare  
sul c.c. postale n. 31666589  
intestato a Maggioli s.p.a.  
– Periodici, Via del Carpino, 8  
– 47822 Santarcangelo  
di Romagna (RN).  
La Rivista è disponibile  
nelle migliori librerie.*

*Il prezzo di vendita per singoli  
numeri è di € 25,00.*

*Il prezzo per ciascun fascicolo  
arretrato è di € 29,00.  
I prezzi suindicati si intendono  
Iva inclusa.*

*La quota di abbonamento  
alla Rivista in formato digitale  
per il 2015 è di € 82 + Iva.  
L'abbonamento decorre  
dal 1° gennaio  
con diritto al ricevimento  
dei fascicoli arretrati ed avrà  
validità per un anno.*

*La Casa Editrice comunque,  
al fine di garantire la continuità  
del servizio, in mancanza  
di esplicita revoca,  
da comunicarsi in forma scritta  
entro il trimestre seguente  
alla scadenza dell'abbonamento,  
si riserva di inviare il periodico  
anche per il periodo successivo.*

*La disdetta non è comunque  
valida se l'abbonato non è  
in regola con i pagamenti.  
Il rifiuto o la restituzione  
dei fascicoli della Rivista  
non costituiscono disdetta  
dell'abbonamento a nessun  
effetto.*

*I fascicoli non pervenuti possono  
essere richiesti dall'abbonato non  
oltre 20 giorni dopo la ricezione  
del numero successivo.*



## INDICE (\*)

- 301      **Presentazione**  
*Brunetta Baldi*

### SAGGI E ARTICOLI

- 303      **Il Senato francese. Un contro-potere in un parlamentarismo razionalizzato**  
*Sofia Ventura*
- 339      **Reform of the Second Chamber or Its Perpetuation?  
The Austrian Dilemma and Its Implications for the Italian Senate**  
*Karl Kössler*
- 371      **Il (nuovo) Senato belga: una riforma in senso federale?**  
*Anna Mastromarino*
- 399      **Lezioni comparate per il nuovo Senato italiano**  
*Brunetta Baldi*
- 433      **Il Senato che (non) è stato, è e sarà: un deciso miglioramento**  
*Stefano Ceccanti, Salvatore Curreri*

### NOTE E COMMENTI

- 463      **Dalle Regioni senza Camera alla Camera senza Regioni?**  
*Francesco Palermo*
- 469      **Il superamento del bicameralismo: verso un governo nazionale della Repubblica?**  
*Andrea Morrone*

(\*) Numero monografico a cura di Brunetta Baldi.

- 477 Considerazioni sparse, tra Senato delle autonomie  
e “nuovissimo” Titolo V

*Enrico Carloni*

- 483 Il nodo del dialogo tra Senato e Conferenze

*Ilenia Ruggiu*

- 487 Rilievi critici sul nuovo Senato

*Francesco Raffaello De Martino*

## OSSERVATORIO REGIONALE

- 495 L'attuazione della legge Delrio a due anni dall'approvazione.  
Verso quale direzione?

*Ruben Cheli*

- 547 Rappresentanza politica e crisi dei partiti: gli interventi  
del legislatore nazionale e gli istituti di garanzia della  
rappresentatività nell'ordinamento della Regione Abruzzo

*Sara Cristina Lisa Petrongolo*

- 575 Table of Contents and Abstracts

- 579 Note sugli autori

## Presentazione

*Brunetta Baldi*

Questo fascicolo, nella sua sezione monografica, ospita contributi di vari studiosi che, nel loro insieme, aiutano a riflettere, in prospettiva comparata, sul nuovo Senato italiano, come disegnato dalla riforma costituzionale sulla quale i cittadini saranno chiamati ad esprimersi attraverso *referendum* il prossimo 4 dicembre. La decisione di comparare le Camere territoriali di Austria, Belgio e Francia è derivata dall'osservazione che, nel quadro europeo, è con queste esperienze che la proposta del nuovo Senato presenta i maggiori punti di contatto. La scelta del riformatore, infatti, è stata quella di non optare per il modello tedesco, come suggerito, seppur in modo non univoco, dal dibattito accademico italiano, ed escluso quel modello, l'esperienza delle Camere territoriali in Europa si riconduce essenzialmente a questi tre casi.

Per quanto riguarda i contenuti di questi studi, il saggio di SOFIA VENTURA mette in luce le funzioni, il potere ed il prestigio che il Senato francese ha progressivamente acquisito nel corso della sua evoluzione storica, arrivando ad assumere oggi un ruolo di vero e proprio contro-potere nel quadro istituzionale transalpino. Il contributo di KARL KÖSSLER consente di cogliere quanto il *Bundesrat* austriaco sia divenuto un modello di riferimento per le Camere territoriali europee, un modello a cui esse tendono nella forma ma dalla cui esperienza devono apprendere per scongiurare il rischio di marginalizzazione. Similmente, il saggio di ANNA MASTROMARINO riflette sulla possibile marginalizzazione del Senato belga, ridisegnato dalla recente riforma costituzionale, ed individua nella funzione di integrazione e mediazione fra le comunità linguistiche la missione che questa Camera può assumere per recuperare centralità nella vita politica del Paese. Segue il saggio di BRUNETTA BALDI che, comparando le diverse esperienze, individua le principali somiglianze e differenze fra le Camere territoriali europee, arrivando ad estrapolare "lezioni comparate" per il nuovo Senato italiano che consentono di evidenziar-

ne i limiti ma anche le significative possibilità di sviluppo. Il ruolo del Senato nel futuro assetto della Repubblica italiana è al centro dell'analisi di STEFANO CECCANTI e SALVATORE CURRERI, la quale mostra come l'attuale riforma affondi le proprie radici già nel dibattito in seno alla Costituente e punti a risolvere alcuni problemi lasciati aperti dalle precedenti riforme. La sezione monografica del fascicolo si conclude con alcuni commenti che si soffermano su aspetti specifici della riforma italiana, concorrendo ad approfondire l'analisi del nuovo Senato. FRANCESCO PALERMO riflette criticamente sulla funzione di rappresentanza territoriale ponendola in relazione allo stato del regionalismo italiano e, analogamente, ENRICO CARLONI si interroga sul rapporto fra il Senato delle autonomie e la ricentralizzazione di competenze operata dalla riforma. ANDREA MORRONE analizza il nuovo equilibrio istituzionale che potrà seguire al superamento del bicameralismo paritario, mentre ILENIA RUGGIU si sofferma sulla relazione fra il Senato riformato e il sistema delle Conferenze intergovernative. Infine, FRANCESCO DE MARTINO presenta in chiave critica le funzioni previste per quello che non sarà un vero Senato delle autonomie ma resterà un Senato della Repubblica.

Complessivamente, gli studi presentati nella sezione monografica del fascicolo giungono a due importanti risultati. Innanzitutto, evidenziano come la riforma italiana, pur nelle sue peculiarità, prospetti un Senato in linea con le tendenze evolutive delle Camere territoriali europee. Secondariamente, indicano quali sono gli aspetti critici da correggere e quali le potenzialità da sviluppare per il nuovo Senato. Sebbene ciò assuma particolare rilevanza nella messa in opera della riforma una volta confermata dall'esito favorevole del *referendum* costituzionale, la sua utilità non sembra essere preclusa qualora l'esito del *referendum* dovesse essere negativo. Il futuro dibattito sulle riforme istituzionali, sulla cui necessità le forze politiche concordano, non potrà infatti che ripartire dalla proposta respinta, cercando di migliorare le criticità che possono avere giustificato un voto negativo. Anche in tale prospettiva, le riflessioni e lezioni comparate contenute in questo fascicolo possono dunque acquisire un valore prezioso.

## Il Senato francese. Un contro-potere in un parlamentarismo razionalizzato

*Sofia Ventura*

*Il Senato francese ha una lunga tradizione che risale, perlomeno, agli inizi della Terza Repubblica. La sua natura di Camera di rappresentanza delle comunità locali, e in particolare di quelle di piccole e medie dimensioni dei territori rurali e/o periferici, costituisce l'eredità più importante di quella tradizione. Per quanto concerne il ruolo che la Camera alta ha svolto sin dai tempi della Terza Repubblica nell'ambito della formazione delle leggi e del controllo dell'esecutivo, esso ha conosciuto significativi mutamenti nel tempo. Tuttavia è possibile rilevare un'azione costante dei senatori volta a rafforzare il potere della propria Assemblea. Dopo una breve ricostruzione dell'esperienza del Senato nella Terza e nella Quarta Repubblica, l'articolo analizza in modo dettagliato la natura del Senato della Quinta Repubblica e il ruolo da esso svolto nel sistema politico francese contemporaneo. Esso, inoltre, pone particolare attenzione ad alcune criticità riguardanti, in particolare, la dimensione rappresentativa del Senato, così come alle modalità specifiche attraverso le quali esso contribuisce al processo di formazione delle leggi e al controllo del potere esecutivo. In conclusione, il saggio sottolinea come, nonostante la natura asimmetrica del bicameralismo francese che attribuisce una posizione dominante all'Assemblea nazionale e nonostante la razionalizzazione del parlamentarismo che pone l'esecutivo e la sua maggioranza alla Camera bassa (dominata dal primo) al centro del sistema politico, il Senato francese sia in grado di giocare un ruolo tutt'altro che marginale, in particolare con riferimento alla legislazione e ai suoi contenuti.*

### 1. Introduzione

Dalla Rivoluzione in poi, la Camera alta ha rappresentato una costante nei numerosi assetti costituzionali che si sono succeduti, fatta eccezione per la parentesi monocamerale della Seconda Repubblica (1848-1851). Essa compare per la prima volta nella Costituzione dell'anno III (1795), che introduce il bicameralismo dopo l'esperienza monocamera-

le degli anni della Convenzione e del Terrore. L'idea del bicameralismo non appare più in contrasto con la concezione della sovranità unica e indivisibile e si afferma, oltreché, in un primo tempo, come frutto del confronto tra democrazia e aristocrazia, come strumento di moderazione della legittimità democratica e di realizzazione di un equilibrio tra i poteri. Al tempo stesso, ben presto, alla legittimazione aristocratica della Camera alta si sostituisce quella della rappresentanza territoriale, delle collettività locali<sup>1</sup>.

Il ruolo svolto dal Senato nei diversi regimi, in particolare a partire dalla Terza Repubblica (1875-1940), è stato, inoltre, condizionato dalle contingenze e dagli equilibri politici e istituzionali, tanto da far assumere alla *haute chambre* ruoli mutevoli dentro ai complessi assetti via via affermatasi.

Se si prende come punto di partenza la Terza Repubblica, si può notare come il Senato (*Conseil de la République*, negli anni della Quarta Repubblica, 1946-1958) abbia, attraverso le diverse costituzioni, mantenuto alcuni caratteri costanti<sup>2</sup>, dal riconoscimento di un ruolo di contropotere alla sua composizione e, dunque, al tipo di rappresentanza da esso esercitata. In particolare, da allora i senatori sono stati eletti con elezioni di secondo grado, attraverso un collegio di grandi elettori (per la maggior parte eletti locali) che, pur nelle variazioni intervenute nel tempo, ha costantemente favorito una sovrarappresentanza della Francia rurale e dei piccoli Comuni. Ancora oggi, appare valida la definizione che diede del Senato agli albori della Terza Repubblica Gambetta: «*Un Gran Conseil des Communes françaises*»<sup>3</sup>. Inoltre, la durata del mandato senatoriale è sempre stata più lunga rispetto a quella dei membri della Camera bassa (nove anni sino alla riforma del 2003), con un rinnovo parziale dell'assemblea senatoriale che l'ha sempre tenuta ad una certa distanza dai mutamenti politici e dell'opinione pubblica, recepiti in modo lento e progressivo.

---

(1) P. JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, Paris, La documentation Française, 2005, pp. 15-26.

(2) F. GOGUEL, *Du Sénat de la III<sup>ème</sup> à celui de la V<sup>ème</sup>*, in *Pouvoir*, n. 44, 1988.

(3) B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2014 (qui ed. elettronica), posizione 7894.

Infine, il Senato francese si è sempre rappresentato, ed è stato considerato, come una Camera, oltre che di riflessione, anche detentrica della capacità di svolgere il proprio ruolo di legislatore con maggiore competenza in particolare nell'ambito dei provvedimenti che coinvolgono temi relativi al diritto e all'amministrazione, grazie, in particolare, alla significativa presenza di componenti provenienti dalle professioni giuridiche<sup>4</sup>.

Come si vedrà nei prossimi paragrafi, la Camera alta francese ha sempre mantenuto questi caratteri peculiari, pur subendo nel tempo importanti trasformazioni ed entrando nel gioco politico-istituzionale in modo più rilevante di quanto solitamente non si riconosca, condizionando regimi profondamente diversi come il regime assembleare della Terza Repubblica, la "Repubblica dei partiti" del 1946 e la Repubblica golliana del 1958.

## *2. I precedenti della Terza e Quarta Repubblica*

*La Terza Repubblica.* Con le leggi costituzionali del 1875, il Senato assume un ruolo centrale nella nuova Repubblica: i Ministri sono collegialmente responsabili davanti ad entrambe le Camere, che hanno i medesimi poteri legislativi, ed emette un parere vincolante rispetto allo scioglimento della Camera dei deputati deciso dal Presidente della Repubblica, ponendosi in questo modo addirittura in una posizione di superiorità nei confronti dell'altra Assemblea. Tale centralità fu il prezzo pagato dai repubblicani per l'accettazione del nuovo regime da parte delle forze conservatrici e monarchiche. Tuttavia, il progressivo diffondersi dell'ideologia repubblicana nel Paese già dalla fine degli anni Settanta e la riforma del 1884 che investì la composizione del collegio elettorale, favorendo i Comuni di media grandezza e i capoluoghi dei cantoni, e, quindi, l'affermazione di nuovi notabili imbevuti dell'ideologia repubblicana, portò a mutamenti nell'equilibrio politico del Senato stesso, trasformandolo in un vero e proprio «bastione repubblicano». Inizialmente ostile al Senato, Victor Hugo, senatore dal 1876 sino alla sua morte nel 1885, scriveva in quegli anni: "*La France gouvernée par une assemblée*

---

(4) J. GRANGÉ, *L'efficacité normative du Sénat*, in «Revue française de science politique», a. 34, n. 4-5, 1984, p. 965.

*unique, c'est l'océan gouverné par l'ouragan*"; George Clemenceau, a sua volta, riconosceva che, dopo essere stato sostenitore del Parlamento monocamerale, in seguito a un viaggio in America latina aveva cambiato il proprio parere: "*Les événements m'ont appris qu'il fallait laisser au peuple le temps de la réflexion: le temps de la réflexion c'est le Sénat*"<sup>5</sup>. Ciò nonostante, il Senato si mantenne fundamentalmente conservatore sul piano sociale; si ricordi, ad esempio, che fu l'opposizione del Senato, sino alla vigilia della Seconda Guerra Mondiale, ad impedire l'estensione del suffragio alle donne, così come cruciale fu il suo ruolo nella caduta del Governo Herriot sostenuto dal *Cartel des Gauches* nel 1925 e dei Governi guidati da Léon Blum sostenuti dal *Front populaire* nel 1937 e nel 1938. Anche se non va sottovalutato il fatto che, proprio perché consapevoli del carattere più conservatore e meno sensibile agli umori dell'opinione pubblica del Senato, i deputati potevano approfittare di questa sua attitudine per approvare misure demagogiche e popolari che sapevano sarebbero state poi bloccate dai senatori<sup>6</sup>.

*La Quarta repubblica.* Proprio l'opposizione ai Governi di sinistra e la diffidenza dell'opinione pubblica per il suo carattere fortemente conservatore condizionò le scelte dell'immediato secondo dopoguerra, in un'assemblea costituente dove socialisti e comunisti detenevano la maggioranza.

Il primo progetto della Costituzione adottato nell'aprile del 1946, poi bocciato dal *referendum* popolare, prevedeva un sistema monocamerale, dove accanto alla Camera dei deputati erano previste due assemblee puramente consultive: il *Conseil de l'union française* e il *Conseil économique*. Osteggiata dal piccolo partito centrista di ispirazione cattolica MRP (*Mouvement Républicain Populaire*) e dalla destra, che vedevano in essa il pericolo di un regime assembleare, questa soluzione concorse al fallimento del *referendum* confermativo. Pur ancora dominata da socialisti e comunisti, la seconda Assemblea costituente fu co-

---

(5) J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, 2012, p. 16.

(6) B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, cit.; M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, Issy-les-Moulineaux, Lextenso éditions.

stretta a tenere conto delle avversioni verso la soluzione monocamerale. Il nuovo testo, poi approvato, del 1946, prevede, infatti, un sistema bicamerale, ancorché fortemente asimmetrico<sup>7</sup>. La Camera alta fu denominata non più Senato, ma *Consiglio della Repubblica*, mentre la Costituzione attribuì alla sola *Assemblée nationale* l'espressione della sovranità nazionale. A differenza della Repubblica precedente, dunque, ora era solo di fronte a quest'ultima che l'esecutivo manteneva la propria responsabilità, il Consiglio della Repubblica non intervenendo né nella formazione, né nel controllo dell'esecutivo. Per quanto attiene al processo legislativo, l'articolo 13 della Costituzione attribuiva alla sola Assemblea nazionale la funzione di votare la legge. Al *Conseil* era riservato un ruolo prevalentemente consultivo. Se esso partecipava del potere di iniziativa legislativa, tale potere era limitato al deposito delle leggi e alla loro trasmissione senza dibattito all'Assemblea nazionale. Il Consiglio della Repubblica, poi, possedeva un potere di intervento nel processo di approvazione delle leggi, ma il suo eventuale dissenso era facilmente superabile dall'Assemblea: esso poteva (non doveva) dare il proprio avviso sulle leggi approvate da quest'ultima entro due mesi dalla trasmissione del testo (o meno nel caso della legge finanziaria o dell'adozione della procedura d'urgenza); in caso di parere difforme, era decisivo il voto della Camera bassa, anche se un testo o degli emendamenti approvati dal Consiglio a maggioranza assoluta dei componenti potevano essere respinti solo da analoga maggioranza dell'Assemblea nazionale, un ostacolo che si sarebbe rivelato di facile superamento.

*Ancora la Quarta Repubblica: la progressiva rivincita del «Senato».* Tuttavia, sin dal completo rinnovo nel 1948<sup>8</sup>, l'insieme dei senatori si mosse per recuperare spazio all'interno del nuovo regime. Già dal dicembre di quell'anno la Camera alta dispose che i suoi membri sarebbero stati designati con il titolo di *senatore* e non di consigliere. L'anno successi-

---

(7) Ovvero con due Camere con poteri fortemente sbilanciati a favore della Camera bassa. Utilizziamo qui l'espressione coniata da A. LJPHART, *Democracies: pattern of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

(8) Dal dicembre 1946 al novembre 1948 fu in funzione un Consiglio della Repubblica provvisorio (F. GOGUEL, cit., p. 5).

vo, con una forzatura rispetto al testo costituzionale, intervenne sia sul potere di iniziativa legislativa, sia su quello di controllo dell'esecutivo, attraverso una riforma dei propri regolamenti. I senatori decisero che i progetti da loro depositati sarebbero stati esaminati in commissione prima di essere trasmessi all'Assemblea nazionale. In secondo luogo, a partire dal potere consultivo che la Costituzione attribuiva al Consiglio in caso di dichiarazione di guerra e ratifica dei trattati, quest'ultimo ne dedusse il diritto di discutere della politica governativa, istituendo una «questione orale con dibattito», seguita da un voto e diversa solo nominalmente dalle interrogazioni parlamentari. D'altro canto, tra il 1946 e il 1948 si era registrata un'evoluzione dell'opinione pubblica a favore del centro e del centrodestra e il rinnovo totale del 1948 aveva così posto la seconda Assemblea in una posizione di maggiore affinità con gli elettori, traendo da ciò un sentimento di maggiore legittimità. Inoltre, la rottura, legata al contesto internazionale, nel 1947, tra socialisti e comunisti e l'uscita di questi ultimi dal Governo tripartito (MRP, SFIO - *Section française de l'Internationale ouvrière*, PCF - *Parti communiste français*) aveva sensibilmente spostato l'asse della maggioranza di Governo verso destra e riportato al Governo i radicali, protagonisti degli ultimi anni della Terza Repubblica e intenzionati a recuperare la tradizione, tra cui un bicameralismo più equilibrato<sup>9</sup>.

Ma è la riforma del 1954 che fa segnare un passo avanti significativo al ruolo del Consiglio della Repubblica. Essa scaturì dal confronto tra i partiti centristi, Radicali di Sinistra e Indipendenti, e gollisti, che insieme detenevano la maggioranza nella Camera alta, da un lato, e i socialisti e i cattolici dell'MRP (che pure nel 1946 avevano espresso una posizione più favorevole ad un bicameralismo più equilibrato), dall'altro. Protagonisti dei Governi della Quarta repubblica, questi ultimi erano più favorevoli a mantenere un ruolo debole per il Consiglio, dal quale temevano opposizioni per le loro riforme economiche e sociali. L'esito del confronto fu un rafforzamento del Consiglio nel processo legislativo (artt. 14 e 20), senza però mettere in discussione il carattere ancora fortemente asimmetrico del bicameralismo. In particolare, per i proget-

---

(9) B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, cit; M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, cit.

ti di legge (del Governo) fu previsto il deposito non più nella sola Assemblea nazionale, ma in entrambe le Camere, mentre per le proposte di legge dei parlamentari si prevede il deposito nella Camera di appartenenza. Ma, soprattutto, fu ristabilita la *navetta*, anche se all'interno di un complesso sistema di limiti temporali e, nel caso del permanere del dissenso tra le due Assemblee, fu prevista la possibilità per l'Assemblea nazionale di votare in ultima istanza l'ultimo testo da essa votato o integrato da uno o più emendamenti proposti dal Consiglio. Queste concessioni, che furono il massimo che la maggioranza senatoriale formata da radicali, indipendenti e gollisti riuscì ad ottenere da MRP e socialisti, se mantennero la decisione definitiva in capo all'Assemblea nazionale, permisero però al Consiglio della Repubblica di acquisire un maggior peso, nella misura in cui si trovava ora con maggiori strumenti per costringere i deputati a prendere in considerazione le proprie raccomandazioni (anche per evitare eccessivi allungamenti del processo legislativo), e per fare conoscere le proprie posizioni all'opinione pubblica<sup>10</sup>.

### ***3. La Quinta Repubblica: un bicameralismo asimmetrico e disomogeneo, ma un Senato rivalutato***

Con la Quinta Repubblica si conferma il carattere asimmetrico del bicameralismo francese, anche se alla Camera alta, denominata a differenza della Repubblica precedente *Senato*, vengono attribuiti una maggiore dignità e un ruolo più significativo rispetto alla Costituzione del 1946, sulla scia dei mutamenti intervenuti durante la vita della Quarta Repubblica e in particolare della riforma del 1954. L'asimmetria riposa innanzitutto sul fatto che – a differenza di quanto accadeva nella Terza Repubblica e come nella Quarta – nel sistema semipresidenziale francese, dove ben presto si è affermato il cosiddetto *fait majoritaire* e dunque lo stretto legame tra l'esecutivo<sup>11</sup> e la sua maggioranza all'Assemblea nazionale, il Senato è escluso dal rapporto fiduciario. Se, infatti, l'articolo 20 della Costituzione recita che il Governo «è responsabile davanti

---

(10) R. PIERCE, *Constitutional Revision in France*, in «The Journal of Politics», v. 17, n. 2, 1955, pp. 221-247.

(11) S. VENTURA, *Francia: tra parlamentarismo e supremazia presidenziale*, in S. VASSALLO (a cura di), *Sistemi politici comparati. Le grandi democrazie*, Bologna, Il Mulino, 2016.

al Parlamento», esso rimanda però agli articoli 49 e 50 per le condizioni e le procedure di tale responsabilità e tali articoli prevedono che la responsabilità del Governo nelle sue diverse forme sia posta solo davanti all'Assemblea nazionale, pur mantenendo – come vedremo – il Senato un potere di controllo e di valutazione delle politiche governative. Il primo Ministro, inoltre, ha la facoltà di richiedere al Senato l'approvazione di una dichiarazione politica generale, anche se il voto, successivo al dibattito, non impegna il Governo<sup>12</sup>. Con la revisione costituzionale del 2008, promossa dall'allora Presidente Nicolas Sarkozy, che ha coinvolto diverse parti del testo fondamentale e ha cercato di rafforzare, pur nel quadro di un assetto maggioritario, il ruolo del Parlamento, di fronte alla nuova facoltà del Presidente della Repubblica di prendere la parola davanti al Parlamento medesimo, i senatori sono stati posti su di un piede di parità rispetto ai loro colleghi deputati, potendo il Presidente rivolgersi agli uni e agli altri solo se questi sono riuniti in *congresso* a Versailles.

Ma l'asimmetria dell'assetto bicamerale deriva anche dal diverso peso delle due Camere nel processo legislativo, anche se il ruolo svolto dal Senato è tutt'altro che irrilevante: pur non potendo esercitare un potere di veto assoluto, a meno che l'esecutivo non glielo consenta, esso interviene su tutta la legislazione; partecipa, inoltre, su un piede di parità con l'Assemblea nazionale al processo di revisione costituzionale (art. 89) e di elaborazione e approvazione delle leggi organiche<sup>13</sup> concernenti il proprio funzionamento. Per le altre leggi organiche, inoltre, in caso di disaccordo l'Assemblea nazionale può votare in via definitiva solo a maggioranza assoluta dei suoi membri.

Il bicameralismo francese ha inoltre mantenuto il suo tradizionale carattere *disomogeneo* (secondo la terminologia di Lijphart), ovvero la presenza di due Camere elette con modalità differenti e che esprimono diversi principi rappresentativi. A differenza dell'Assemblea nazionale, eletta a suffragio universale diretto, la composizione del Senato deriva

---

(12) Sul punto vedi il par. 5.

(13) Sono tali le leggi così definite dalla Costituzione. Per un approfondimento del ruolo del Senato nel processo legislativo vedi il par. 5.

da un'elezione di secondo grado che vede i senatori scelti attraverso il voto di grandi elettori, perlopiù aventi la funzione di eletti a livello locale. Se, dunque, l'Assemblea nazionale rappresenta la nazione, il Senato è considerato una Camera di rappresentanza territoriale.

Il numero massimo dei senatori è stato fissato dalla revisione del 2008 ed è di 348 (il che ne fa la più grande Camera territoriale al mondo). Dodici senatori rappresentano i francesi residenti all'estero<sup>14</sup>. Possono candidarsi alla carica di senatore i cittadini francesi che abbiano compiuto 24 anni (prima della legge del 2011 il limite era trent'anni), che godono dei diritti civili e politici e che non ricadano nelle incompatibilità previste dalla legge, come ad esempio alcune figure di grandi funzionari. La durata del mandato, dalla Terza Repubblica in poi di nove anni, è stata ridotta con la legge organica del 2003 a sei anni. Come da tradizione, il Senato si rinnova in modo parziale: se in precedenza di un terzo ogni tre anni, dal 2011, in applicazione della legge del 2003, della metà, sempre ogni tre anni.

#### 4. *Una Camera territoriale e le sue modalità di elezione*

La Costituzione attribuisce al Senato il ruolo di Camera di rappresentanza delle collettività territoriali (art. 24). Tale ruolo è garantito innanzitutto dalle modalità di elezione ed è riconosciuto (anche se come vedremo non senza accenti critici) dagli attori del sistema politico e dagli studiosi. A questo proposito, il politologo francese Yves Mény è giunto a definire il Senato «l'equivalente funzionale dei Senati federali»<sup>15</sup>.

Come conseguenza della modalità di elezione, che è stata rivista nel tempo, ma che nelle linee generali non è mutata in modo significativo dalla Terza Repubblica ad oggi, il Senato rappresenta soprattutto il livello comunale, nonostante le importanti riforme che, a partire dagli anni Ottanta sino ai più recenti interventi degli anni Duemila e in particolare del periodo 2014-2016<sup>16</sup>, hanno rafforzato il livello regionale. I gran-

---

(14) I dodici senatori rappresentanti i francesi «*établis hors de France*» sono eletti dai deputati e senatori che rappresentano i francesi all'estero e dai consiglieri e delegati consolari.

(15) Y. MENY, *France: The Institutionalisation of Leadership*, in J.M. COLOMER (a cura di), *Political Institutions in Europe*, New York, Routledge, p. 127.

(16) R. PASQUIER, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*,

di elettori, circa 145mila, sono organizzati a livello dipartimentale: deputati, consiglieri regionali e generali (dei Dipartimenti) e delegati dei Consigli municipali, che afferiscono al Dipartimento medesimo. Questi ultimi sono conteggiati in rapporto al numero dei consiglieri municipali, ma con una forte disproporzionalità a favore dei Comuni più piccoli<sup>17</sup>, con un dispositivo che risale alla legge del 9 dicembre 1884<sup>18</sup>; in più è previsto un delegato supplementare per ogni soglia di abitanti oltre i trentamila: a partire dalla legge del 2 agosto 2013 tale soglia è stata portata da mille a ottocento. Deputati, consiglieri regionali e generali rappresentano una minima parte dei componenti dei collegi elettorali, che in media sono formati dai delegati municipali (perlopiù membri dei Consigli comunali) per il 95%.

È evidente quali possano essere i principali interessi territoriali di riferimento dei senatori, che – come i deputati – possono svolgere contemporaneamente sino a due mandati e dunque ricoprire anche cariche locali. Nel 2012 ben il 77% dei senatori in carica ricopriva almeno due mandati (parlamentare e carica elettiva locale) e il 48% deteneva una carica locale esecutiva, come quella di sindaco, Presidente di un consiglio generale o Presidente di un Consiglio regionale. A questo proposito, però, va rilevato che in futuro la sovrapposizione tra il ruolo di parlamentare, e quindi di senatore, e una carica esecutiva locale sarà impossibile. Dopo la legge del 5 aprile 2000, che consentiva di detenere un solo mandato elettivo (ad esempio consigliere generale, regionale, municipale in Comuni di più mille abitanti) oltre a quello di parlamentare, il 14 febbraio 2014 è stata promulgata una legge

---

Paris, Presses de Science Po, 2015 (qui ed. elettronica).

(17) Ciò è dovuto anche all'estrema frammentazione comunale: con circa 36 mila Comuni, di cui circa 34 mila con meno di 5 mila abitanti e meno di mille sopra i diecimila (dati INSEE 2010), il fatto che anche i più piccoli posseggano almeno un delegato e via via più delegati sino a 9 mila abitanti (vedi nota successiva) inevitabilmente porta ad una sovrarappresentazione delle municipalità con meno abitanti.

(18) Tale dispositivo è mutato nel tempo, per correggere, anche se limitatamente, la disproporzionalità a favore dei piccoli Comuni. Oggi sono previsti: un delegato per i consigli municipali con 7-11 membri, rispettivamente 3, 5, 7 e 15 delegati per consigli di 15, 19, 23, 27-29 membri; tutti i consiglieri per i Comuni con consigli di 29-35 membri (ovvero con una popolazione che va da 9mila a 30mila abitanti), tutti i consiglieri municipali per i Comuni con una popolazione superiore, ai quali si aggiungono i delegati supplementari citati nel testo ([www.senat.fr](http://www.senat.fr)).

organica che, mantenendo la possibilità del doppio mandato, rende però incompatibile il ruolo di parlamentare con ruoli “esecutivi” come quelli di Sindaco o di Presidente e Vice-presidente di Dipartimento, di Regione e delle istituzioni di cooperazione intercomunale. L’incompatibilità varrà a partire dal primo rinnovo dell’assemblea al quale il parlamentare appartiene successivo al 31 marzo 2017; nel caso dei senatori, dunque, dal settembre del medesimo anno. Le motivazioni addotte per questo provvedimento, già auspicato dalla Commissione Balladur e successivamente, nel novembre 2012, dalla *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique* presieduta da Lionel Jospin, riguardano, in particolare, da un lato le maggiori responsabilità – che richiedono un impegno a tempo pieno – in capo ai detentori dei poteri esecutivi a livello locale e regionale in seguito ai processi di decentramento sviluppatosi dagli anni Ottanta, dall’altro la crescente importanza del lavoro legislativo a livello nazionale, in particolare dopo la riforma del 2008, che richiede a sua volta un significativo investimento da parte dei deputati e dei senatori<sup>19</sup>.

La dimensione territoriale, soprattutto del livello locale, municipale, è comunque stata sino ad oggi cruciale nella carriera politica degli eletti nazionali, come emerge anche dalla loro retorica (è frequente, ad esempio, il riferimento a «*ma ville*»), a testimonianza di come tale dimensione sia considerata legittimante del proprio ruolo. Anche se sono stati riconosciuti gli sforzi che, a fronte delle trasformazioni dell’assetto del decentramento francese, hanno portato ad un mutamento nell’atteggiamento degli eletti a livello nazionale, da quello più difensivo dei meri interessi del proprio territorio, proprio del notevole tradizionale, ad una modalità più propria dell’*imprenditore* dell’ormai complessa *governance* territoriale, mirante a mobilitare una pluralità di attori, istituzionali, ma anche economici e sociali e non solo locali attorno a progetti in grado di rendere più attrattivi i rispettivi territori e sostenerne le attività pubbliche<sup>20</sup>.

---

(19) <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/cumul-mandats-2017>; *Projet de loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur. Étude d’impact, 2 avril 2013.*

(20) P. SADRAN, *La République territoriale. Une singularité française en question*, Paris, La docu-

La particolare composizione dei collegi ha a sua volta condizionato le maggioranze senatoriali, che negli anni della V Repubblica sono state a lungo centriste e poi, nei tempi più recenti, di centro-destra. È solo tra il 2011 e il 2014 che i socialisti sono riusciti a detenere la maggioranza in Senato e ad eleggere per la prima volta un Presidente del Senato socialista. Prendendo contestualmente in considerazione la dimensione territoriale (in particolare nella sua contrapposizione tra mondo rurale e urbano e tra piccoli, medi e grandi Comuni) e quella politica, in un articolo di *Le Monde* del 27 febbraio 2001 il politologo Jérôme Jaffré aveva individuato «tre France delle elezioni comunali»: una prima Francia rurale e dei piccoli Comuni più orientata a destra e che ricomprendeva circa il 97% dei Comuni e il 54% dell'elettorato generale; una seconda Francia urbana esterna a Parigi, dove le elezioni comunali sono considerate dagli elettori più politiche che locali e orientata maggiormente a sinistra; una terza, Parigi, dove destra e sinistra si equivalgono<sup>21</sup>.

A loro volta, i senatori sono eletti con un *mix* di scrutini proporzionali e maggioritari a due turni a seconda del numero di seggi attribuiti ad ogni dipartimento, *mix* che è mutato nel tempo. Nel 1958 fu previsto lo scrutinio maggioritario nei dipartimenti con meno di cinque seggi e il proporzionale nei restanti dipartimenti. Nel 2000 il sistema proporzionale fu esteso a tutti i dipartimenti con più di due seggi; nel 2003 fu poi ripristinato il maggioritario sino a tre seggi. Infine, la legge del 2 agosto 2013 ha nuovamente portato a tre seggi il limite inferiore per l'adozione del proporzionale (con il maggioritario solo per i dipartimenti con due seggi)<sup>22</sup>. In questo modo, in virtù dell'ultima riforma, il 73% dei senatori è eletto a scrutinio proporzionale. La preferenza per l'uno o l'altro tipo di scrutinio è stata condizionata dalla corrispettiva preferenza per un tipo di elezione più legata al territorio rispetto ad una competizione ove l'appartenenza ideologica e partitica possa prevalere e non sorprende che questa sorta di tiro alla fune appena descritto abbia visto la destra (che era al Governo nel 2003) più affine al-

---

mentation Française, 2015, pp. 76-79.

(21) Cit. in J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, cit., p. 49.

(22) Nello scrutinio maggioritario i candidati possono presentarsi da soli o dichiarare l'appartenenza ad una lista, anche se l'attribuzione dei seggi avviene sui risultati dei singoli candidati. Lo scrutinio proporzionale prevede liste bloccate.

la prima concezione e i socialisti (al Governo sia nel 2000, sia nel 2013) alla seconda. Anche se, in realtà, che sia adottato un sistema maggioritario o proporzionale, il voto per la scelta dei senatori rimane fortemente ancorato alla dimensione locale e alla dimensione personale, se non notabile, così come le campagne elettorali per i grandi elettori rimangono “campagne di prossimità”<sup>23</sup>, ovvero campagne che implicano rapporti diretti e mirati, ad esempio attraverso riunioni con gruppi di grandi elettori.

### *5. Il processo legislativo e le funzioni di controllo e valutazione*

Il ruolo e le funzioni del Senato si inseriscono nel contesto del *parlamentarismo razionalizzato* della Quinta Repubblica<sup>24</sup>, che ha notevolmente limitato i poteri del Parlamento e rafforzato gli strumenti di azione dell'esecutivo ed è stato solo parzialmente ridimensionato dalla riforma costituzionale del 2008<sup>25</sup>. La rivalutazione del Parlamento costituì in quell'occasione uno dei principali obiettivi dell'intervento di riforma, come emerge dai testi della commissione guidata da Edouard Balladur e incaricata di elaborare un primo progetto:

il «parlamentarismo razionalizzato» di cui la Costituzione del 4 ottobre 1958 porta il segno fu senza dubbio utile, se non indispensabile, a quei tempi. Ma, di fronte a un potere esecutivo che, in ragione in particolare del *fait majoritaire*, ha guadagnato in coerenza e capacità d'azione, è tempo di far sì che l'istituzione parlamentare adempia in modo migliore al ruolo che gli è proprio in tutte le democrazie moderne: votare la legge e controllare il Governo<sup>26</sup>.

Rispetto al Parlamento, si segnalano tra le innovazioni più significative per le due Camere: la riorganizzazione dell'ordine del giorno più favo-

---

(23) B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, cit. pos. 13802 e ss.; J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, cit., pp. 41-50

(24) S. VENTURA, *Francia*, cit.

(25) S. VENTURA, *Nicolas Sarkozy: l'iperpresidenza e la riforma delle istituzioni*, in «Quaderni Costituzionali», a. XXIX, n. 1, 2009.

(26) COMITÉ DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITION SUR LA MODERNISATION ET LE RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS DE LA VÈME RÉPUBLIQUE, PRÉSIDENTÉ PAR EDOUARD BALLADUR, *Une Vème République plus démocratique*, Paris, Fayard, 2008, p. 67.

revoles al Parlamento; l'ampliamento delle materie di competenza legislativa<sup>27</sup>; l'estensione ai presidenti delle Camere del potere di decidere (prima propria solo del Governo) dell'irricevibilità di una proposta di legge *ex art.* 41 (proposte o emendamenti estranei al dominio della legge o contrari a una delega concessa al Governo); la discussione dei progetti di legge (ad eccezione di quelli finanziari e di revisione costituzionale) in aula sulla base non più del testo del Governo, ma di quello adottato in commissione; l'aumento del numero delle commissioni permanenti da sei a otto; la costituzionalizzazione delle commissioni di inchiesta<sup>28</sup>. La revisione del 2008 ha inoltre introdotto (art. 51-1) la previsione del riconoscimento – attraverso i regolamenti di ciascuna assemblea – di specifici diritti ai gruppi di opposizione e minoritari. Come osservato in un rapporto della Commissione Balladur redatto a due anni dall'approvazione della riforma, ciò ha portato all'effettivo riconoscimento, nelle due Camere, di diritti all'opposizione, ad esempio nella ripartizione del tempo di parola nel dibattito legislativo o nelle interrogazioni orali, nella creazione delle commissioni di inchiesta o delle missioni di informazione, nelle attività di controllo.

*Il processo legislativo.* Nell'ambito legislativo il Senato svolge un ruolo, come già accennato, significativo. Esso condivide con l'Assemblea nazionale e il Primo Ministro il potere di iniziativa legislativa e, al contempo, i progetti di legge (ovvero i testi proposti dal Governo) possono essere depositati indifferentemente nell'una o nell'altra Camera (art. 39). Eccezioni sono previste dagli articoli 47 e 47-1, che attribuiscono per le leggi finanziarie e di finanziamento della *sécurité sociale* il potere di iniziativa esclusivamente al Governo, che le deposita all'Assemblea nazionale e solo in un secondo momento può attivare il Senato, nel caso in cui la prima non abbia deliberato nel termine di quaranta giorni. La Costituzione, inoltre, all'articolo 24 attribuisce all'intero Parlamento

---

(27) La Costituzione del '58 prevede un preciso elenco di materie ove il Parlamento può legiferare (art. 34) e attribuisce carattere regolamentare alle materie residue (art. 37).

(28) M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, cit., p. 498; S. VENTURA, *Nicolas Sarkozy: l'«iperpresidenza» e la riforma delle istituzioni*, cit., p. 159.

la funzione di votare la legge: «*Le Parlement vote la loi*»<sup>29</sup>. Come è stato osservato, in questo modo la Costituzione traduce in modo concreto il ruolo «ritrovato» (dopo l'esperienza della IV Repubblica) del Senato in materia legislativa<sup>30</sup>. Tuttavia, come si notava più sopra, le due Camere non hanno in tale ambito un ruolo equivalente, anche se la differenza, più che derivare da una posizione sovraordinata dell'Assemblea nazionale, consegue dal potere di intervento nel processo legislativo attribuito al Governo, che può accelerare i tempi e costringere il Parlamento ad addivenire ad un voto conclusivo. Coerentemente con il carattere maggioritario del sistema di Governo francese, ciò che viene riconosciuto è il potere dell'esecutivo di vedere approvati i provvedimenti ritenuti rilevanti per lo svolgimento della propria funzione di direzione politica. La Costituzione prescrive, dunque, che ogni progetto o proposta di legge siano esaminati successivamente da entrambe le Camere al fine di giungere ad un testo identico. Ma al risultato si può giungere in modi diversi, come si evince dalle due possibili formule di promulgazione della legge: «L'Assemblea nazionale e il Senato hanno adottato, il Presidente della Repubblica promulga...»; oppure: «L'Assemblea nazionale e il Senato hanno deliberato, l'Assemblea nazionale ha adottato, il Presidente della Repubblica promulga...»<sup>31</sup>.

Il processo comincia con la *navette*, ovvero il passaggio da una Camera all'altra del testo in discussione. Ad ogni passaggio rimangono in discussione i soli emendamenti sui quali non vi è stata un'approvazione conforme e dopo la prima lettura non possono essere proposti nuovi emendamenti: è, questo, il meccanismo dell'*entonnoir* (imbuto), che si basa sull'idea che ogni voto conforme debba essere considerato un elemento acquisito da preservare<sup>32</sup>. In realtà, quest'ultima norma, pur iscritta nei regolamenti parlamentari delle due Camere, è stata a lungo disattesa. A partire dal 1998 il Consiglio costituzionale è intervenuto più volte su questa controversa questione, arrivando a fare chiarezza nel

---

(29) Prima della revisione del 2008, l'art. 34 recitava: «La legge è votata dal Parlamento».

(30) P. JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, cit. p. 97.

(31) J. GRANGÉ, *L'efficacité normative du Sénat*, cit., p. 955.

(32) J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, cit., p. 105.

2006 (decisione n. 2005-532 DC del 19 gennaio 2006), quando ha definito il diritto di emendamento nelle due Camere, escludendolo sia per i parlamentari, sia per il Governo, dopo la prima lettura, salvo che non si tratti di aggiunte o modifiche in diretta relazione con disposizioni ancora in discussione (escludendo così gli articoli già votati dalle due Camere), oppure di emendamenti che si rendano necessari per assicurare il rispetto della Costituzione, il coordinamento con altri testi contemporaneamente in esame o la correzione di un errore materiale<sup>33</sup>.

Se le due Camere non giungono ad un testo concorde, il Primo Ministro può richiedere la convocazione di una commissione bicamerale<sup>34</sup>, dopo due letture o dopo una sola nel caso in cui il Governo abbia, in un dato momento a partire dall'inizio della prima lettura, dichiarato l'urgenza: la *Commission mixte paritaire* (CMP), formata da sette deputati e sette senatori e che esamina gli articoli sui quali permane il disaccordo. Se la commissione perviene ad un accordo (su uno dei testi già approvati o, più frequentemente, su un testo di compromesso), allora il Governo può, e sempre lo fa, depositare il testo proposto dalla Commissione presso una delle due assemblee. Può anche proporre – lui solo – nuovi emendamenti, anche se con le limitazioni sopra citate a proposito dell' *entonnoir*. Se Senato e Assemblea nazionale approvano il testo, allora la sua adozione è definitiva e la legge viene promulgata dal Presidente della Repubblica. Nel caso in cui una delle due Camere non approvi il testo, allora ricomincia la navetta. In questo caso, così come nel caso in cui la CMP non pervenga ad alcun accordo, il Governo può porre fine al processo chiedendo un voto definitivo dell'Assemblea nazionale, che può votare o sul testo della Commissione o, come accade più frequentemente, sull'ultimo testo da essa votato. Dunque, in ultima istanza, non è l'Assemblea nazionale ad avere "l'ultima parola" contro il Senato, bensì è il Governo che gliela attribuisce<sup>35</sup>.

---

(33) SENAT, SERVICE DES ÉTUDES JURIDIQUES, II. *La procédure législative comme instrument de la qualité de la législation*, <https://www.senat.fr/ej/ej03/ej031.html>

(34) In seguito alla revisione del 2008 la convocazione della CMP avviene se non vi è un pronunciamento contrario delle conferenze dei presidenti (Presidente, vice-presidenti, presidenti dei gruppi e presidenti di alcune commissioni) delle due Camere (S. VENTURA, *Nicolas Sarkozy: l'iperpresidenza e la riforma delle istituzioni*, cit., p. 157).

(35) P. JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, cit., pp. 97-103; B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, cit., pos. 16301 e ss.

*Il controllo del Governo e la valutazione delle politiche pubbliche.* Il Governo è responsabile, come già notato, solo davanti all'Assemblea nazionale e la Costituzione del '58 prevede essenzialmente tre forme attraverso le quali tale responsabilità si concretizza: la richiesta, facoltativa, di un voto di fiducia iniziale (art. 49.1), la mozione di censura (49.2), l'impegno del Governo su di un testo (49.3), che dopo la riforma del 2008 è stato limitato alle leggi finanziarie e di finanziamento della *sécurité sociale*. Al di là di queste forme, come è stato osservato, a differenza di quanto accadeva nella Terza e nella Quarta Repubblica, il controllo del Governo nella Quinta Repubblica si è soprattutto orientato a favore di processi di informazione reciproca, più che di messa in gioco della responsabilità governativa e, dunque, di forme di controllo senza un vero e proprio potere di sanzione.<sup>36</sup> È interessante osservare come, nonostante il Governo non sia responsabile nei confronti del Senato, la Costituzione (art. 49.4) preveda la possibilità per il Governo di richiedere l'approvazione, preceduta da un dibattito, di una dichiarazione di politica generale, senza che però sia impegnata la sua responsabilità; una facoltà utilizzata dall'esecutivo francese con una certa frequenza. Oltre a ciò, è invalsa anche la pratica di dibattiti organizzati dalla conferenza dei presidenti<sup>37</sup> su una dichiarazione del Governo, dove ogni gruppo dispone di un diritto di risposta di cinque minuti. Dal 2000 al 2012 vi sono state 59 di queste dichiarazioni, relative soprattutto alle questioni finanziarie, economiche, fiscali, di politica estera o in occasione delle riunioni del Consiglio europeo. Di particolare rilevanza è divenuto il «dibattito di orientamento delle finanze pubbliche», che si tiene ogni anno, in giugno o luglio, dove il Governo presenta le grandi linee dei progetti di legge finanziaria e di finanziamento della *sécurité sociale*; in questo modo il Senato ha la possibilità di dibattere a monte i testi finanziari e di proporre le proprie riflessioni sulla base dei rapporti di informa-

---

(36) J-P. CAMBY, P. SERVENT, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris, Montchrestien, 2004, p. 115.

(37) La conferenza dei Presidenti del Senato riunisce il Presidente e il Vice-presidente della Camera alta, i presidenti dei gruppi politici, delle commissioni permanenti e di quelle speciali coinvolte, il Presidente della commissione degli Affari speciali europei e i relatori generali della commissione delle finanze e di quella degli affari generali.

zione presentati dalle commissioni delle finanze e degli affari sociali<sup>38</sup>. L'attività di controllo sull'attività del Governo si è sviluppata progressivamente durante gli anni della V Repubblica, in particolare dagli anni Ottanta, attraverso innovazioni legislative, regolamentari e costituzionali. Il potere di controllo è stato spesso presentato come una funzione essenziale del Senato, una sua seconda natura, e l'attenzione rivolta dai senatori a tale funzione può essere attribuita alle particolari modalità di elezione che abbiamo più sopra esaminato e che favoriscono una loro maggiore distanza rispetto sia al legame tra maggioranza e Governo, sia alle questioni più contingenti<sup>39</sup>.

Con la riforma del 2008 le funzioni di controllo e valutazione sono state costituzionalizzate: l'articolo 24, oltre ad affermare che il Parlamento vota la legge, stabilisce anche che esso «controlla l'azione del Governo e valuta le politiche pubbliche». La medesima riforma ha anche costituzionalizzato i tempi riservati al controllo e alla valutazione delle politiche: una settimana di sedute su quattro; una seduta alla settimana è poi riservata alle interrogazioni dei parlamentari (e quindi anche dei senatori) e alle risposte del Governo. Inoltre, in seguito alla riforma costituzionale (art. 47.2) e ad una legge del febbraio 2011, il Senato può richiedere per la valutazione delle politiche l'assistenza della Corte dei conti. È stata poi introdotta una nuova modalità tra i dibattiti di iniziativa governativa che va ad aggiungersi a quelle più sopra ricordate, ovvero la possibilità per il Governo – su propria iniziativa o su richiesta di un gruppo parlamentare – di fare, davanti a una o all'altra delle due Camere, una dichiarazione su un soggetto specifico che dà luogo a un dibattito e, se il Governo lo ritiene, ad un voto che però non impegna la sua responsabilità. Anche se in realtà si tratta di un dispositivo ridondante rispetto alle possibilità già esistenti<sup>40</sup>. Esistono diversi tipi di interrogazioni al Governo, scritte, orali, orali con dibattito e orali con dibattito sulle questioni europee, un'originalità senatoriale, quest'ultima, introdotta nel 1991 a conferma del particolare interesse del Senato per il processo di costruzione europea. Nel 1982

---

(38) J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, cit., pp. 130-131.

(39) *Ibidem*, p. 125.

(40) M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, cit., p. 498.

furono anche introdotte per consuetudine, in seguito ad un accordo tra il Senato e il Governo, le questioni di attualità, ogni quindici giorni, prive però del diritto di replica dei senatori, previsto invece per le interrogazioni orali settimanali<sup>41</sup>.

Di particolare importanza per la funzione di controllo, ma anche di valutazione, è il ruolo delle Commissioni permanenti, esercitato attraverso diversi strumenti tra i quali il più importante è quello delle audizioni (485 nel solo 2010). I loro strumenti sono stati rafforzati in seguito ad una legge del 1996; i relatori delle commissioni finanze e degli affari sociali, poi, dispongono di poteri particolari di investigazione in materia di controllo buggetario e sociale. A loro volta, una o più commissioni insieme possono richiedere al Senato l'autorizzazione a creare delle «missioni di informazione» (una pratica che ha fatto la sua apparizione nel 1970). Più snelle delle Commissioni, esse svolgono un ruolo importante sia sul piano del controllo, sia su quello della valutazione delle politiche ed hanno un carattere trasversale, con la condivisione tra maggioranza e opposizione dei ruoli di relatore e Presidente. I rapporti finali di tali missioni svolgono una funzione rilevante per il dibattito e in alcuni casi hanno costituito la premessa per il deposito di proposte di legge; un esempio è l'istituzione dell'Agenzia francese della sicurezza sanitaria, creata in seguito ad una proposta di legge senatoriale del 1998<sup>42</sup>. Così come all'Assemblea nazionale, anche nel Senato sono previste Commissioni di inchiesta. Fortemente limitate nei loro strumenti di azione all'inizio della V Repubblica, sono state poi rafforzate grazie al Presidente Valéry Giscard d'Estaing e con le leggi del 1977 e del 1991 e, in seguito, attraverso riforme dei regolamenti parlamentari. Con la riforma del 2008 la loro esistenza è stata costituzionalizzata (art. 51-2)<sup>43</sup>. Molto mediatizzati, e spesso temuti dai Governi, anche i risultati di queste Commissioni sono suscettibili di produrre conseguenze, e non solo sul dibattito pubblico: la commissione di inchiesta sugli istituti penitenziari, ad esempio, portò al deposito di una proposta di legge senatoriale nel

---

(41) J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, cit., p. 128.

(42) *Ibidem*, pp. 133-137.

(43) B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, cit., pos. 16474.

2001, importanti contenuti della quale furono poi ripresi dalla legge penitenziaria del 25 novembre 2009.

Infine, per quanto attiene alla specifica funzione di valutazione, diversi sono i dubbi sull'effettiva capacità del Senato di espletare tale funzione, maggiori rispetto a quelli sulla sua capacità di controllo, e non mancano le richieste per un miglioramento dei dispositivi a disposizione della Camera alta per espletare questo suo specifico compito. Anche se vi sono esempi virtuosi, come quello dell'«Ufficio parlamentare di valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche», un organismo bicamerale che può essere adito dai presidenti delle Commissioni o dei gruppi politici delle due Camere per procedere (con l'ausilio di un consiglio scientifico) a studi di fattibilità in ambiti quali la sicurezza degli impianti nucleari, il riscaldamento del pianeta, la salute pubblica e così via, e che si è guadagnato negli anni una positiva reputazione presso la comunità scientifica e i media<sup>44</sup>.

### *6. Il Senato francese tra rappresentanza territoriale e funzione di riflessione*

Il Senato francese, la sua natura e il ruolo svolto nel sistema politico hanno costantemente costituito oggetto di dibattito, alimentando critiche e difese in particolare in merito alla composizione della Camera alta e al suo carattere rappresentativo, così come al ruolo di opposizione politica svolto in determinate fasi o di contro-potere *corporativo* o in nome di interessi pubblici e diffusi.

*La distorsione rappresentativa e la difesa conservativa del potere locale.* Le modalità di elezione dei senatori – collegi e numero di senatori attribuiti ad ogni dipartimento - produce un'elevata distorsione rappresentativa. È significativo, ad esempio, che il Comitato di riflessione guidato da Balladur avesse proposto di far seguire, all'art. 24, alla frase «[il Senato] assicura la rappresentanza territoriale delle collettività territoriali della Repubblica», le parole: «in funzione della loro popolazione». Nel progetto di legge governativo depositato all'Assemblea nazio-

---

(44) J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, cit., pp. 141-142.

nale l'espressione era poi divenuta «tenendo conto della loro popolazione», proprio con lo scopo, espresso nelle motivazioni, di garantire un maggiore equilibrio demografico tra piccoli, medi e grandi Comuni<sup>45</sup>. La proposta fu però rifiutata in prima lettura, per poi non ricomparire più, dai senatori, sulla scorta delle indicazioni fornite nel *Rapport della Commissions des Lois* del Senato<sup>46</sup>. In uno studio del 1990 Jean Grangé, pur riconoscendo che una certa misura di disproportionalità fosse inerente alla specifica natura del Senato, aveva messo in luce gli eccessi di tale disproportionalità a favore dei piccoli Comuni e delle zone rurali, e conseguentemente rispetto alla popolazione in generale<sup>47</sup>. La situazione non è molto mutata, nemmeno dopo la legge organica di iniziativa senatoriale del 2003 che, tra le altre cose, ha provveduto ad una nuova ripartizione dei seggi tra i dipartimenti sulla base del censimento del 1999 (prima era utilizzato quello del 1976). Una legge proposta dagli stessi senatori, pressati dalle numerose critiche, dopo aver affossato la legge organica proposta nel 2000 dal Governo Jospin<sup>48</sup> e dopo che nel 2000 e poi nel 2001 il Consiglio costituzionale aveva esortato il legislatore a modificare la ripartizione dei seggi tra i dipartimenti per tener conto dell'evoluzione demografica delle diverse comunità territoriali<sup>49</sup>. Al tempo stesso, rimane a tutt'oggi irrisolto il problema, sollevato a più riprese e in particolare dall'inizio degli anni Duemila, di una rappresentanza più equilibrata delle diverse comunità territoriali come Dipartimenti e Regioni, che hanno una rappresentanza pressoché simboli-

---

(45) <http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl0820.asp>.

(46) «Il ne semble pas anormal que la composition du Sénat puisse "sur-représenter" les territoires les plus fragiles et les moins peuplés, de telle sorte que tous puissent avoir voix au chapitre et que notre assemblée remplisse sa mission de représentation des collectivités, complémentaire de celle de l'Assemblée nationale ...» ([http://www.senat.fr/rap/107-387/107-387\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/107-387/107-387_mono.html)).

(47) J. GRANGÉ, *Les déformations de la représentation des collectivités territoriales et de la population au Sénat*, in *Revue française de science politique*, a. 40, n. 1, pp. 11-12.

(48) Ricordiamo che, come nel caso delle leggi di revisione costituzionale, anche per le leggi organiche riguardanti il Senato, il Senato medesimo è su di un piede di totale parità rispetto all'Assemblea nazionale.

(49) F. ROBBE, *Le Sénat à l'heure des demi-réformes*, in *Revue de droit constitutionnel*, n. 4, 2003, pp. 744-46.

ca all'interno del Collegio dei grandi elettori, nonché del nuovo assetto inter comunale (scaturito da nuove forme di coordinamento tra Comuni), perfezionato e rafforzato dalle recenti riforme degli anni 2013-2015. Rimane, comunque, il fatto che una delle funzioni riconosciute al Senato sia quella di farsi portavoce degli interessi locali e, come si è visto, tale funzione è riconosciuta costituzionalmente. Essa ha ricevuto un'ulteriore sanzione dalla legge di riforma costituzionale del 2003 relativa al decentramento e che ha attribuito alla seconda Camera, dando soddisfazione ad una tradizionale rivendicazione dei senatori, la priorità nell'esame dei progetti di legge che hanno come principale oggetto l'organizzazione delle collettività territoriali<sup>50</sup>.

In questa veste, il Senato ha anche costituito un elemento, di freno o moderatore, a seconda del punto di vista, rispetto all'azione del potere esecutivo quando questo è intervenuto sull'assetto del decentramento della Repubblica. È sempre citato il caso del *referendum* presidenziale del 1969 con il quale de Gaulle, mettendo in gioco la sua responsabilità, propose l'introduzione delle Regioni e un cambiamento radicale della Camera alta, che avrebbe voluto trasformare in una sorta di Camera economico-sociale<sup>51</sup>; la mobilitazione del Senato e del suo Presidente, Poher, contribuirono alla sconfitta del *referendum* e alle dimissioni del fondatore della V Repubblica.

Come ha scritto Pasquier, dal 1969 il Senato incarna il conservatorismo repubblicano in materia di decentramento e regionalizzazione. Nei decenni successivi, opererà a favore dei livelli territoriali tradizionali, Comuni e Dipartimenti, a fronte della progressiva regionalizzazione avviata negli anni Settanta e poi Ottanta, contribuendo a realizzare quell'*unicum* francese del *millefeuille* territoriale, dove convivono enti in assenza di una gerarchia e sovrapposizioni di competenze. Nel 2003, con la riforma attuata sotto il primo Ministro dell'*Union pour un mouvement populai-*

---

(50) *Ibidem*, pp. 733-34.

(51) Come già nel 1962, quando introdusse l'elezione diretta del Presidente, anche in questo caso de Gaulle impropriamente fece ricorso all'art. 12 della Costituzione, che attribuisce al Presidente il potere di indire un *referendum* su alcune materie, tra le quali l'organizzazione dei poteri pubblici, invece che all'art. 89 che regola le modalità di revisione della Costituzione e richiede l'accordo di entrambe le Camere.

re (UMP) Raffarin, le Regioni furono costituzionalizzate; tuttavia, proprio per le contestuali pressioni dei Dipartimenti e del Senato, i trasferimenti di competenze videro i primi avere la meglio sulle Regioni, a dispetto delle intenzioni iniziali del primo Ministro<sup>52</sup>. Significativo è stato il ruolo svolto dal Senato anche nella riforma del decentramento in più tappe avviata nel 2013: più volte il Governo ha accettato di fare passi indietro. In occasione di questa riforma, il Senato ha creato una «*mission sénatoriale de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale*». C'è chi ha visto in questa rappresentanza territoriale, soprattutto del territorio nel suo assetto più tradizionale, una difesa più corporativa degli enti locali, e in particolare dei Comuni, che non delle comunità locali, intese come comunità di cittadini. A tal proposito, Robbe ha citato il caso della preparazione del testo della legge del 12 luglio 1999, relativa alla cooperazione intercomunale. In quell'occasione la Camera alta si oppose all'elezione diretta dei Consigli delle comunità urbane, per difendere il ruolo degli eletti dei Consigli comunali. Ancora, durante l'elaborazione della legge costituzionale del 2003, un emendamento del Senato ridimensionò fortemente la previsione del Governo di un diritto di petizione per gli elettori delle diverse collettività locali che avrebbe loro permesso di esigere l'iscrizione di una determinata questione all'ordine del giorno delle diverse assemblee; il testo finale prevede la semplice possibilità di proporre tale iscrizione. Anche se è vero, ha osservato sempre Robbe, che il Senato non ha mai spinto oltre certi limiti la sua pretesa di rappresentanza degli interessi locali, ad esempio, rifiutando ogni volta proposte di legge costituzionale miranti a sottomettere ad un accordo obbligatorio delle due Camere i progetti di legge relativi alle collettività territoriali e alle loro risorse fiscali, ritenendo che – oltre ad attribuire un potere eccessivo ad un'assemblea scelta in modo indiretto – ciò avrebbe costretto in modo troppo specifico il Senato all'interno di una funzione di difesa degli interessi locali, a detrimento delle altre funzioni che tradizionalmente gli sono attribuite, come quelle di moderazione e riflessione<sup>53</sup>.

---

(52) R. PASQUIER, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, pos. 2479 e ss.

(53) F. ROBBE, *Le Sénat à l'heure des demi-réformes*, cit., pp. 738-40.

*Il tempo della riflessione e la tutela dei diritti dei cittadini.* A metà degli anni Ottanta Jean Grangé osservava:

Se scartiamo le considerazioni di strategia politica e se esaminiamo i concreti risultati legislativi ottenuti dal Senato, notiamo che, insieme all'arte di un buon utilizzo del tempo, lo spirito di moderazione e di compromesso è il principale *atout* della seconda Camera<sup>54</sup>.

Questo spirito di moderazione e compromesso è stato utilizzato anche in funzione di una difesa, promozione e tutela dei diritti civili e sociali che il Senato ha, insieme alle questioni più strettamente giuridiche, tradizionalmente percepito come un proprio compito. Sempre Grangé ricordava, a tal proposito, una serie di testi sui quali il Senato era giunto a un compromesso, nonostante le sue riserve, in virtù di emendamenti che a suo avviso ne giustificavano comunque l'adozione e che riconducevano, appunto, a questioni giuridiche o di garanzia dei diritti: la regolazione delle nascite (1967); il diritto sindacale nelle imprese (1968), l'interruzione volontaria di gravidanza (1974). Analogamente, nei primi anni Ottanta, in una fase di forte contrapposizione con i Governi socialisti, con lo stesso spirito giunse a compromessi su temi quali i diritti e le libertà delle collettività locali (1982); diritti e obbligazioni dei locatari e degli inquilini; ripartizione delle competenze tra Stato e collettività locali (1982)<sup>55</sup>. È in particolare all'inizio degli anni Settanta, quando, dopo la dura contrapposizione con il Presidente Charles de Gaulle, i rapporti tra Senato ed esecutivo, sotto la presidenza di Pompidou, si normalizzano, che il Senato tiene a marcare la propria identità presentandosi come il garante delle libertà pubbliche e dei diritti dei cittadini. E a tal proposito sarà proprio il ricorso del Presidente del Senato Alain Poher al Consiglio costituzionale, nel 1971, contro una legge che limitava la libertà di associazione, a consentire all'alta Corte di consacrare il valore costituzionale del preambolo della Costituzione del 1958, che fa a sua volta riferimento alla

---

(54) J. GRANGÉ, *L'efficacité normative du Sénat*, cit., p. 982.

(55) *Ibidem*, 983.

Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, al preambolo del 1946 e ai principi fondamentali riconosciuti dalla Repubblica<sup>56</sup>. È sempre nell'ambito del diritto e dei diritti che si muove sovente l'«iniziativa senatoriale» (proposte di legge ed emendamenti); superando le reticenze di alcuni ministeri, essa ha avuto un ruolo significativo per l'approvazione di misure come quella sul braccialetto elettronico, la riforma delle prestazioni compensatorie in caso di divorzio, il servizio civile, il secondo grado in materia criminale<sup>57</sup>.

Venendo a tempi recenti, il Senato, nel marzo 2016, con i voti della destra e del centro ha impedito l'approvazione della controversa riforma costituzionale (che all'Assemblea nazionale aveva ricevuto il voto contrario di 92 deputati della maggioranza socialista e spaccato a metà i gollisti) che – dopo i tragici attentati di Parigi del 2015 – prevedeva la perdita di nazionalità per tutti i francesi condannati per terrorismo; votando per un diverso articolo, che sanciva la perdita di nazionalità per i soli binazionali, il Senato ha di fatto provocato l'abbandono del provvedimento<sup>58</sup>. Riguardo, inoltre, all'*état d'urgence*, proclamato nel novembre 2015, dopo l'attentato al Bataclan di Parigi, e più volte prorogato, il Senato, attraverso la Commissione delle leggi (*Commission des lois*), ha immediatamente dato vita ad un *comité de suivi de l'état d'urgence*. Un comitato finalizzato, nelle parole del senatore Michel Mercier, membro della *Commission des lois*, a «verificare che questi poteri eccezionali conferiti al potere esecutivo siano ben utilizzati nel quadro della lotta antiterrorismo, ma anche che siano utilizzati in modo che le libertà pubbliche vengano rispettate. Questi poteri conferiti all'esecutivo non lo pongono al di fuori dello Stato di diritto»<sup>59</sup>.

---

(56) J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, cit. p. 22.

(57) *Ibidem*, p. 112.

(58) [http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/02/10/l-assemblee-nationale-vote-la-decheance-de-nationalite\\_4862350\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/02/10/l-assemblee-nationale-vote-la-decheance-de-nationalite_4862350_823448.html); [http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/03/17/decheance-de-nationalite-le-senat-vote-un-texte-different-de-l-assemblee\\_4885276\\_823448.html](http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/03/17/decheance-de-nationalite-le-senat-vote-un-texte-different-de-l-assemblee_4885276_823448.html).

(59) <http://www.publicsenat.fr/lcp/politique/comment-senat-va-controler-l-etat-d-urgence-1150601>.

### 7. Il Senato come «veto point» e nel gioco politico partigiano

Il Senato, pur in una posizione subordinata rispetto all'Assemblea nazionale, ha dunque una capacità di condizionamento del gioco politico ed anche della legislazione. Nella letteratura politologica si ritrovano, ad esempio, diverse analisi che interpretano il suo ruolo attraverso la teoria dei poteri di veto (anche se giuridicamente questo potere non esiste, se non per alcuni tipi di legge). In uno studio sulla legislazione relativa al finanziamento dei partiti, ad esempio, è stato rilevato come il Senato, alla fine degli anni Ottanta, sia stato in grado di condizionare l'esito finale della legislazione, in particolare nel 1989, sfruttando la debolezza del Governo socialista di minoranza<sup>60</sup>. A loro volta, Money e Tsebelis, sulla base di una serie di studi di caso relativi agli anni Settanta, hanno rilevato come il Senato sia in grado di condizionare l'esito legislativo, anche quando il processo termina con l'ultima parola dell'Assemblea nazionale. Tra i vari fattori esplicativi evidenziati dai due studiosi, oltre al riconoscimento dell'*expertise* senatoriale, in particolare in alcuni ambiti e già messo in luce da diversi studi empirici, sono apparsi rilevanti l'attitudine presidenziale (alcune contingenze possono portare un Presidente della Repubblica a ricercare l'appoggio del Senato), ma anche l'interesse di una delle Camere, e in particolare dell'Assemblea nazionale (e dunque, possiamo aggiungere, del Governo sostenuto dalla sua maggioranza) a raggiungere in tempi brevi il risultato<sup>61</sup>. L'esito del processo legislativo e la possibilità del Senato di condizionarlo derivano dunque da un processo complesso che vede protagonisti tre attori: esecutivo (ma dovremmo parlare di Presidente e Governo, che in alcuni momenti hanno giocato giochi diversi), Camera bassa e Camera alta. La possibilità del Senato di incidere deriva da diversi fattori, innanzitutto dal modo in cui l'esecutivo decide di intervenire nel processo (deposito del progetto nell'una o nell'altra Camera, dichiarazione dell'urgenza, rinvio alla navetta, ultima parola), a sua volta legato all'importanza che esso attribuisce al provvedimento in esame; ma a sua volta il Governo

---

(60) M. KOSS, *France: When the Conflict between Party Goals and Societal Norms has Consequences*, in IDEM, *The Politics of Party Funding*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 10-11.

(61) J. MONEY, G. TSEBELIS, *The political power of the French Senate: Micromechanism of bicameral negotiations*, in *The Journal of Legislative Studies*, v. 1, n. 2, 1995, pp. 192-217.

è condizionato dai meccanismi istituzionali attraverso i quali deve comunque *transitare*. Tsebelis e Money hanno, ad esempio, rilevato come il potere di condizionamento del Senato aumenti se il progetto è depositato prima nella Camera alta e all'aumentare del numero dei passaggi parlamentari<sup>62</sup>. Naturalmente, rilevano anche i rapporti che il Governo intrattiene con la maggioranza senatoriale, che a questo proposito può essere coerente o diversa da quella che sostiene l'esecutivo.

Per comprendere appieno il ruolo svolto dal Senato francese nel sistema politico, è quindi necessario soffermarsi anche sul suo ruolo "partigiano", condizionato dalla sua composizione politica. Le modalità di elezione hanno costantemente favorito il centro e il centrodestra, la sinistra nel suo insieme essendo riuscita a raggiungere la maggioranza e a eleggere un Presidente socialista solo nel 2011. A differenza dell'Assemblea nazionale (ricordiamo eletta a suffragio universale, con un sistema maggioritario a doppio turno basato su collegi uninominali), nel Senato non si sono mai formate chiare e nette maggioranze (se non negli anni più recenti), e tanto meno nessun gruppo ha mai raggiunto la metà dei seggi più uno<sup>63</sup>. A lungo sono stati dominanti i gruppi centristi, anche se dagli anni Novanta, e poi negli anni Duemila con la formazione dell'UMP (2002) che ha aggregato diverse forze centriste ai gollisti, la destra repubblicana si è progressivamente rafforzata rispetto al centro, sino a sopravanzarlo nettamente. Il Senato, come risulta dalle ultime elezioni senatoriali del 2014, è oggi così formato: gruppo de *Les Républicains* (nuovo nome dell'UMP), 144 seggi; gruppo *Union des Démocrates et Indépendants* – Uci, centristi, 42 seggi; gruppo del *Rassemblement Démocratique et Social Européen*, il gruppo più antico del Senato, in una posizione di cerniera tra destra e sinistra, 17 seggi; gruppo *socialiste et républicain*, 109 seggi; gruppo *communiste républicain et citoyen*, 20 seggi; ecologisti, 10 seggi; non iscritti, 6 seggi<sup>64</sup>. Tra i non iscritti vi sono i due senatori del *Front National*, l'estrema destra francese oggi guidata

---

(62) G. TSEBELIS, J. MONEY, *The Navette System in France*, in *British Journal of Political Science*, v. 25, n. 1, 1195, p. 126.

(63) L'unica eccezione è costituita dal gruppo dell'UMP tra il 2002 e il 2004.

(64) <https://www.senat.fr/senateurs/grp.html>.

da Marine Le Pen, entrati al Senato nel 2014 per la prima volta nella storia della V Repubblica. La tendenza che si rileva è dunque quella verso un'organizzazione più nettamente bipolare dell'assemblea senatoriale, con il più che sensibile arretramento dei gruppi di centro, anche se dopo il 2014 possiamo parlare di una maggioranza di destra unendo i seggi dei Repubblicani con quelli dei centristi, mentre nel 2011 la maggioranza di sinistra si basava sì sulla centralità dei socialisti, ma necessitava anche dei seggi comunisti, ecologisti e radicali.

La lunga dominanza centrista e quindi di centrodestra si è espressa lungo gli anni della V Repubblica anche a sostegno o in opposizione all'esecutivo (Governo e/o Presidente) del momento. L'opposizione a de Gaulle, in particolare in occasione dei *referendum* del 1962 (elezione diretta del Presidente della Repubblica) e del 1969 e alla pratica costituzionale della nuova Repubblica, trova un bastione nel Senato a maggioranza centrista<sup>65</sup>; è questa la fase di minore accordo tra Senato e Governo, anche se, come ha osservato Grangé, ciò non impedisce di raggiungere alcuni compromessi, in particolare attraverso la CMP<sup>66</sup>.

Dopo la relativa normalizzazione dei rapporti nei quattro anni della presidenza di George Pompidou (scomparso nel 1974), l'elezione del *leader* centrista dei Repubblicani indipendenti (e poi dell'*Union pour la démocratie française* – UDF dal 1978), Valéry Giscard d'Estaing porta alla coincidenza tra maggioranze senatoriale e presidenziale. Tra il 1974 e il 1980 i rapporti tra Presidente e Senato sono ottimi, il Senato a sua volta dà un particolare sostegno al *suo* Presidente quando sorgono difficoltà nei rapporti tra la presidenza e la maggioranza all'Assemblea nazionale, dominata dai gollisti<sup>67</sup>. Anche se il Senato non rinuncerà per questo a mantenere una sua autonomia d'azione; la nozione di maggioranza senatoriale non si è ancora affermata e accade in diversi casi di vedere senatori comunisti o socialisti unire i loro voti a quelli dei colleghi

---

(65) Nel 1962 i due gruppi centristi totalizzano 120 seggi su 274, nel 1969 120 su 283 ([www.francepolitique.fr](http://www.francepolitique.fr)).

(66) J. GRANGÉ, *L'efficacité normative du Sénat*, cit., p. 963.

(67) *Ibidem*; J. MASTIAS, *Histoire des tentations du Sénat de la Vème République*, in «Pouvoir», n. 44, 1988, pp. 23-4.

di centro e di destra per contrastare o modificare progetti governativi<sup>68</sup>. La situazione cambia radicalmente dopo il 1981, con il primo Presidente socialista, François Mitterrand, e, sino al 1986, con i Governi sostenuti da una maggioranza socialista. Dopo una prima fase più collaborativa, i rapporti tra esecutivo e Senato si deteriorano, così come tra maggioranza e minoranza senatoriale, e in Senato i gruppi del centro e della destra ricorrono a tutti gli strumenti per rallentare l'*iter* dei progetti governativi, oppure oppongono testi completamente diversi che sanno che non saranno mai approvati, mentre il ricorso alla procedura d'urgenza e all'ultima parola dell'Assemblea nazionale aumenta sensibilmente; la CMP giunge sempre con più difficoltà a dei compromessi. L'opposizione del Senato, grazie anche alla sintonia con una parte dell'opinione pubblica cattolica fortemente mobilitata sul tema, contribuirà al fallimento della riforma sulla regolamentazione della scuola privata<sup>69</sup>. Una nuova fase di opposizione si ripresenta tra il 1988 e il 1993, quando Mitterrand è rieletto e lo scioglimento dell'Assemblea nazionale ricrea una maggioranza a guida socialista. Tuttavia, grazie anche all'impegno del primo Ministro Michel Rocard e al Presidente del Senato Poher i rapporti saranno meno tesi<sup>70</sup>.

Significativo è anche il ruolo del Senato giocato durante le tre coabitazioni<sup>71</sup>. Tra il 1986 e il 1988 (Presidente Mitterrand e Primo Ministro Chirac) e tra il 1993 e il 1995 (Presidente sempre Mitterrand e Primo Ministro il gollista liberale Edouard Balladur) il Senato offre il proprio sostegno al Governo di centrodestra, ad esempio accelerando i tempi delle discussioni, specie a fronte di un Presidente che – in particolare durante la prima coabitazione – fa sovente uso delle proprie prerogative per avversare misure dell'esecutivo. Si torna invece a uno scontro molto du-

---

(68) J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, cit., p. 23.

(69) S. VENTURA, *La scuola tra Stato e Chiesa. La regolamentazione dell'insegnamento privato in Italia e in Francia*, Bologna, Maggioli, 1998.

(70) J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, cit. p. 23; J. MASTIAS, *Histoire des tentations du Sénat de la Vème République*, cit., pp. 26-30.

(71) In Francia si è parlato di coabitazione quando il Presidente della Repubblica si è trovato a convivere con un capo di Governo espresso da una maggioranza politica diversa da quella presidenziale.

ro durante la terza coabitazione, quando, dopo aver deciso di sciogliere l'Assemblea nazionale, nel 1997, due anni dopo la sua elezione, Chirac si trova confrontato ad un Primo Ministro socialista: Lionel Jospin. La maggioranza del Senato è ora in sintonia con il Presidente e avversa alla maggioranza dell'Assemblea nazionale. Le tensioni porteranno il Primo Ministro, e i socialisti, a lanciare violenti attacchi alla stessa istituzione del Senato, con dure critiche alle sue modalità elettive e alla rappresentatività dei senatori<sup>72</sup>, mentre il Presidente Chirac porrà molta attenzione ai suoi rapporti con la Camera alta, operando con i suoi collaboratori, nel 1998, per favorire l'elezione di un Presidente del Senato a lui vicino<sup>73</sup>.

Questa fase aprirà per il Senato una riflessione sul suo ruolo, che ad esempio porterà alla riforma da esso stesso avviata del 2003, e anche ad uno sforzo di apertura verso l'esterno, con l'apertura dei suoi stessi palazzi a convegni ed eventi per il pubblico, e una maggiore pubblicizzazione delle sue attività (nel 2000 vede la luce il canale televisivo *Public Sénat*), che proseguirà negli anni di concordanza tra le maggioranze senatoriale, dell'Assemblea nazionale e presidenziale, dal 2002 al 2011<sup>74</sup>. Durante i due quinquennati<sup>75</sup> di Chirac (2002-2007) e di Sarkozy (2007-2012) i rapporti sono distesi, il ricorso all'«ultima parola» dell'Assemblea nazionale è utilizzato di rado e il Governo, considerando un fallimento politico un voto negativo di un Senato dove domina la sua parte politica, si sforza di ottenere soprattutto testi conformi nelle due Camere, anche se ciò talvolta avviene al prezzo del ritiro di importanti riforme<sup>76</sup>. La breve fase di discordanza che segue, con la formazione di una maggioranza senatoriale di sinistra nel 2011, sino al 2012 (vittoria socialista alle presidenziali e all'Assemblea nazionale), si apre con uno spirito di

---

(72) J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, cit., pp. 24-26.

(73) R. ELGIE, 'Cohabitation': *Divided Government French Style*, in IDEM (a cura di), *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, p. 22.

(74) J.-H. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, cit., pp. 27-28.

(75) In seguito ad una revisione costituzionale del 2000, divenuta operativa nel 2002, la durata del mandato presidenziale è stata ridotta da sette a cinque anni.

(76) <http://www.lefigaro.fr/vox/politique/2014/09/29/31001-20140929ARTFIG00320-a-quoi-sert-le-s.>

collaborazione ben diverso da quello che aveva caratterizzato la terza coabitazione e gli anni di Governo socialista sotto Mitterrand e con la volontà, espressa dal Presidente del Senato Jeanne-Pierre Bel, di rispettare l'opposizione e soprattutto di far svolgere pienamente alla Camera alta il suo ruolo di rappresentante dei territori e difensore delle libertà pubbliche, individuali e locali<sup>77</sup>.

Dal 2012 al 2014 maggioranza governativa e maggioranza senatoriale sono tornate in sintonia, anche se questo non ha impedito che diversi progetti governativi fossero ritoccati<sup>78</sup>. Nel settembre 2014 ci si è interrogati nuovamente su quanto maggioranze divergenti avrebbero potuto rallentare l'azione del Governo<sup>79</sup>. Non vi è dubbio che i rapporti tra le due Camere siano tesi, in particolare dopo le affermazioni del Presidente dell'Assemblea nazionale, nel gennaio 2015, che ha evocato la trasformazione del Senato in una Camera economico-sociale<sup>80</sup>. Ma ad oggi, anche in questa fase si registrano dinamiche trasversali – come quella che ha portato al rifiuto della *déchéance de nationalité* – e di opposizione, come il rigetto della controversa, ma cruciale per l'esecutivo e il Presidente, *Loi travail*, poi approvata in via definitiva dall'Assemblea nazionale con il ricorso al voto bloccato.

Alcuni indicatori numerici rendono immediatamente *visibile* l'alterazione dei rapporti tra esecutivo e Assemblea nazionale nelle fasi in cui la maggioranza della prima Camera è diversa dalla seconda, tra questi il numero del ricorso al *dernier mot* da parte del Governo. Con una media di 6,7 volte per anno dal 1959 al 2011, si osserva, ad esempio, che nei periodi 1981-85, 1989-1993, 1997-2002 (Governi socialisti) la media è stata rispettivamente del 27,8, 14,4 e 14,4. Tuttavia, anche in quelle fasi numerose sono state le leggi approvate attraverso la semplice *navette* o dopo il ricorso alla CMP: tra il 1981 e il 1985, nel burrascoso periodo della prima coabitazione, contro il 66,58 per cento di leggi approvate tra

---

(77) *Ibidem*, p. 35.

(78) <http://www.contrepoints.org/2015/03/02/199727-non-a-la-suppression-du-senat-oui-a-sa-reforme>

(79) <http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/decryptages/2014/09/28/25003-20140928ARTFIG00179-un-senat-a-droite-ce-que-ca-change-pour-le-gouvernement.php>.

(80) <http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/couacs/2015/01/29/25005-20150129ARTFIG00292-entre-les-presidents-du-senat-et-de-l-assemblee-la-guerre-est-declaree.php>.

il '59 e il 2011 con la *navette*, si registra un valore del 42 per cento. Per quanto concerne le leggi approvate a partire da un testo della CMP i valori sono del 22,55 nel periodo 1959-2011 e del 17,68 per cento nel periodo '81-'85<sup>81</sup>. Se l'accordo è meno frequente, esso comunque permane tutt'altro che irrilevante. Inoltre, riprendendo le riflessioni di Grangé, i valori numerici celano spesso realtà più complesse: un voto conforme non necessariamente è una vittoria del Senato, avendo magari questo dovuto cedere su punti essenziali, ad esempio per la volontà di aiutare il Governo o il Presidente; al tempo stesso, non sono stati infrequenti i casi di emendamenti senatoriali respinti dallo stesso Governo o proposte di legge di iniziativa senatoriale non giunte al termine dell'*iter* legislativo, che sono stati successivamente in parte recepiti in progetti di legge governativi<sup>82</sup>.

## 8. Conclusioni

Il Senato si presenta, dunque, come una parte viva del corpo politico del sistema della V Repubblica. Pur nell'ambito di un parlamentarismo razionalizzato, esso svolge un ruolo di Camera di perfezionamento e di riflessione – anche grazie alle particolari competenze senatoriali nell'ambito del diritto e alla particolare sensibilità per i temi delle libertà pubbliche – e di assemblea rappresentativa delle autonomie locali. Al tempo stesso, il Senato entra nel gioco politico, anche se al suo interno – pur negli anni più recenti, in cui si sono delineate in modo più netto maggioranze e opposizioni – molte decisioni possono assumere una dimensione trasversale e anche quando un Governo conta su una «maggioranza senatoriale» quella maggioranza e il Senato nel suo insieme vanno *curati* con attenzione; sovente non mancano opposizioni anche nel caso di coincidenza tra maggioranza senatoriale e maggioranza governativa.

Tuttavia, le critiche al ruolo svolto dalla Camera alta, quando non alla sua stessa natura o esistenza, sono frequenti. In realtà, esse costituiscono un fiume carsico della storia francese sin dal Senato della III Repub-

---

(81) Elaborazioni su dati citati in J.-H. HERIN, *Le Sénat en devenir*, cit. pp. 109-110.

(82) J. GRANGÉ, *L'efficacité normative du Sénat*, cit., pp. 957-58.

blica<sup>83</sup>. Tali critiche si appuntano sul conservatorismo del Senato, ma anche sulle modalità con le quali è formato – in particolare la sua forte disrappresentatività e il legame pressoché esclusivo con la dimensione comunale – e sul carattere corporativo che assume in alcuni casi la tutela delle comunità locali. A tal proposito, va notato che, se il Senato è sì rappresentativo della dimensione territoriale, esso si discosta notevolmente dai Senati federali – ai quali, come abbiamo visto, Mény lo aveva accomunato – o comunque rappresentativi della dimensione regionale, per il duplice motivo che le sue particolari modalità di elezione non consentono una rappresentanza del livello regionale e, al tempo stesso, il processo di decentramento e regionalizzazione che prosegue dagli anni Ottanta non ha intaccato la natura unitaria dello Stato francese (si pensi al fatto che le Regioni, come le altre collettività territoriali, rispetto alle quali sono poste dalla Costituzione su di un piano di parità, hanno un mero potere regolamentare e non un potere legislativo proprio). Non sono mancate, inoltre, critiche provenienti dagli esecutivi, che hanno visto nel Senato un ostacolo alla loro azione. Già de Gaulle andò all'attacco del Senato con il *referendum*, rigettato, del '69, dopo che lui stesso aveva sostenuto l'idea di un bicameralismo più forte di quello della IV Repubblica nella fase costituente del 1958, ma aveva poi sperimentato l'ostilità di un Senato in buona parte contrario al modello istituzionale da lui introdotto. Particolarmente dure sono state le critiche di parte socialista, a partire dall'esperienza del Governo Jospin – che definì il Senato un'«anomalia costituzionale» – e che proseguono ancora oggi. A parte il tentativo dello stesso Jospin che, nel 2000, cercò di modificare radicalmente il collegio elettorale, incorrendo però nel giudizio di incostituzionalità del Consiglio costituzionale<sup>84</sup>, non vi sono stati sino ad oggi reali tentativi di trasformare la natura della Camera alta; al tempo stesso, le diverse riforme che potremmo definire di adattamento e ammodernamento sono state molto parziali. Il Senato ha mostrato come istituzione una notevole capacità di *resistenza*, anche se in un clima di

---

(83) <http://www.lefigaro.fr/vox/politique/2015/01/30/31001-20150130ARTFIG00405-pourquoi-la-suppression-du-senat-serait-une-faute-majeure.ph>.

(84) R. PASQUIER, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, cit., pos. 13.816.

crescente messa in discussione della sua natura e del suo ruolo – caratterizzato altresì da campagne che potremmo oggi definire anti-casta, sugli emolumenti e sui privilegi dei senatori – ha reagito intervenendo direttamente per autoriformarsi, con una nuova politica di apertura all'esterno, nuovi regolamenti e riforme come quella del 2003.

Anche se via via più critica, l'opinione pubblica francese sembra, d'altro canto, rimanere legata a questa istituzione con un forte radicamento nella tradizione e nel territorio<sup>85</sup>. Un'istituzione che da più parti continua ad essere vista come un utile contro-potere a tutela delle libertà pubbliche: «*Lorsqu'une liberté publique est en cause* – ebbe ad affermare René Monory, Presidente del Senato dal 1992 al 1998 –, *deux chambres, c'est deux chances*»<sup>86</sup>.

In prospettiva comparata, il Senato francese appare, per quanto concerne il tipo di rappresentanza che esprime, piuttosto eccentrico. Al tempo stesso, pur essendo quello francese un bicameralismo asimmetrico, la Camera alta svolge un ruolo significativo nel funzionamento del sistema politico, pur non intaccando la natura "maggioritaria" del medesimo. Entrambe le dimensioni rendono evidente come l'esperienza francese a questo proposito si discosti nettamente dal Senato così come è stato disegnato dalla riforma costituzionale italiana definitivamente approvata nell'aprile 2016 e sottoposta a *referendum* popolare. Si discosta per quanto riguarda la dimensione rappresentativa, dal momento che il legislatore italiano ha dato la priorità alla rappresentanza delle Regioni (anche se in modo ambiguo, avendo previsto per l'individuazione dei senatori-consiglieri regionali un voto del Consiglio regionale condizionato dalle preferenze dei cittadini, secondo modalità da definire), con un livello municipale presente solo attraverso la presenza di un sindaco per regione, peraltro eletto dai consiglieri regionali. Ma si discosta anche in relazione al potere attribuito alla Camera alta nel processo legi-

---

(85) Secondo uno studio IFOP del febbraio 2015 ([www.ifop.fr](http://www.ifop.fr)), il 43% dei francesi giudica importante il ruolo del Senato, contro il 56% che non lo giudica importante; nel 2008 i dati erano rispettivamente del 61% e del 39%. Tuttavia, solo il 22% vorrebbe sopprimerlo (20% tra i simpatizzanti socialisti, 12% tra i simpatizzanti UMP e 33% tra i simpatizzanti del Fronte nazionale), anche se il 57% ritiene che andrebbe riformato in profondità.

(86) P. AVRIL, J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, Presse Universitaire de France, 2016.

slativo. Nel caso italiano esso è, fatta eccezione per alcuni “tipi” di leggi che prevedono l’assenso necessario di entrambe le Camere, molto debole, dal momento che si è previsto un coinvolgimento del Senato facoltativo e, laddove il Senato intervenga, la possibilità della Camera di deliberare definitivamente dopo una sola lettura, senza momenti di ricerca di un compromesso. Paradossalmente, il Senato prodotto dalla riforma appare più simile al Consiglio della Quarta Repubblica piuttosto che al Senato della Quinta. E il paradosso sta nel fatto che nelle intenzioni dei legislatori italiani il mero intervento sul bicameralismo dovrebbe rafforzare l’azione dell’esecutivo. La storia politica comparata in questo caso potrebbe aprire un’utile riflessione.



## Reform of the Second Chamber or Its Perpetuation? The Austrian Dilemma and Its Implications for the Italian Senate

*Karl Kössler*

*Molte seconde Camere sono al giorno d'oggi incapaci, in misura diversa, di portare a termine la funzione ad esse assegnata di rappresentare gli interessi subnazionali. Il presente articolo si propone di verificare fino a che punto il Consiglio federale dell'Austria riesca a svolgere questo ruolo, sia a livello dell'applicazione formale delle regole costituzionali sia nella prassi politica ed istituzionale. L'altro obiettivo è quello di capire se l'esperienza austriaca possa essere utile per valutare la parabola del Senato italiano. A tale scopo, il presente contributo illustra in primo luogo l'assetto istituzionale della seconda Camera austriaca, soprattutto per quel che riguarda il ruolo degli enti intermedi nella nomina dei membri del Senato e la composizione di quest'ultimo. In secondo luogo, il contributo indaga i rapporti del Consiglio federale con gli organi legislativi ed esecutivi degli enti intermedi austriaci, i Länder. Si concentra poi sulle funzioni della seconda Camera correlate ai Länder, in particolare sulla partecipazione al processo legislativo. Questa analisi è funzionale a una valutazione complessiva dell'effettiva capacità del Consiglio federale di svolgere una funzione di rappresentanza degli interessi subnazionali, offrendo spunti di riflessione per la riforma costituzionale in corso in Italia.*

### **1. Introduction**

In comparing second chambers there seems to be little doubt that “with only a few exceptions, we search in vain for logical principles, general tidiness and comfortable regularities”<sup>1</sup>. In a similar vein, another observer has noted that “[t]he bicameral systems of the world have, in

---

(1) M. BURGESS, *Comparative Federalism: Theory and Practice*, London and New York, Routledge, 2006, p. 206.

fact, little in common except the number two”<sup>2</sup>. Indeed, the house of Parliament that is directly elected by the people as a whole is typically denominated as the first chamber, while an additional chamber with another mode of appointment is usually the second one.<sup>3</sup> Apart from numbers, a comparative perspective certainly makes clear that, empirically, second chambers are as a rule more prevalent in federal systems and more powerful in countries with a presidential system of government<sup>4</sup>. On the other hand, of course, one of the more powerful second chambers is precisely that of Japan, featuring both a unitary and parliamentary system.

A closer inspection of the origins of bicameralism in federal systems reveals the reason behind the above-mentioned lack of logical principles and regularities. The very existence of a second chamber and its design are typically the outcome of power struggles rather than the result of deliberate theory-based planning. In other words, they form part of what William H. Riker called the federal “constitutional bargain”<sup>5</sup> between future national and subnational governments. For an analysis of second chambers, in particular of Austria’s Federal Council (*Bundesrat*), it seems vital to be aware of this pragmatism instilled at their founding. In hindsight, for instance, it is evident that the US Senate, serving later as a model for bicameralism in many other countries, was the result of the pragmatism underlying the so-called “Connecticut Compromise”. It simply was supposed to please the smaller states so that it seems today “rather muddleheaded to romanticize a necessary bargain into a grand

---

(2) D. PINARD, *The Canadian Senate: An Upper House Criticized Yet Condemned to Survive Unchanged*, in: J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (eds.), *A World of Second Chambers: Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Milan, Giuffrè, 2006, p. 460.

(3) There are certain exceptions to this rule like the Netherlands and Sweden before 1970, where the chamber appointed through elected in general popular elections is actually the second one (see S. PATTERSON, A. MUGHAN, *Senates and the Theory of Bicameralism*, in S. PATTERSON and A. MUGHAN (eds.), *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus: Ohio State University Press, 1999, p. 2.

(4) S. PATTERSON, A. MUGHAN, *Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers*, in *The Journal of Legislative Studies*, 7(1), 2001, p. 46.

(5) W.H. RIKER, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little, Brown & Company, 1964, p. 1.

principle of democratic politics”.<sup>6</sup> But this is precisely what occurred when the participation of subnational entities in the national legislative through a second chamber came to be declared an essential characteristic of federalism. As the United States and in the wake of it many other federal systems have adopted bicameralism, numerous eminent theorists have indeed regarded such an institution with the ambition to represent subnational interests as an indispensable hallmark of federal design<sup>7</sup>. Others have challenged this view<sup>8</sup>. Today, many second chambers in federal countries quite obviously fail to fulfil this representative function which they are, in (federal) theory, supposed to perform.<sup>9</sup> This paper seeks to explore whether Austria’s Federal Council fulfils this function, both in terms of constitutional rules and their operation in practice, and what lessons, if any, may be learned from this experience for the Italian Senate. To this end, the contribution first outlines the second chamber’s institutional design regarding subnational influence on the appointment of its members and its composition (section 2). Following this, the paper then explores the links of the Federal Council with both the legislatures and governments of Austria’s subnational entities, the *Länder* (section 3). It then focuses on the *Länder*-related functions of the second chamber; above all, its participation in the national leg-

---

(6) R.A. DAHL, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956, p. 112. The Federalist Papers even explicitly concede this bargain nature: “The equality of representation in the Senate is another point, which, being evidently the result of compromise between the opposite pretensions of the large and the small States, does not call for much discussion. (...) But it is superfluous to try, by the standard of theory, a part of the Constitution which is allowed on all hands to be the result, not of theory, but ‘of a spirit of amity, and that mutual deference and concession which the peculiarity of our political situation rendered indispensable.’ (...) A government founded on principles more consonant to the wishes of the larger States is not likely to be obtained from the smaller States. The only option, then, for the former, lies between the proposed government and a government still more objectionable. Under this alternative, the advice of prudence must be to embrace the lesser evil.” (Federalist No. 62).

(7) See, for instance, S.R. DAVIS, *The Federal Principle: A Journey through Time in Quest of a Meaning*, Berkeley, University of California Press, 1978, p. 142; P. KING, *Federalism and Federation*, London, Croom Helm, 1982, p. 44.

(8) An early critic was Walter Bagehot, who wrote about the necessity of bicameralism for federalism that “this doctrine has no self-evidence, and it is assumed, but not proved” (W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Boston, Little Brown and Co., 1877), p. 162.

(9) See G. DORIA, *The Paradox of Federal Bicameralism*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, 5, 2006, 1-41.

islative process (section 4). All this prepares the ground for a comprehensive evaluation of whether the Federal Council fulfils the aforementioned function to represent subnational interests of current reform proposals and possible implications for Italy.

In view of the above, it has to be clarified at the outset that Austria's second chamber is like many others the product of a pragmatic compromise. Similar to Jean-Jacques Rousseau and the protagonists of the French Revolution,<sup>10</sup> Hans Kelsen, the main architect of the Austrian Constitutional Act of 1920 (*Bundes-Verfassungsgesetz*, hereinafter B-VG), strongly believed that bicameralism would run contrary to the democratic idea which requires majority decisions of one single legislative body<sup>11</sup>. Even more importantly, on the political level the Social Democrats also had a clear penchant towards unicameralism or, at least, towards a very weak second chamber. They were opposed, in that regard, by the Christian Social Party, which had their political strongholds in the *Länder* outside Vienna and advocated a powerful institutional representation of subnational interests at the federal level.

Even if the Constitution, essentially negotiated between these two parties, nowhere mentions this representative role explicitly, it is self-evident from the Federal Council's organisation, which is, albeit weakly, linked to the *Länder*,<sup>12</sup> and its various functions related to the protection of the subnational autonomy against interference from the national level.<sup>13</sup> Moreover, the Constitutional Court held as early as in 1952 that the participation of the *Länder* in national legislation through the Federal Council is an essential part of Austrian federalism<sup>14</sup>. This means that national legislation must as a rule pass both chambers and that an abolition of the second chamber would require confirmation in a referendum. This is so because federalism, as entrenched above all in Article

---

(10) See, for example, Article 6 of the 1795 French Constitution: *«La loi est la volonté générale, exprimée par la majorité ou des citoyens ou de leurs représentants»*.

(11) See H. KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Springer, 1925, p. 352.

(12) See below sections 2 and 3.

(13) See below section 4.

(14) VfSlg 2455/1952.

2 B-VG, is one of the primary constitutional principles.<sup>15</sup> Any abandonment of one of these principles or one of its key elements would qualify as a total revision and would thus need by virtue of Article 44(3) the approval in such a popular vote. According to the above-mentioned case law of the Constitutional Court, the involvement of the *Länder* in federal legislative process through the Federal Council, possibly instead of it through other equivalent channels<sup>16</sup>, is such a key element<sup>17</sup>.

## 2. *Appointment and composition*

As to the appointment of the Federal Council's members, the Austrian Constitution provided with the Article 35 B-VG clear and detailed indications. It does not follow, therefore, the example of neighbouring Switzerland, which leaves this organizational issue to the subnational level (Article 150(3) of the Swiss Constitution) and thus allows for inter-cantonal variation. In contrast to second chambers featuring mixed membership, with some representatives being indirectly elected by the people, others directly elected and still others nominated<sup>18</sup>, the members of the Federal Council are all appointed in the same manner. They are elected by the subnational legislature (*Landtag*) of "their" *Land* for the duration of their respective legislative periods and according to the principle of proportional representation. Thereby, at least one seat must be allocated to the second-placed party (Article 35(1) B-VG), even when it forms of a coalition government with the first-placed party. For the passive voting it is only mandatory to be eligible for this *Land* parliament, but not to be a member of it (Article 35(2) B-VG).

---

(15) The other ones are the principles of democracy, republicanism, the rule of law, the separation of powers and fundamental rights.

(16) See below section 5.

(17) One could argue that the principle of federalism is not impaired, if the Federal Council were abolished, but replaced by other forms of *Länder* participation in federal legislation (see H. SCHÄFFER, *Alternative Modelle zur Wahrnehmung von Länderinteressen an der Bundesgesetzgebung*, in P. BUSSJÄGER and J. WEISS (eds.), *Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung*, Vienna, Braumüller 2004, p. 54. For such alternative forms and their viability see below section 5.

(18) For an overview see R. BORTHWICK, *Methods of Composition of Second Chambers*, in *The Journal Of Legislative Studies*, 7(1), 2001, pp. 19-26.

These rules of appointment have several implications for relations with the subnational level. First, it is obvious that the requirement to only be eligible does allow for a double mandate, but does not promote it. In fact, double memberships are absolutely rare cases and members of the Federal Council, who were subsequently elected to a *Land* legislature, have typically resigned as members of the second chamber. Secondly, the composition of the Federal Council inevitably reflects the seat distribution between political parties in the respective *Land* parliament. In response to a challenge regarding the Land of Lower Austria, the Constitutional Court clarified in 2013 the election process according to the above-mentioned principle of proportionality (Article 35(1) B-VG). The constitutional requirement to observe this principle and to reserve at least one seat in the second chamber for the party second largest number of seats in the *Land* Parliament has entailed, in practice, that each party is entitled to nominate a certain number of candidates to be then formally elected, in other words rubberstamped, by the *Land* legislature as a whole. As to the nomination under the proportionality principle, the Constitutional Court held in the aforementioned ruling of 2013 that the ranking of parties in the Land Parliament according to the number of seats is decisive and not the number of votes. The latter are thus only relevant when two parties have the same number of seats<sup>19</sup>. Importantly, the party with the right to nominate in practice acts independently and without any prior debate in the plenary session of the *Land* parliament. A third major implication of appointment rules is that the composition of the Federal Council changes individually after each election of a new *Land* parliament.<sup>20</sup> In this regard, the second chamber differs significantly from the National Council (*Nationalrat*), the first chamber of parliament, which has a legislative period spanning from one Austria-wide popular election to another (Articles 26-27 B-VG). Even if this mode of appointment has been criticized for having done (too) little to safeguard the effective representation of subnational interests, this must not hide the fact that the current Austrian constitutional

---

(19) VfSlg 19.782/2013.

(20) Such elections take place according to the *Land* Constitutions every five or six years.

framework would already allow for an improvement in this regard. It would not pose a legal obstacle, for instance, to the election of members of the respective *Land* parliament, typically more influential, to the Federal Council. This was actually demanded first in 1995 by some members of the second chamber itself and then by leading figures of the main opposition parties in the mid-2000s<sup>21</sup>. But in contrast to other federal systems like Belgium such a form of double mandate was never realized. First, there were at that time certain legal obstacles because two *Land* Constitutions prohibited double mandates<sup>22</sup>. Much more importantly, however, the proposal failed to find the support of the political majority and thus fell victim, more generally, to the inertia resulting from lacking incentives to reform the second chamber<sup>23</sup>.

The above-mentioned rules about the appointment say nothing, of course, about how many members the Federal Council is composed of. From a comparative point of view, there are again a great number of models, which may tend towards arithmetic representation or geometric representation<sup>24</sup>. According to the first option, which was part of the above-mentioned “Connecticut Compromise” in the United States<sup>25</sup> and then adopted by other countries, all subnational entities shall have, in a symmetrical manner, the same number of votes. Of course, this inevita-

---

(21) H. SCHÄFFER, *Reformperspektiven für den Bundesrat*, in *Journal für Rechtspolitik*, 15, 2007, p. 14.

(22) These were the Constitutions of Burgenland and Carinthia (see W. LABUDA, *Die Zusammensetzung des Bundesrates: Vorbilder für eine Länderkammer*, in H. SCHAMBECK (ed.), *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich*, Vienna, Verlag Österreich, 1997, p. 350).

(23) See below section 5.

(24) See A. GAMPER, A “Global Theory of Federalism”: The Nature and Challenges of a Federal State, in *German Law Journal*, 6, 2005, p. 1315.

(25) Despite being the result of bargaining and compromise (see also the quote in footnote 6), arithmetic representation was later justified by the Federalist Papers additionally with certain arguments about its presumed advantages: “In this spirit it may be remarked that the equal vote allowed to each State is at once a constitutional recognition of the portion of sovereignty remaining in the individual States, and an instrument for preserving that residuary sovereignty. ... Another advantage accruing from this ingredient in the constitution of the Senate is the additional impediment it must prove against improper acts of legislation. No law or resolution can now be passed without the concurrence, first, of a majority of the people, and then, of a majority of the States. It must be acknowledged that this complicated check on legislation may in some instances be injurious as well as beneficial.” (Federalist No. 62).

bly leads from the perspective of the “one person, one vote” principle to a more or less strong bias in favour of smaller subnational entities. A senator from California, for instance, represents roughly 65 times more citizens than one from Wyoming<sup>26</sup>. This bias has been considered in many cases, such as the creation of relatively small States in the North-east of India, as unacceptable to larger subnational units. As a result, most federal systems have introduced, starting with the German Empire in 1871, the population size of subnational entities, the “democratic factor”, as an intervening variable. In other words, subnational representation is shifted from “one unit, one vote”, to different extents, towards “one person, one vote”, albeit without ever fully realizing the second principle. Austria is an example of such an asymmetrical geometric representation, as the number of members of a *Land* in the Federal Council differs according to its population. The Austrian Constitution stipulates that the *Land* with the largest number of citizens shall elect 12 members and that the smaller entities proportionately less members (Article 34(1-2) B-VG). Thereby, the *ratio* between number of nationals in each Land as compared to that with the highest number is determined by the Austrian President every ten years following a national census (Article 34(3) B-VG). At present, the total of 61 members of the Federal Council is elected as follows: Burgenland (3), Carinthia (4), Lower Austria (12), Upper Austria (10), Salzburg (4), Styria (9), Tyrol (5), Vorarlberg (3) and Vienna (11).

### 3. *Links with the Länder*

As to links between the Federal Council and the legislature of the respective *Land*, there is not much more to refer to than the above-mentioned process of appointment. What is lacking completely are any ties in terms of instructions and/or accountability. In concrete terms, the members of the Federal Council are like those of the National Council explicitly “bound in the exercise of their function by no mandate.” (Article 56(1) B-VG) Even if they completely fail to represent the interests of the *Land* whose parliament once elected them, there is no possibil-

---

(26) For various examples see R.L. WATTS, *Federal Second Chambers Compared*, in *federalismi.it*, 2006, pp. 4-8.

ity of a recall. Furthermore, they do not have to report back to the subnational legislature. Similar to the above-mentioned situation regarding the appointment, the Austrian Constitution would actually provide certain opportunities to establish links. Again, however, it depends on the political will whether they are seized or not. To be sure, recent years have witnessed cautious attempts of at least some subnational entities, like Styria or Tyrol, to better connect members of the Federal Council with the respective *Land* parliament by granting them the right to participate in an advisory capacity in session of “their” subnational legislature. Otherwise, the only difference to a normal citizen attending a public session of the *Land* parliament is that a member of the second chamber has a guaranteed seat and that his/her presence is noted in the minutes. Likewise, there would be no constitutional obstacles to a system of institutionalized reporting, which so far was not implemented, however, in any part of the country<sup>27</sup>.

With regard to relations between the Federal Council and the executive of the respective *Land*, Austria differs fundamentally from neighbouring Germany. To be sure, the German model of *Länder* delegations with imperative mandate has been controversially discussed in Austria as well. Some have indeed endorsed in more vague terms the ideas of a second chamber composed of the true political elite of the *Länder*<sup>28</sup>. Possible candidates would include, above all, government members themselves or the *Länder* administrations’ chief officers (*Landesamtsdirektoren*). Yet, many opponents fear that the adoption of the German model or a similar one would lead to de-parliamentarization which sees the executive branch being strengthened at the expense of the legislative branch. In part, however, these concerns seem to miss the mark. First, it should be admitted that such an increasing predominance of the executive already is the current constitutional reality, with the Con-

---

(27) See H. SCHÄFFER, *Alternative Modelle zur Wahrnehmung von Länderinteressen an der Bundesgesetzgebung*, in P. BUSSJÄGER and J. WEISS (eds.), *Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung*, Vienna, Braumüller, 2004, p. 44.

(28) See R. WALTER, *Der Bundesrat zwischen Bewährung und Neugestaltung*, in H. SCHÄFFER and H. STOLZLECHNER, *Reformbestrebungen im österreichischen Bundesstaatssystem*, Vienna, Braumüller, 1993, pp. 41-50.

ference of the *Länder* Governors (*Landeshauptleutekonferenz*) acting as the primary representation of subnational interests.<sup>29</sup> Secondly, the criticism of de-parliamentarization appears to insinuate a lack of democratic legitimacy. But this fails to recognize that the current members of the Federal Council enjoy exactly to the same extent only indirect popular legitimation as the *Länder* executives do. Both are elected by the respective subnational legislature. According to Article 101 B-VG, the parliament of a *Land* elects the government, that is, the Governor and additional members (*Landesräte*). Similar to the Federal Council, members of the subnational executive do not have to be members of the *Land* Parliament, but only eligible to it. Given the prevalent opposition to the German model and other more ambitious reform proposals, one should explore more realistic options. In this respect, the current constitutional framework would provide ample scope to intensify relations with the *Länder* executives. For example, the above-mentioned appointment rules offer the possibility for members of a *Land* government to be at the same time a member of the Federal Council. Such a double mandate may only be prohibited by incompatibility rules in the respective *Land* constitution. As a matter of fact, there was an initiative of Josef Krainer, the Governor of Styria, to convince with his membership in the second chamber (1965-1968) other governors to follow his example and thus give the institution more weight<sup>30</sup>. These attempts, however, have remained futile. Another option for stronger ties is to involve members of the Federal Council in the drafting of opinions of the *Länder* governments concerning federal legislation<sup>31</sup>. This has occurred, albeit to different extents. Conversely, there have been attempts of the Federal Council to inform the subnational entities about their activities, for example, by making them aware, well in advance, of the agenda

---

(29) See below section 5.

(30) G. GLANTSCHNIG, *Der Bundesrat und das Verhältnis zu den Landesparlamenten und Landesregierungen*, in P. BUSSJÄGER and J. WEISS (eds.), *Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung*, Vienna, Braumüller 2004, p. 20.

(31) See H. SCHAMBECK, *Von der Bedeutung des Bundesstaates und Bundesrates in Österreich*, in H. SCHAMBECK (ed.), *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich*, Vienna, Verlag Österreich, 1997, p. 581.

of its sessions. But the most notable, and constitutionally entrenched, instrument of linking the second chamber with the *Länder* executives is the extension of the governors' right to speak in the Federal Council. Since a reform in 1996 "they have at their request always the right to be heard on business relating to their Land" (Article 36(4) B-VG)<sup>32</sup>. This business exceeds the scope of merely the subnational competences and includes all matters which have an impact on the *Land*. In reality, of course, this formal right has been hardly used because the powerful *Land* governors feel no need to address the members of a relatively weak institution. And if they wished to speak in the Federal Council even before 1996, it had not very difficult for them to find an appropriate item on the agenda.

#### 4. *Functions*

##### 4.1. *Participation in the Federal Legislative Process*

As mentioned above, the involvement of Austria's second chamber in the adoption of federal legislation is like in the case of other countries its main function. Nevertheless, participation of the *Länder* in law-making at the national level does not always occur through the Federal Council. Sometimes the *Länder* themselves are involved. The Austrian Constitution indeed prescribes for several cases<sup>33</sup> a direct approval of the subnational entities, which is usually granted or withheld by their governments in accordance with their own constitutions. Much broader in its scope are intergovernmental agreements according to Article 15a B-VG. Since the introduction of this provision in 1974, these accords may be concluded horizontally between the *Länder* or vertically between them and the federal government. Many of these agreements are about the adoption of federal legislation so that they may be considered as a part of subnational participation in this process. Importantly, however, they are according to the case law of the Constitutional Court

---

(32) This is specified by § 38(3) of the Standing Orders of the Federal Council, GOBR BGBl 1996/50.

(33) See Articles 14b, 102(1 and 4) and 129a(2) B-VG.

not self-executing<sup>34</sup> and thus have to take, afterwards, the normal path of law-making through the National Council and the Federal Council. If in this long procedure the *Länder* wish to have an impact on the content, they typically attempt to achieve it immediately through the government concluding the accord rather than, at a later stage, through the Federal Council. Another opportunity for direct involvement of the subnational entities in the federal legislative process is provided by the so-called consultation mechanism, which is based on a constitutional law<sup>35</sup> from 1998 and a three-level agreement concluded the following year on the basis of the aforementioned Article 15a B-VG<sup>36</sup>. If the national or subnational government plans to pass a law or by-law entailing financial obligations for another government level, the matter may be relegated upon the request of one of the parties to a tripartite consultation committee. In default of a consensus within this body, the party considering the law and by-law is also responsible for its financing. Even though this mechanism is per definition focused on consultation, it is nonetheless a potentially powerful instrument. In light of the fact that negotiations in the tripartite consultation committee have been hardly ever initiated, the significance lies mainly in the preventive function of pressuring the legislator concerned towards a revision of the draft law or by-law. This has actually really occurred in several cases<sup>37</sup>. The consultation mechanism, of course, is a form of functional participation by the *Länder* directly, which must be distinguished from their institutional participation through the Federal Council.

While these possibilities of direct functional participation may tempt the reader to assume a significant role of the *Länder*, their effects have been countered, and largely offset, by a consensual political culture. On the

---

(34) VfSlg 9581/1982; 9886/1983.

(35) BGBl I 1998/61.

(36) The agreement involves three levels of government because it was concluded by the national government, the *Länder* and the Austrian Association of Cities and Towns and the Austrian Association of Municipalities representing the interests of local governments.

(37) See P. BUSSJÄGER, *Die Instrumente der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung in Theorie und Verfassungswirklichkeit*, in P. BUSSJÄGER and J. WEISS (eds.), *Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung*, Vienna, Braumüller 2004, pp. 9-10.

other hand, the federal government has often got its way in important matters by wielding political power or in the past, when broad coalition governments could still do so<sup>38</sup>, by “overruling” the *Länder* through the use of constitutional provisions<sup>39</sup>. As to the specific case of the intergovernmental agreements according to Article 15a B-VG, these have met criticism mainly for requiring too cumbersome procedures. An interesting proposal is therefore the possibility for these accords to be self-executing, that is, to create directly applicable law<sup>40</sup>. Paradoxically, but somewhat typical of Austria’s weak bicameralism, such a reform would strengthen the participation of the *Länder* and, at the same time, weaken the Federal Council as their presumed representation at federal level. As far as institutional participation through the second chamber is concerned, the Federal Council has, from a comparative perspective, quite limited powers. It hardly comes as a surprise then that Austria has been classified in an analysis, which subdivided the continuum between perfect and imperfect bicameralism into five categories, merely in the fourth category that implies functions restricted to delaying legislation and to assuming an advisory role.<sup>41</sup> The following explanations regarding the constitutional framework and established practice will demonstrate that it even seems doubtful whether it is able to exercise these two functions to any meaningful degree. From a systematic point of view, the Federal Council’s participation in national legislation essentially covers three stages, namely the initiation of such legislation, its adoption and, if the chamber deems it unconstitutional, the challenge of laws

---

(38) Constitutional amendments merely require the explicit identification as such plus a positive vote in the National Council, in the presence of at least half the members and a two thirds majority of the votes cast (Article 44(1) B-VG). Over much of the post-war history, governing coalitions easily had such a comfortable two-thirds majority.

(39) See P. BUSSJÄGER, *Die Instrumente der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung in Theorie und Verfassungswirklichkeit*, in P. BUSSJÄGER and J. WEISS (eds.), *Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung*, Vienna, Braumüller 2004, pp. 10-11.

(40) H. SCHÄFFER, *Reformperspektiven für den Bundesrat*, in *Journal für Rechtspolitik*, 15, 2007, p. 20.

(41) See S. PATTERSON and A. MUGHAN, *Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers*, in *The Journal of Legislative Studies*, 7(1), 2001, p. 42. The five categories are in descending order regarding powers the following: “Co-equal with Lower House”, “Co-equal with Restrictions”, “Limited Exclusive Powers, Veto”, “Delay and Advisory” and “Subordinate to Lower House”.

before the Constitutional Court. As to starting the process of law-making, Article 41(1) B-VG foresees that the Federal Council or even only one third of its members may submit legislative proposals to the National Council. In parliamentary practice, however, the second chamber makes hardly use of this right, as the bulk of draft laws is introduced by the federal government. After the completion of the legislative process, one third of the members of the Federal Council may request the Constitutional Court to review a piece of federal legislation (Article 140 B-VG). Compared to these two provisions, subnational participation regarding the adoption of bills is of course much more crucial.

With only few exceptions, ordinary draft laws indeed have to pass both chamber of parliament, usually from the National Council to the Federal Council<sup>42</sup>. Among the bills, which are expressly not subject to a vote of the Federal Council, are the Standing Orders of the National Council and draft legislation regarding federal assets and, most notably, the federal budget (Article 42(5) B-VG). Even if the second chamber's vote is thus mandatory in almost all cases, its *quorums* and consequences vary considerably. Unless otherwise provided in the B-VG or in the Standing Orders, the Federal Council's decision-making requires the presence of at least one third of the members and an absolute majority of the votes cast (Article 37(1) B-VG). If an objection is raised, the National Council may usually overrule it with a majority decision in the presence of at least half of its members (Article 42(1-4) B-VG).

Yet, there are some exceptions to this main system of a merely suspensive veto. In certain cases, the Federal Council enjoys an absolute veto because its objection may not be overruled by the National Council<sup>43</sup>. This holds true, for example, for any amendments of Articles 34 and 35 B-VG, which pertain to the appointment and composition of the Federal Council and require, because of the particular interest in these issues, beyond the above-mentioned normal *quorums* a majority of the members from at least four *Länder* (Article 35(4) B-VG). Another signifi-

---

(42) The federal legislative procedure is regulated in Articles 41-49 B-VG.

(43) For an overview of these exceptions see P. BUSSJÄGER, *Die Zustimmungsrechte des Bundesrates*, Vienna, Braumüller, 2001.

icant special case concerns constitutional amendments curtailing legislative or executive powers of the *Länder*. Again, explicit approval must be granted with special *quorums*, namely a two-thirds majority of the votes cast with half of the Federal Council's members being present (Article 44(2) B-VG). This provision was only introduced in 1984 upon explicit demand by the *Länder* in 1976. While the Federal Council's absolute veto in these two cases relates to constitutional amendments, there are few other provisions that concern other sources of law. The approval of the second chamber is needed, for instance, in case of federal framework laws requiring the *Länder* to implement them within an exceptionally short or exceptionally long period (Article 15(6) B-VG) and for international treaties regarding competences of the *Länder* (Article 50(2) B-VG). Yet, these special provisions are of rather little practical relevance.

Upon closer scrutiny, even the two absolute vetoes concerning constitutional law turn out, like the normal suspensive veto, to have very limited political impact. This is not to contest possible preventive effects that it might have<sup>44</sup>, however difficult they are to verify. But the immediate effects are without doubt rather minimal. Similarly, the second chamber since 1945 has, on average, only used its suspensive veto in roughly three cases per year, with the vast majority of them being then overruled. Over the decades, the practice of objection has been subject to immense fluctuations, depending, as we shall see below, on whether there were divergent majorities in the two chambers or not. In the last years, for example, the instrument of the suspensive veto has fallen again into complete disuse<sup>45</sup>. Moreover, it has then been overruled in the vast majority of these cases. But even in the quite rare instances in which the Federal Council actually raised objections, the latter were mostly unrelated to interests of the *Länder*. An overview of the reasons indicated by objections over decades, indeed, demonstrates that they frequently do not

---

(44) See P. BUSSJÄGER, *Die Instrumente der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung in Theorie und Verfassungswirklichkeit*, in P. BUSSJÄGER and J. WEISS (eds.), *Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung*, Vienna, Braumüller, 2004, p. 9.

(45) See INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS, *17. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1992)*, Vienna, Braumüller, 1996, p. 31.

refer at all to such interests<sup>46</sup>. Instead, they are often based on general grounds such as concerns regarding excessive financial burdens for taxpayers, constitutionality or economic sense. In other instances, disputes within the Federal Council about whether to put a suspensive veto or not appear to have damaged its reputation and weakened it further. This was the case of a 2003 budget-related bill (*Budgetbegleitgesetz*), regarding to which there was in the second chamber neither sufficient support nor a sufficient number of representatives to lodge an objection. After a scholarly debate on whether a bill would become a law in these circumstances<sup>47</sup>, the Constitutional Court answered this question in the affirmative<sup>48</sup>. As to the absolute veto on constitutional amendments restricting subnational competences, one might expect that it is effectively used in consultation with the *Länder*. In practice, however, the Federal Council has been reluctant to use this right. Quite the contrary, it has between the entry into force of Article 44(2) B-VG in 1985 and the end of 2014 given its consent in an exceptionally high number of cases. In numerical terms, the second chamber has in this period approved amendments curtailing *Länder* powers, including both entire constitutional laws and single provisions with constitutional rank in ordinary laws, in as many as 257 cases<sup>49</sup>. Moreover, there are several glaring examples from the practice of the second chamber that epitomize its reluctance to make use of the absolute veto. It failed to lodge it, for instance, against a 1996 draft law concerning politicians' salaries, even though the bill was fiercely opposed by several *Länder*. Even more importantly, the Federal Council rubberstamped all constitutional amendments necessary for Austria's accession to the EU, even though the reform of the federal sys-

---

(46) See F. ERMACORA, G. BAUMGARTNER and G. STREJCEK, *Österreichische Verfassungslehre*, Vienna, Verlag Österreich, 1998, p. 285.

(47) See C. GRABENWARTER, *Bundesrat: Wenn Anträge keine Mehrheit finden*, in *Journal für Rechtspolitik*, 2003, pp. 155-160; T. ÖHLINGER, *Die Selbstblockade des Bundesrates*, in *Journal für Rechtspolitik*, 2004, pp. 11-12; C. GRABENWARTER, *Anträge ohne Mehrheit: keine Selbstblockade des Bundesrates*, in *Journal für Rechtspolitik*, 2004, pp. 13-14.

(48) VfSlg 17.173/2004.

(49) See INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS, *17. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1992)*, Vienna, Braumüller, 1996, p. 31.

tem, promised in this context by the federal Government in a political agreement<sup>50</sup>, was never carried out.

Small wonder, in this light, that the Federal Council's role in the federal legislative process has been the subject of numerous reform proposals. Particularly interesting seem suggestions that aim to improve not only the suspensive and absolute veto procedures separately, but also reconsider their relation to each other. In 2005, for instance, the Austrian President Heinz Fischer endorsed amendments, according to which the Federal Council should focus rather on the most crucial topics, but have concerning these, at the same time, more weight<sup>51</sup>. In concrete terms, he proposed that the today utterly ritualized suspensive veto procedure should be set in motion only upon demand of a third of the representatives. At the same time, the absolute veto of the second chamber should be extended to the crucial Fiscal Equalization Law (*Finanzausgleichsgesetz*)<sup>52</sup> and to all constitutional amendments. It should therefore cease to be limited, as currently, to those amendments concerning the Federal Council itself or those limiting competences of the *Länder*. Also innovative seem considerations to not limit the ritualized and largely ineffective suspensive veto procedure but to improve it. For example, one might introduce a qualified majority for decisions of the National Council to overrule an objection or a flexible majority that is bound to the level of support for the objection. A suspensive veto supported by 70% of the Federal Council would then require the first chamber to rally the same percentage of its members behind a decision to overrule<sup>53</sup>.

---

(50) On the so-called "Perchtoldstoffer Paktum" see below section 5.

(51) See the analysis in H. SCHÄFFER, *Reformperspektiven für den Bundesrat*, in *Journal für Rechtspolitik*, 15, 2007, pp. 18-19.

(52) This ordinary law, which at present cannot be vetoed by the Federal Council, regulates, for a period of four years, the allocation of taxation powers between the national level, the *Länder* and the municipalities. In doing so, it is only bound by certain principles and abstract types of taxation competences (exclusive, shared, etc.), as established in the Fiscal Constitutional Law of 1948 (*Finanz-Verfassungsgesetz*, F-VG). One of these principles is the duty of the federal legislator to consider the fiscal performance capacities of each *Land* (§ 4 F-VG).

(53) H. SCHÄFFER, *Alternative Modelle zur Wahrnehmung von Länderinteressen an der Bundesgesetzgebung*, in P. BUSSJÄGER and J. WEISS (eds.), *Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung*, Vienna, Braumüller, 2004, pp. 58-59.

Other problematic features of the Federal Council's legislative participation are more technical, but equally contribute to the weakness of this institution. According to the prevailing view of scholars and established parliamentary practice, the Federal Council may only put its veto on a draft law as a whole and not on specific parts of it. In times of an increasing trend towards omnibus bills, this rule has become a more and more serious problem<sup>54</sup>. Not only are the members of the second chamber often under immense time pressure in reviewing a very comprehensive and complex bill. They also face the risk, through the linking of often disparate issues in one and the same bill, in case of an objection, to be blamed for the failure of the entire legislative project, even if they actually oppose only parts of it. Another issue is time limit for the suspensive veto, which the Federal Council must put within eight weeks upon receipt of the bill (Article 42(3) B-VG). It is evident that such a short period makes it often very difficult, in view of omnibus bills, to make well-founded objections and even more to consult also the *Länder* and, possibly, local governments in this process. While there do not appear to be serious efforts to tackle this problem, several observers have recently pointed to an earlier participation of the Federal Council in the legislative procedure as a both important and realistic reform option<sup>55</sup>. More concretely, this could include, for instance, its involvement in consultations regarding a bill within the committees of the National Council or that a bill would be tabled simultaneously in both chambers.

#### 4.2. *Secondary functions*

There may be little doubt that the participation in the process of federal law-making is both the historically primary and today most central function of Austria's second chamber<sup>56</sup>. This is illustrated not least by the structure of the B-VG, as the provisions addressing the Federal Coun-

---

(54) *Ivi*, pp. 59-60.

(55) See G. HOLZINGER, *Der österreichische Bundesstaat und seine Reform*, in M. AKYÜREK, G. BAUMGARTNER, D. JAHNEL, G. LIENBACHER and H. STOLZLECHNER (eds.), *Staat und Recht in europäischer Perspektive*, Vienna and Munich, Manz and C.H. Beck, 2006, p. 289.

(56) See above section 1.

cil, mostly its organization<sup>57</sup>, are the Articles 34-37 and thus form part of Chapter Two “Federal Legislation”. Nonetheless, it is important to underline that the competences of the second chamber reach beyond that. The potentially most significant one among these secondary functions is its role in the EU decision-making process, which it was accorded through constitutional amendments in 1992 and 1994<sup>58</sup>. According to the new Article 23e(1) B-VG “[t]he competent Federal Minister shall without delay inform the National Council and the Federal Council about all projects within the framework of the European Union and afford them opportunity to vent their opinion.” If EU legislation under discussion would require the enactment in Austria of federal constitutional law that limits the competences of the *Länder*, this needs to be approved by the Federal Council according to Article 44(2)<sup>59</sup>. In this case, the competent federal minister “may deviate from such comment in negotiations or voting in the European Union only for compelling international and foreign political reasons.” (Article 23e(4) B-VG). Even if these two provisions might suggest a powerful role of the second chamber, constitutional reality again provides a different picture. In practice, Article 23e(4) B-VG has never been applied, although the *Länder* often complain about the loss of powers triggered by European integration. Moreover, if Austria’s subnational entities seek to influence EU decision-making, then the Federal Council is not their primary channel. Formally, there exists for the purpose of coordinating positions and drafting joint opinions the Integration Conference of the *Länder* (*Integrationskonferenz der Länder*) with the President of the Federal Council being allowed to attend its session, but not to actively participate in them<sup>60</sup>. Mainly due to its cumbersome procedures, how-

---

(57) The provisions concerning the functions are in an unsystematic way scattered all over the constitution.

(58) For an overview and a comparison with Germany see J. WOELK, *A Place at the Window: Regional Ministers in the Council*, in R. TONIATTI, F. PALERMO, M. DANI (eds.), *An Ever More Complex Union: The Regional Variable as a Missing Link in the EU Constitution?*, Baden-Baden, Nomos, 2004, pp. 117-141.

(59) See above section 4.1.

(60) H. SCHÄFFER, *Alternative Modelle zur Wahrnehmung von Länderinteressen an der Bundesgesetzgebung*, in P. BUSSJÄGER and J. WEISS (eds.), *Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung*, cit., p. 54.

ever, this forum is hardly used in practice so that opinions of the *Länder* regarding European integration are typically formulated by the powerful Conference of *Land* Governors.

Apart from federal legislation and EU decision-making, the Federal Council is assigned additional functions, most of which have little practical relevance and rather pertain to exceptional situations. Together with the first chamber, it constitutes the Federal Assembly (*Bundesversammlung*), which, among other things, has the power to declare war and certain functions concerning the President of Austria (Articles 38-40 B-VG). Moreover, the second chamber is also responsible for the legal, political, and financial control of the national government and involved in certain appointment procedures. While the Federal Council is paradoxically not allowed to appoint its own President<sup>61</sup>, it nominates the members of certain institutions whose activities pertain to both the national and subnational levels of government. It is entitled to suggest, for instance, to the Austrian President the appointment of three out of twelve judges of the Austrian Constitutional Court (Article 147 B-VG). By contrast, Article 148g(2) and Article 122(4) B-VG, respectively, reserve to the National Council the nomination of the three-person ombudsman board (*Volksanwaltschaft*) and of the President of the Public Audit Office (*Rechnungshofspräsident*). The exclusion of the Federal Council regarding these institutions has been criticized, like the non-involvement since 1929 concerning appointments to the Administrative Court, as being inconsistent with federalism<sup>62</sup>. After all, each of the aforementioned institutions has competences which relate as much to the *Länder* as to the national level.

#### ***4.3. Relations with First Chamber and the Impact of Party Politics***

With regard to the above-mentioned responsibilities, both the Federal Council participation in the legislative process and its secondary functions, it is essential to take into account the relations with the Nation-

---

(61) Article 36(2) B-VG prescribes that the position of the president rotates between the groups from each *Land* on a biannual basis.

(62) See, for example, the proposals made by the Austrian President Heinz Fischer in 2005, analyzed in H. SCHÄFFER, *Reformperspektiven für den Bundesrat*, in *Journal für Rechtspolitik*, 15, 2007, pp. 18-19.

al Council and the party political dynamics that shape these relations. From a constitutional point of view, the links between the two chambers are few. They exist primarily through the permanent joint committee regarding *Länder* tax bills rejected by the federal Government (§ 9 of the Fiscal Constitutional Law of 1948) and the above-mentioned Federal Assembly. As mentioned above, main functions of this joint convention, which brings together the members of both houses of Parliament, relate to exceptional situations rather than everyday politics. Most importantly, the Federal Assembly is not involved in any way in the vote of no confidence. This remains an exclusive prerogative of the National Council (Article 74 B-VG). An interesting reform proposal towards stronger ties is the establishment of a Standing Committee of the Federal Council, similar to the Main Committee of the National Council (Article 55 B-VG). This board would then be supposed to interact with the first chamber in a more continuous and effective way, above all in the process of drafting legislation.

While points of contact between the chambers are thus only few from a constitutional perspective, relations are obviously close, even too close, in terms of party politics. This is partly due to a certain convergence of the composition that is linked to the respective electoral systems. The above-mentioned method of appointing the members of the Federal Council<sup>63</sup> entails a proportional reflection of the overall strength of parties in all *Länder* taken together. The rules for elections to the National Council result in a chamber that reflects, similarly in a proportional manner, the strength of parties throughout the country (Article 26 B-VG). In concrete terms, there are electoral districts at three levels (39 regional, nine *Länder* and one federal district) with seats being allocated according to the D'Hondt method<sup>64</sup>. The convergence and closeness between both chambers of the Austrian Parliament is, for example, epitomized by the fact that seating arrangements in the Federal Coun-

---

(63) See above section 2.

(64) For an analysis of the National Council's system of proportional representation in comparative perspective see K. KÖSSLER, *Die Gerechtigkeit der Verhältniswahl zwischen Anspruch, Wirklichkeit und verfassungsgerichtlicher Beurteilung*, in A. GAMPER (ed.), *Entwicklungen des Wahlrechts am europäischen Fallbeispiel* (Vienna and New York: Springer, 2010), pp. 257-280.

cil do not follow the division of the members into *Länder* delegations, but their party affiliation. Moreover, each party's representatives in both chambers have since the times of the First Republic (1919-1934) formed one single parliamentary group. If there only was the political will to do so, this could, of course, be changed easily by a simple amendment of the Standing Orders. Most importantly, party affiliation is also decisive for voting behaviour in the Federal Council, even if representatives of a *Land* like Vorarlberg are traditionally more focused on subnational interests than those of others. A particularly glaring example of party politics was the practice to expressly foresee in coalition agreements that representatives of the governing parties in the Federal Council may not deviate in their voting from those of the National Council<sup>65</sup>. Paradoxically, the above-mentioned freedom from instructions of the *Länder* is thus perverted because the free mandate became restricted through coalition agreements. This has entailed, for instance, that from the mid-1990s onwards the Federal Council did not put a single suspensive veto for roughly a decade. That situation only changed when in autumn 2005 two opposition parties, the Social Democrats and the Green Party, achieved after several *Länder* elections a narrow majority in the Federal Council. Until a grand coalition with majorities in both chambers took over in early 2007, objections were for this short period of little more than a year raised quite frequently. Again, however, these suspensive vetoes were as tools of the opposition mostly motivated by party political grounds rather than by the representation of subnational interests. More generally, it seems likely that the near future will witness an increase of party political vetoes because the decline of the two main parties, the Social Democrats and the conservative Austrian People's Party, has made the party system overall more fragmented and volatile at both the national and subnational levels. The thus growing probability of divergent majorities in the two houses of Parliament contrasts starkly with most of the post-war period, when there used to be grand coalitions formed by the two above-mentioned main parties. These times were characterized by greater harmony between the chambers, due in

---

(65) See G. HUMMER, *Der Bundesrat und die Gesetzgebung*, in H. SCHAMBECK (ed.), *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich*, Vienna, Verlag Österreich, 1997, pp. 374-375.

particular to a conservative predominance in the *Länder* and, as a consequence, in the Federal Council with the Austrian People's Party being at the same time part of most coalition governments.

### 5. *A comprehensive evaluation: problems and (attempted) reforms*

The preceding sections have demonstrated that the record of the Federal Council regarding the representation of subnational interests is not very impressive, to say the least. This gap between an aspiration of federal theory and federal practice is something shared with many other second chambers, to a much lesser degree even with the US Senate. Even though James Madison famously claimed in his *ex post* justification of the 1787 constitutional compromise that the Senate “will derive its powers from the States as political and coequal societies”<sup>66</sup>, the chamber did not actually develop into an institution representing states interests<sup>67</sup> and was probably never supposed to do so<sup>68</sup>. Madison's depiction of the Senate as stronghold of State interests seems inconsistent with several constitutional rules that disfavour such a role. Cases in point are the removal of the pre-existing imperative mandate and recall, which overall weakened the links between the States and their alleged representatives at the federal level. In the Austrian case, constitutional rules have similarly failed to institutionally and procedurally connect the subnational entities with the second chamber. This failure was not unintentional, but a deliberate political decision in 1920, which has not been corrected ever since.

But this is, of course, only part of the truth about the Federal Council's malfunctioning as a representation of subnational interests. A formalistic perspective focused exclusively on the constitutional framework would be unable to reveal the other part of it. This is so because such a point of view would exclude the crucial (party) political dimension. The

---

(66) Federalist n. 10.

(67) See S. PATTERSON, A. MUGHAN, *Senates and the Theory of Bicameralism*, in S. PATTERSON, A. MUGHAN (eds.), *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus: Ohio State University Press, 1999, p. 11.

(68) See G. DORIA, *The Paradox of Federal Bicameralism*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, 5, 2006, pp. 19–26.

weak role of the second chamber, and the only partly legal reasons for that, were even “officially” and quite explicitly recognized by the Austrian Convention on constitutional reform (Österreich-Konvent), which was in place from 2003 until 2005. Its report emphasized the consensus of the convention that a reform of the Federal Council would be particularly urgent because the institution “is currently unable to effectively fulfil its primary task of protecting the interests of the Länder in the federal legislative process, even if this is not only due to the rules of the federal constitution” (*translated by the author*)<sup>69</sup>. The (party) political dimension, which demonstrates the limits of legal design, is mainly reflected in two phenomena. First, the party affiliation is, as mentioned above, of central importance not only formally, for seating arrangements and parliamentary groups. It also determines to a large degree the voting behaviour in the second chamber and thus contributes to its malfunctioning in terms of representing subnational interests. It seems therefore fair to say that the Federal Council is essentially a party-dominated institution (“*Parteienbundesrat*”) within a party-dominated federation (“*Parteienbundesstaat*”).<sup>70</sup> Secondly, the weakness of the second chamber is epitomized by its increasing marginalization through a number of informal channels of intergovernmental relations, none of which is established by law. These include interventions during the general evaluation procedure regarding federal legislation, which also involves professional associations and NGOs. Moreover, there is the Liaison Office of the *Länder* (*Verbindungsstelle der Bundesländer*), set up for the exchange of information and the communicating joint *Länder* opinions to the federal government. Most important, however, are without doubt the numerous conferences established at both the administrative and

---

(69) The original text is as follows: “Im Ausschuss bestand Einvernehmen darüber, dass in diesem Bereich ein besonders dringender Änderungsbedarf besteht, weil der Bundesrat derzeit seine primäre Aufgabe, die Interessen der Länder in der Bundesgesetzgebung zu wahren, nicht ausreichend effektiv wahrnehmen kann, was freilich nicht allein an den einschlägigen bundesverfassungsgesetzlichen Regelungen liegt”. Report of the Austrian Convention of 31 January 2005, Part III: Results of the Discussions, at 61. [http://www.konvent.gov.at/K/DE/PVORL-K/PVORL-K\\_00037/imfname\\_035682.pdf](http://www.konvent.gov.at/K/DE/PVORL-K/PVORL-K_00037/imfname_035682.pdf)

(70) H. SCHAMBECK, *Von der Bedeutung des Bundesstaates und Bundesrates*, in H. SCHAMBECK (ed.), *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich*, Vienna, Verlag Österreich, 1997, p. 577.

political levels. These meet quite frequently, are largely detached from the Federal Council and form effective parallel structures in terms of representing subnational interests<sup>71</sup>.

The by far most important among these conferences is the above-mentioned Conference of the *Länder* Governors (*Landeshauptleutekonferenz*).<sup>72</sup> This format has its roots in informal gatherings as early as in 1918 and was eventually established as a regular semi-annual conference in 1970. After that, it did not take long for some observers to suggest that the functions of the Federal Council should be transferred to this conference in order to strengthen the allegedly more effective executive federalism<sup>73</sup>. Even if such proposals were never seriously considered, the Conference of *Land* Governors has become powerful. As its decisions require a unanimous vote, they have particular weight, but sometimes also tend towards a lowest common denominator<sup>74</sup>. From a constitutionalist perspective, it is important to note that this conference is, notwithstanding its influence in practice and unlike the Federal Council, not a legally formalized government body<sup>75</sup>. As such the Conference of the *Länder* Governors epitomizes a more general trend towards more pluralist decision-making in multilevel systems, with informal actors sometimes having more weight than formal ones with similar functions<sup>76</sup>. For some time, it was an ex-

---

(71) See K. WEBER, *Macht im Schatten? (Landeshauptmänner-, Landesamtsdirektoren- und andere Landesreferentenkonferenzen)*, in *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 21/4, 1992, pp. 405-418; P. BUSSJÄGER, *Föderalismus durch Macht im Schatten? Österreich und die Landeshauptmännerkonferenz*, in *EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG* (ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2003*, Baden-Baden, Nomos, 2003, pp. 79-99.

(72) Others are the Conference of the Presidents of the *Länder* Parliaments (*Landtagspräsidentenkonferenz*), the Conference of the *Länder* administrations' Chief Officers (*Landesamtsdirektorenkonferenz*) and the Conference of *Länder* Government Members (*Landesreferentenkonferenz*).

(73) See P. FESSLER, *Management des Staates*, in *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 4, 1975, p. 463.

(74) See F. KARLHOFFER, G. PALLAVER, *Strength through Weakness: State Executive Power and Federal Reform in Austria*, in *Swiss Political Science Review*, 19/1, 2013, pp.41-59.

(75) There is no explicit legal recognition as an institution, but single provisions in some ordinary laws presuppose the existence of the conference (for examples see A. ROSNER, *Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder*; Vienna, Braumüller, 2000, p. 15).

(76) See F. PALERMO, K. KÖSSLER, M. NICOLINI, *Comparative Federalism. Constitutional Arrange-*

explicit aim of the *Länder* to achieve the entrenchment of this conference in the Austrian constitution. This demand, however, was never satisfied out of fear of reinforcing a trend towards executive federalism<sup>77</sup>. In fact, entrenchment would have merely amounted to also legally recognizing the long established fact of the executive branch's predomination. More critical seems to be another question, namely that of who actually has the right to legitimately define, represent and promote the interests of the *Länder*. Competitors for this role are, naturally, the Federal Council, the *Länder* governors and the *Länder* parliaments, in particular their speakers<sup>78</sup>. A clear answer to this question and rules for a smooth interaction between these institutions seem to be, more generally, a precondition for any effective representation of subnational interests.

The obvious fact that the Federal Council has made in this regard only a marginal contribution, leaves, in principle, three options: to clarify that it should have another *raison d'être*, to simply abolish the second chamber or to, finally, carry out a comprehensive reform. As a matter of fact, the representation of those interests, which would be otherwise neglected under the "one person, one vote" formula and are usually the territorially defined interests of subnational entities<sup>79</sup>, is not the only function of second chambers. A second main function is their role as guarantor of institutional stability.<sup>80</sup> This includes, for example, their frequent participation in the processes of constitutional amendment, the appointment of (constitutional) judges and high-ranking officials and of the challenge of legislation before the Constitutional Court. This role as a stabilizing institution also comprises their function of calmly reviewing legislative drafts of

---

*ments and Case Law*, Oxford, Hart Publishing, 2016 (forthcoming).

(77) See H. SCHÄFFER, *Reformperspektiven für den Bundesrat*, in *Journal für Rechtspolitik*, 15, 2007, p. 13.

(78) See G. HOLZINGER, *Der österreichische Bundesstaat und seine Reform*, in M. AKYÜREK, G. BAUMGARTNER, D. JAHNEL, G. LIENBACHER and H. STOLZLECHNER (eds.), *Staat und Recht in europäischer Perspektive*, Vienna and Munich, Manz and C.H. Beck, 2006, p. 289.

(79) Examples for non-territorially defined interests are the Irish Senate with several members elected by the universities and certain second chambers in African countries with representatives from indigenous communities.

(80) See S. PATTERSON, A. MUGHAN, *Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers*, in *The Journal of Legislative Studies*, 7(1), 2001, p. 52.

the first chamber, which was supposed to serve historically according to the theory of mixed government as a precaution against excesses of democracy<sup>81</sup>. This rationale of giving bills a second thought is best illustrated by an anecdote of George Washington explaining to Thomas Jefferson, who had been absent from the Constitutional Convention, the function of the Senate: "Washington asked, 'Why do you pour your coffee into your saucer?' Jefferson replied, 'To cool it.' 'Even so,' Washington responded, 'we pour legislation into the senatorial saucer to cool it'"<sup>82</sup>. As to the Austria case, some observers have indeed pointed out that, precisely in view of the Federal Council's weak performance regarding the representation of *Länder* interests, that its function as a chamber of reflection may in the future gain in importance<sup>83</sup>. According to this reasoning, the *de facto* 'freedom' from representing the subnational entities would enable the second chamber to (re)focus on this other potential role. Yet, the above-mentioned short period of eight weeks to raise objections and, even more importantly, the second chamber's typical subservience to the governing coalition cast doubt on whether it may make in that regard a meaningful contribution.

If the Federal Council is hardly able to fulfil any of the aforementioned functions commonly expected from a second chamber, its whole existence might be questioned, at least in its current form. This leads us to the second and third option, that is, the complete abolition of the institution or its comprehensive reform. In this respect, it is again imperative to apply a both constitutional and political perspective. From the latter angle, it seems evident that the parties, which dominate the governing coalition and thus also the first chamber, benefit from the *status quo* of a weak Federal Council because it provides them with ample opportu-

---

(81) This theory, as advocated by Montesquieu and the British Whigs, blended aristocratic and democratic elements and greatly influenced the making of the US Senate (see G. WOOD, *The Creation of the American Republic: 1776–1787*, Charlotte, University of North Carolina Press, 1998, pp. 553–57).

(82) S. PATTERSON, A. MUGHAN, *Senates and the Theory of Bicameralism*, in S. PATTERSON, A. MUGHAN (eds.), *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus: Ohio State University Press, 1999, p. 15.

(83) See G. SCHEFBECK, *Zur Entstehung des Bundesrates*, in H. SCHAMBECK (ed.), *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich*, Vienna, Verlag Österreich, 1997, p. 303.

nities to influence its composition and functioning. They can therefore be neither interested in its abolition nor in its comprehensive reform. Incentives for change are similarly scarce from the perspective of the *Länder*, more precisely the *Länder* Governors, because they have established a more effective parallel system of intergovernmental conferences involving them directly. In short, the fate of the second chamber is an issue, regarding to which politicians, the primary actors of representative democracy, clearly have self-serving interests. As a consequence, it may be indeed advisable to “outsource” it like similar issues to a broader decision-making process involving participatory democracy<sup>84</sup>.

From the constitutional point of view, it has to be underlined that, as mentioned above<sup>85</sup>, the abolition of the Federal Council without any surrogate mechanism of involving the *Länder* in the federal legislative process would affect the constitutional principle of federalism and thus require a referendum under Article 44(3) B-VG. The same arguably holds true for surrogate mechanisms that would make subnational participation even more ineffective than it is now<sup>86</sup>. Beyond this mandate, which follows from settled case law since 1952<sup>87</sup>, there is a second, albeit lesser, constitutional obstacle for the abolition of the Federal Council. The attentive reader will remember the above-mentioned Article 35(4) B-VG<sup>88</sup> that requires for any amendments of Articles 34 and 35 B-VG, as an additional *quorum*, a majority of members from at least four *Länder*. Needless to say that a complete removal of the sec-

---

(84) This argument was advanced by John Ferejohn, for instance, in justification of British Columbia Citizens' Assembly on electoral reform. Other typical issues, where politicians have self-serving interests and cannot therefore trusted to decide dispassionately are rules regarding electoral boundaries, campaign financing or the limitation of legislative terms (see J. FEREOH, *Conclusion: The Citizens' Assembly Model*, in M.E. WARREN, H. PEARSE (eds.), *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*, New York, Cambridge University Press, 2008, p. 196.

(85) See above section 1.

(86) See H.P. RILL, *Die österreichische Bundesstaatlichkeit und die Gesamtänderungsschwelle der Art 44 Abs 3 B-VG*, in M. AKYÜREK, G. BAUMGARTNER, D. JAHNEL, G. LIENBACHER, H. STOLZLECHNER (eds.), *Staat und Recht in europäischer Perspektive*, Vienna and Munich, Manz and C.H. Beck, 2006, p. 733.

(87) VfSlg 2455/1952.

(88) See above section 4.1.

ond chamber would affect these two provisions regulating its nomination and composition.

It is obvious as well that some new institutions, proposed by politicians to replace the Federal Council, like a “Council of Voluntary Organisations” or directly elected “Regional Parliaments”<sup>89</sup>, do not qualify as equivalent surrogate mechanisms for involving the *Länder* in federal legislation. The same applies to the idea of replacing the currently nine Land Parliaments and the Federal Council with one single General *Land* Parliament (*General-Landtag*) whose 40 members should represent all *Länder*<sup>90</sup>. This institution was supposed to be responsible for enacting (more) “harmonized” subnational legislation and for exercising, through the single *Länder* delegations, the parliamentary rights of electing and controlling the respective subnational government. The current legislative competences would remain as they are now, but would be exercised jointly. The alleged advantages of this model were a less costly institutional design and the better prevention of excesses of differentiated regulation, in Canada aptly termed “checkerboard federalism”<sup>91</sup>. Such excesses have been criticized in Austria particularly regarding different age limits in the field of youth protection and, until recently, different standards regarding the protection of animals. Irrespective of whether these advantages are true, it seems clear that this model does not ensure the participation of the *Länder* in the federal legislative process. Its introduction would thus likewise affect the principle of federalism and require a referendum. Besides, the need for more harmonized Land legislation does not seem to be generally required, but rather limited to specific fields. Among them would be, most notably, the subnational implementation of EU law that af-

---

(89) For an overview of these and other proposals see H. SCHÄFFER, *Reformperspektiven für den Bundesrat*, in *Journal für Rechtspolitik*, 15, 2007, p. 16.

(90) See M.F. POLASCHEK, *Föderalismus als Wert: Eine Studie zu Reformmöglichkeiten des österreichischen Bundesstaates*, Graz: Aktion Vision Modell Steiermark, 1999.

(91) See H. BAKVIS, *Checkerboard federalism? Labour Market Development Policy in Canada*, in G. SKOGSTAD, H. BAKVIS (eds.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*, Toronto, Oxford University Press, 2002, p. 159.

fects *Länder* competences, for which the national Government is legally responsible<sup>92</sup>.

In view of the aforementioned political and constitutional constraints, there have been since 1920 few really serious reform efforts and even fewer successful reforms. It is quite telling that, even though certain proposals have been discussed for decades, the Federal Council has not undergone any noteworthy reform until 1984. At that time, *Länder* Governors were granted the right to be heard on business relating to their *Land* (Article 36(4) B-VG) and the Federal Council was granted an absolute veto regarding constitutional amendments restricting subnational competences (Article 44(2) B-VG). A few years later, Austria's preparation for EU membership presented a window of opportunity, as the debate about the reform of the second chamber again flared up. In 1992, the federal government and the Conference of the *Länder* Governors achieved a political agreement ("*Perchtoldsdorfer Paktum*") which explicitly aimed at "a fundamental reform of the Bundesrat through strengthening its powers as a representative body of the Länder"<sup>93</sup>. In the end, however, this reform was not realized. Instead, the Federal Council was merely assigned certain rights regarding EU decision-making<sup>94</sup>. Most recently, the incapacity of finding a political consensus for reform was strikingly illustrated by the dynamics of the above-mentioned Austrian Convention on constitutional reform (2003-2005) and its aftermath. An agreement proved to be impossible not only within the convention itself, but subsequently also in a select committee of the National Council, and in deliberations of proposals made by an even smaller group of politicians and experts in 2008. In conclusion, all of the above in question whether Italy or other countries may learn much from the Austrian experience. Generally, there is in that regard much skepticism: "What clearly cannot be recommended, would be a second chamber of Austrian style. If one really wants to create a new federal system, one should avoid the congenital

---

(92) See H. SCHÄFFER, *Reformperspektiven für den Bundesrat*, in *Journal für Rechtspolitik*, 15, 2007, p. 22.

(93) See the text printed in INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS, *17. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1992)*, Vienna, Braumüller, 1996, 199-204.

(94) See above section 4.2.

defects of the Austrian Bundesrat<sup>95</sup>. From this observation, one might draw the opposite conclusion that, when one does *not* aim to create a federal system, the Federal Council could be a role model, precisely because it performs so poorly in representing subnational interests. Yet, an obvious impediment to valid conclusions for the Italian case are the very different points of departure and problems, which reforms or reform attempts in the two countries start from. As to the main function of participating in federal legislation, the Italian Senate and the Austrian Federal Council are clearly at opposite ends of the spectrum<sup>96</sup>. The former has been criticized in the past for demonstrating the negative effects of perfect bicameralism, which is beyond Italy rather typical of presidential systems<sup>97</sup>. in terms of provoking deadlocks of the national legislative process. Austria's Federal Council, on the other hand, has been excoriated for exactly the opposite, that is, for being too weak vis-à-vis the first chamber. While reform in Austria has occurred for decades under the slogan "upgrading or abolition" ("*Aufwertung oder Abschaffung*"), the current trend in Italy is, starting from the high level of perfect bicameralism, much about a sort of "downgrading".

Nonetheless, there appear to be at least some lessons to be learned from the Austrian experience. First, the case well illustrates the limits of legal design in the face of a counteracting political culture and party-political constellation. Although in Austria the influence of party politics seems to be particularly prevalent, it is of course a general phenomenon that much of a second chamber's actual preparedness to really use its powers and thus its effectiveness depends on the extent of partisan conflict between the two chambers. This has not gone unnoticed in other reform debates

---

(95) H. SCHÄFFER, *The Austrian Bundesrat: Constitutional Law – Political Reality – Reform Ideas*, in U. Karpen (ed.), *Role and Function of the Second Chamber*, Baden-Baden, Nomos, 1999, p. 34.

(96) In the above-mentioned classification of legislative participation, which places Austria only in the fourth out of five categories, Italy is put in the first category (see S. PATTERSON, A. MUGHAN, *Fundamentals of Institutional Design: The Functions and Powers of Parliamentary Second Chambers*, in *The Journal of Legislative Studies*, 7(1), 2001, p. 42).

(97) See M. RUSSELL, *Elected Second Chambers and Their Powers: An International Survey*, in *Political Quarterly*, 83(1), 2012, p. 123.

such as that concerning the House of Lords of the United Kingdom<sup>98</sup>. Secondly, the limits of legal design surface through the parallelism and competition between a second chamber and intergovernmental mechanisms. Such parallel mechanisms and second chambers, which complement and/or rival each other regarding the representation of subnational interests, may be to a certain extent integrated or they may exist separately on an equal footing with a second chamber or, as in the Austria case, even prevailing over it. Anyway, the relationship between them is crucial. In Austria, for instance, the weakness of the Federal Council prompts intergovernmental forums, above all the Conference of the *Länder* Governors, to not take it very seriously and to not really pursue its reform. Consequently, the second chamber's weakness is perpetuated. Thirdly, the Federal Council demonstrates the inherent link between reform efforts concerning organization and those regarding their functions, in particular, of course, their participation in passing federal constitutional and ordinary law affecting the subnational entities. A prominent observer has emphasized, and arguably rightly so, that any effective reform would require to take into account both dimensions<sup>99</sup>. Also the Austrian Convention expressly recognized this inextricable link between organization and functions<sup>100</sup> and, as a consequence, transferred the issue of reforming the Federal Council in the course of deliberations from Committee 3 "State Institutions" to Committee 5 "Distribution of Competences". Yet this convention proved to be just another episode in the long history of failed comprehensive reform. To Austria's second chamber therefore very much applies what has been said about the Canadian Senate. It is "[a]n upper house criticized, yet condemned to survive unchanged"<sup>101</sup>.

---

(98) See M. RUSSELL, *Elected Second Chambers and Their Powers: An International Survey*, in *Political Quarterly*, 83(1), 2012, p. 128.

(99) See H. SCHÄFFER, *Alternative Modelle zur Wahrnehmung von Länderinteressen an der Bundesgesetzgebung*, in P. BUSSJÄGER, J. WEISS (eds.), *Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung*, Vienna, Braumüller 2004, p. 52.

(100) Report of the Austrian Convention of 31 January 2005, Part III: Results of the Discussions, [http://www.konvent.gv.at/K/DE/PVORL-K/PVORL-K\\_00037/imfname\\_035682.pdf](http://www.konvent.gv.at/K/DE/PVORL-K/PVORL-K_00037/imfname_035682.pdf), p. 63.

(101) D. PINARD, *The Canadian Senate: An Upper House Criticized Yet Condemned to Survive Unchanged*, in: J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (eds.), *A World of Second Chambers: Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Milan, Giuffrè, 2006, p. 459.

## Il (nuovo) Senato belga: una riforma in senso federale?

*Anna Mastromarino*

*Nel maggio del 2014 il Senato belga è stato profondamente riformato. L'elezione indiretta dei suoi membri nonché un maggiore equilibrio nella rappresentanza degli enti federati avrebbero potuto essere fattori in grado di portare il federalismo belga oltre una prospettiva meramente linguistica. Purtroppo, il sistema dei partiti sembra poter condizionare gli obiettivi della riforma al punto da vanificare il cambiamento sperato.*

### 1. Introduzione

Con legge di revisione costituzionale, il 6 gennaio 2014 il Parlamento belga è intervenuto a modifica della composizione e delle funzioni del proprio Senato. Le elezioni del 25 maggio 2014 sono state, dunque, la prima occasione di applicazione delle nuove disposizioni per il rinnovo della Camera alta belga: una Camera profondamente rivista, che quasi nulla condivide con la struttura e le mansioni della precedente.

Per comprendere le ragioni ultime che hanno spinto il legislatore costituzionale ad intervenire a modifica del Senato non si può prescindere dal contestualizzare la riforma, innanzitutto dal punto di vista istituzionale e politico, dando conto degli eventi che hanno preceduto il testo di revisione e degli atti legislativi che hanno contribuito alla sua attuazione in tempi rapidi. Ed è da qui che si intende muovere per descrivere e afferrare fino in fondo la portata dell'intervento di revisione.

La riforma del 2014, infatti, costituisce solo una delle tappe di un più ampio progetto di rinnovamento istituzionale, meglio conosciuto come Sesta riforma dello Stato, spina dorsale del cosiddetto *accord du papillon*, siglato nel 2011 dagli otto maggiori partiti del Paese<sup>1</sup> (fra i quali sal-

---

(1) Ossia: sul versante francofono i socialisti (PS), i liberali (MR), i centristi (CDH) e i verdi di Ecolo; per quel che concerne i fiamminghi i cristiano-democratici (CD&V), i socialisti

ta all'occhio l'assenza del partito nazionalista fiammingo – N-VA) guidati dal socialista francofono Elio Di Rupo, successivamente incaricato di formare il nuovo Governo, ponendo fine ad una crisi che si era protratta per quasi due anni.

Sono anni di forte instabilità politica quelli che deve affrontare il Belgio dopo le elezioni del 2010; un'instabilità cui, per l'appunto, vogliono porre rimedio tanto l'accordo *du papillon*, quanto l'ambizioso cammino di rinnovamento istituzionale segnato dal progetto di Sesta riforma dello Stato<sup>2</sup>,

---

(Sp.A), i liberali (Open-VLD) e i verdi (Groen!).

(2) La necessità di addivenire, anche a costo di forzare il sistema, ad una soluzione istituzionale è ben rappresentata dalla scelta di adattare il testo costituzionale alla riforma adottando una procedura di revisione provvisoria alternativa e *sui generis*, rispetto a quella indicata all'art. 195 della Costituzione belga, che non ha mancato di suscitare diverse perplessità. Il processo di revisione belga è considerato un *iter* ad alto tasso di rigidità, dal momento che prevede la stesura da parte delle due Camere e del Re di una medesima dichiarazione di revisione per quel che concerne quali e quanti articoli si considera opportuno sottoporre a modifica; lo scioglimento anticipato delle Camere ed il conseguente svolgimento di nuove elezioni politiche; l'affidamento al Parlamento neo-eletto non già dell'obbligazione di portare a termine la riforma, quanto piuttosto di valutare l'opportunità di modificare il testo costituzionale nelle parti elencate e nel caso di provvedere alla modifica stessa, nei modi e tempi ritenuti consoni. Nonostante la complessità e l'alea che caratterizza il processo di revisione, sono numerosi gli interventi di modifica cui la Costituzione belga del 1994 è stata sottoposta, sollevando, invero, di volta in volta critiche provenienti tanto dal mondo politico che dalla dottrina, concordi sovente nel sottolineare la necessità di addivenire ad una sostanziale semplificazione del processo. Forse anche per questo dinanzi all'urgenza politica ed alla possibilità giuridica (data dall'inclusione dell'art. 195 fra quelli annoverati nelle dichiarazioni di riforma del 2003, 2007 e 2010) ci si sarebbe aspettati che la Sesta riforma costituisse una buona occasione per modificare il procedimento di riforma costituzionale. Così non è stato, o almeno non lo è stato nel senso ortodosso del termine. L'accordo del *papillon* presupponeva, per poter essere attuato sino in fondo, che si intervenisse profondamente in diversi aspetti della vita politico-istituzionale del Paese, alcuni dei quali di natura costituzionale. Per questo si è ritenuto necessario procedere in forma per così dire semplificata: l'ipotesi che secondo i dettati dell'art. 195 per attuare l'accordo si dovesse provvedere a sciogliere le Camere rappresentava, a detta di tutti i soggetti politici, un suicidio istituzionale insostenibile per un Belgio da quasi due anni affidato ad un Governo dimissionario. D'altra parte, non essendo la procedura stessa di riforma della Costituzione fra gli ambiti su cui verteva l'accordo, non vi era certezza politica che proprio la riforma dell'art. 195 non finisse con il rappresentare quel vaso di Pandora che una volta scoperto, a causa delle divergenze che si sarebbero prodotte con la sua modifica, avrebbe impedito la soluzione di una crisi che si era protratta già per troppo tempo. Si decise di percorrere, dunque, una strada alquanto controversa, che ha previsto la riforma del procedimento di revisione in deroga, la cui efficacia si esaurisce *una tantum*, in corrispondenza dell'allora legislatura in corso, immaginando un processo di revisione semplificato perché privo della fase di scioglimento delle Camere e limitato ad alcuni articoli dettagliati in una dichiarazione che il legislatore costituzionale si è guardato bene dall'equiparare ad una dichiarazione di riforma. Ampiamente disapprovato da parte della dottrina, perché considerato un atto di rottura costituzionale,

non per nulla intitolato “*Un Etat fédéral plus efficace et des entités plus autonomes*”.

Ancora una volta la via della negoziazione è parsa essere la più adatta per portare il Belgio fuori dalla manifesta instabilità politica in cui era caduto e per assicurare continuità al lavoro del nuovo Governo.

Non era certo la prima volta che il Regno belga si trovava a dover far fronte ad un periodo di stallo istituzionale: era successo nel 1978, per esempio, e si era ripetuto nel 1981. Non di meno, più di un elemento ci consente di pensare alla crisi del 2010-2011 come ad un prolungato periodo di *empasse* costituzionale senza precedenti: per la sua durata; per le peculiarità del contesto economico, sia nazionale che internazionale, in cui si è sviluppata; per la crescente preoccupazione suscitata dal successo elettorale del nazionalisti<sup>3</sup>, che nelle elezioni del 2010, con il trionfo del partito nazionalista fiammingo N-VA, guidato da Bart De Wever, si impongono nella Camera bassa con ben 27 seggi.

D'altra parte, sarebbe sbagliato e riduttivo ricondurre le ragioni della crisi belga seguita alle elezioni del 2010 a meri fattori contingenti di natura politico-economica.

---

l'intervento in deroga potrebbe, forse, trovare una sua legittimazione in un'ottica di più ampio respiro tenuto conto che l'accordo federale su cui si fonda il sistema belga è prima di tutto un patto di pacificazione fra due comunità linguistiche che quotidianamente ricercano in seno alle istituzioni dello Stato belga il loro equilibrio, permettendosi evidentemente di giungere persino a mettere provvisoriamente mano alle fondamenta del progetto di convivenza pur di salvarne la tenuta nel lungo periodo (sia consentito il rinvio alle considerazioni svolte da A. MASTROMARINO in *El laboratorio belga. Reforma o puesta al dia de un texto constitucional* (in fieri)?, relazione presentata al Convegno internazionale *Quien y como interviene en la reforma constitucional? Ciudadanos, instituciones y entes territoriales*, organizzato dall'Università di Barcellona nei giorni 27 e 28 giugno 2016). Per un approfondimento sul dibattito in tema di revisione dell'art. 195, si vedano, fra gli altri: H. DUMONT, X. DELGRANGE, S. VAN DROOGHENBROECK, *La procédure de révision de la Constitution belge*, in L. FAVOREU, O. PFERSMAN (dir.), *La révision de la Constitution*, Paris, Economica, 1983, p. 68 ss.; J.C. SCHOLSEM, *Brèves réflexiones sur une éventuelle révision de l'article 195 de la Constitution*, in *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, 199, p. 101 ss.; C. BEHRENDT, *La éventuelle révision de l'art. 195 de la Constitution belge*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2003, p. 279 ss. Relativamente alla riforma in deroga dell'art. 195 si rimanda a P. VANDERNOOT, *La révision de l'article 195 de la Constitution du 29 mars 2012 «Ceci (n') est (pas) une révision»*, in J. SAUTOIS, M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Antemis, Limal, 2014, p. 14 ss.; M. VERDUSSEN, *Réviser la Constitution à n'importe quel prix?*, in *La Libre Belgique*, 11-12 febbraio 2012, p. 61.

(3) Si veda M. HOOGHE, *Does multi-level governance reduce the need for national government?*, in *European Political Science*, 11, 2012, p. 90.

Le ragioni, piuttosto, affondano le loro radici nel passato, quando dopo un periodo di relativa continuità politica con la guida liberale di Guy Verhofstadt (Open Vld), il Belgio dovette confrontarsi con un'epoca di incertezza istituzionale che coincise, a partire dal 2007, con il ritorno dei democratico-cristiani, guidati da Yves Leterme, al Governo.

Nell'analizzare i fatti che si sono succeduti a partire dalle elezioni del 2007, pertanto, potremmo cominciare con l'affermare che, di fatto, il fallimento dei socialisti valloni, da una parte, e l'affermazione dei democratico-cristiani e dei nazionalisti fiamminghi, dall'altra, furono fattori determinanti nella creazione di una insolita coalizione denominata *Orange bleue*, fondata sul connubio della famiglia dei liberali con quella dei democratico cristiani: una coalizione talmente insolita che le differenze non tardarono a manifestarsi, al punto da rendere impossibile persino addivenire ad un accordo per la formazione di un nuovo Governo, la cui guida tornò presto nelle mani di Guy Verhofstadt, colui che, pur avendo riscosso un assai più ridotto consenso elettorale, si presentava comunque come l'unico soggetto in grado di dare vita ad un esecutivo che potesse godere della fiducia parlamentare.

Da quel momento in poi il Belgio entra in un vortice di eventi – in grado di destabilizzarne la vita politico-istituzionale –, che vedono alternarsi a capo del Governo diverse personalità politiche, costrette dalle circostanze a ricorrere una e più volte all'intervento dello stesso Yves Leterme. Non sorprende, dunque, che la campagna delle successive elezioni nel 2010 sia stata caratterizzata da una manifesta radicalizzazione delle singole posizioni, nonché da una progressiva riduzione degli spazi utili per il dialogo al fine di addivenire, all'indomani delle elezioni, ad un possibile compromesso. Non solo il dibattito circa una ulteriore implementazione dell'autonomia delle entità federali finì con il restare lettera morta, ma gli stessi atavici problemi legati alla gestione del distretto elettorale e giudiziale bilingue di Bruxelles-Hal-Vilvorde, da anni spina nel fianco dell'ordinamento belga, ancora una volta non trovano soluzione<sup>4</sup>.

---

(4) La definizione della condizione giuridica dei Comuni che insistono sui territori di Bruxelles, Hal e Vilvorde ha sempre rappresentato qualcosa di più che la soluzione di una mera questione tecnico-istituzionale. Con il tempo, catalizzando tensioni sociali e politiche, il distretto BHV

È in questo clima politico che si celebrano le elezioni, di modo che non sorprende, o potrebbe sorprendere meno, il fatto che successivamente per oltre diciotto mesi non sia stato possibile per i partiti politici trovare un accordo che permettesse l'insediamento di un nuovo Governo e che ciò sia infine potuto avvenire solo al termine di una lunga ed intensa negoziazione anche su temi sinora irrisolti come quello relativo alla divisione della circoscrizione di BHV<sup>5</sup>.

L'accordo rappresenta, effettivamente, un atto programmatico il cui

---

era divenuto una sorta di "pantano emozionale" delle crisi in Belgio, dal momento che la sua organizzazione ha da sempre coinvolto profondamente le relazioni fra fiamminghi e francofoni. Si è trattato effettivamente, per lungo tempo, di riconoscere alla minoranza francese dei municipi attorno a Bruxelles la possibilità di mantenere un vincolo politico ed elettorale con la loro comunità linguistica: il che appare del tutto coerente con la filosofia che anima il sistema belga, improntato ad una protezione totale dell'identità linguistica delle singole comunità, se non fosse che nello specifico tale tutela ha finito con il generare una serie di conseguenze collaterali, che hanno contribuito all'inasprirsi dell'opposizione dei fiamminghi nel riconoscere un'eccezione al principio di territorialità del regime di separazione linguistica. Il distretto era al contempo circoscrizione elettorale e giudiziaria, sì da garantire nei due ambiti l'applicazione di un regime linguistico speciale ai francofoni residenti, introducendo un'importante deroga cui si riteneva che solo la scissione del territorio di Bruxelles da quello di Hal e Vilvorde avrebbe potuto porre rimedio, limitando per il futuro l'incremento demografico dei francofoni nella provincia del Brabante fiammingo. Per lungo tempo, sino alla Sesta riforma dello Stato, per la precisione, né la giurisdizione costituzionale (cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 96 del 30 giugno 2014), né la politica hanno saputo offrire una soluzione: non per mancanza di possibilità, quanto piuttosto per la difficoltà di approcciarsi da un punto di vista tecnico-giuridico ad una criticità del sistema in corrispondenza della quale il diritto si intreccia, per così dire, alle ragioni del cuore, sino a trasformare frequentemente gli argomenti dell'una o dell'altra parte in attacchi di ansia collettiva legati ad un ossessivo desiderio di protezione dell'identità linguistica. Proprio nel 2007, il 7 novembre, la questione BHV ha vissuto uno dei suoi punti di maggiore tensione, quando i fiamminghi decisero di votare nella Camera bassa la proposta di divisione del distretto, suscitando lo sdegno dei francofoni che lasciarono l'aula. Si trattò, invero, di un gesto più plateale che giuridicamente rilevante, tenuto conto dei molti strumenti parlamentari di cui disponevano i franco-parlanti per opporsi all'approvazione della scissione. Non di meno dà la misura del valore simbolico che il punto era andato acquisendo negli anni rispetto alle dinamiche fra comunità linguistiche in Belgio. Per una ricostruzione della questione del distretto BHV, prima della sua scissione, sia da un punto di vista storico che istituzionale si rimanda a B. BLERO, *Bruxelles-Hal-Vilvorde, couronne d'épines de l'État fédéral belge?*, in *Pouvoirs*, 136, 2010, p. 97 ss. Per un'analisi della soluzione adottata dalla Sesta riforma dello Stato in corrispondenza della scissione del distretto BHV sia consentito il rinvio ad A. MASTROMARINO, *Modificaciones constitucionales en Bélgica. La sixième réforme de l'État: un proceso en marcha*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n. 22, 2015, p. 64 ss.

(5) Ancora sulla ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato la crisi della vita istituzionale belga a partire dall'anno 2007 sino all'accordo per la Sesta riforma dello Stato si veda: L. SCIANNELLA, *La parabola discendente di uno Stato. Cronaca della difficile crisi politica belga*, in *federalismi.it*, 7, 2012; A. MASTROMARINO, *Belgio*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 74 ss.

contenuto costituisce la *road map* del successivo processo di riforma costituzionale del Paese.

Quattro i pilastri su cui si fonda: la volontà di rinnovamento dell'immagine della politica belga, che passa anche attraverso la rivisitazione della formula bicamerale e del calendario elettorale, modificato sì da far coincidere le elezioni federali, substatali ed europee nella medesima data; la divisione del distretto elettorale e giudiziale di Bruxelles-Halle-Vilvorde, da tempo causa di incessanti tensioni fra le due comunità linguistiche; la revisione dello statuto di Bruxelles-Capitale, il cui sviluppo è da anni ingessato dalla presenza di quei Comuni periferici che godono di un regime di facilitazione linguistica nonostante la loro ubicazione in territorio fiammingo; la devoluzione di competenze, anche in ambito fiscale, dalla federazione alle entità federate, in particolare le Regioni.

## ***2. La riforma del bicameralismo belga***

Fra i molti cambiamenti istituzionali cui la Sesta riforma dello Stato ha dato origine, particolare rilievo assumono gli interventi volti a ridisegnare il bicameralismo belga.

Il Belgio con la riforma del 2014 non rinuncia a dotarsi di una seconda Camera, ma interviene con profondi cambiamenti a ripensare il Senato federale nella forma e nei contenuti.

In primo luogo il legislatore costituzionale (si direbbe per dar corso ad una tendenza di matrice demagogica in atto in molti altri ordinamenti impegnati nella revisione della seconda Camera) ha proceduto alla riduzione dei membri. Si tratta di un ridimensionamento esiguo in termini quantitativi, solo 11 unità, ma di evidente impatto percentuale se si considera che il Senato pensato nel 1993 contava solo 71 componenti. La riduzione del numero dei membri si accompagna ad un cambiamento radicale per quanto riguarda le modalità di composizione dell'organo. La selezione cessa di essere anche di natura diretta, per divenire totalmente indiretta, di modo che oggi sono formalmente le stesse Assemblies degli enti federati a designare i senatori, in numero differenziato. D'altra parte, se l'obiettivo di queste brevi note è quello di cogliere la portata di simili cambiamenti, è indubbio che per farlo è necessario ripartire dal passato e considerare i caratteri della seconda Camera così

come concepita dal legislatore federale nel 1993. Si tratta effettivamente di un passaggio obbligato per cogliere il punto di vista di chi, criticando la riforma, ha parlato non già di un passo verso il consolidamento del federalismo belga, quanto piuttosto di una ulteriore tappa verso «*le démantèlement du pays*», ossia verso la progressiva disaggregazione del Belgio che potrebbe condurre, nei piani dei nazionalisti fiamminghi guidati da De Wever (NA-V), all'instaurarsi di una sorta di confederazione *sui generis*, lontana dal modello storico di Svizzera, Germania o Stati Uniti, ma comunque in grado di concedere un ampio protagonismo politico alle entità federate, pur conservando uno spazio di sovranità, soprattutto esterna, allo Stato centrale (*infra*)<sup>6</sup>.

Il Senato, nell'era federale del Belgio, nasce come un Senato *sui generis*. Un ibrido dal punto di vista del diritto comparato: né Camera politica, non essendo parte del rapporto di fiducia con il Governo; né genuina Camera di rappresentazione territoriale, tenuto conto che la selezione dei suoi membri non ha mai garantito la piena espressione parlamentare di tutte le entità della federazione; né, tanto meno, vera Camera legislativa, considerata la condizione di *stand by* nella quale si viene a trovare frequentemente rispetto alla Camera bassa alla quale, nel momento di deliberare, spetta, nella maggior parte dei casi, l'ultima parola. Ma sarebbe sbagliato, e di certo riduttivo, definire il ruolo giocato dal Senato belga solo a partire dalle classiche categorie con cui si pretende di analizzare il bicameralismo. Di fatto, il suo carattere singolare ha fatto sì che la Camera alta belga abbia rappresentato per il diritto comparato un interessante caso di studio in cui rilevante non è né il fattore territoriale, né quello ideologico, bensì l'affiliazione comunitaria<sup>7</sup>.

In Belgio, effettivamente, il Senato, con il tempo, si è convertito nella roccaforte dei gruppi linguistici, che hanno finito con il monopolizzare il dibattito all'interno dell'organo, approfittando della sua composizione che sin dalle origini federali evidenzia da una parte il ruolo predo-

---

(6) Per un approfondimento sulle aspettative in senso confederale del partito nazionalista N-VA sia consentito il rinvio ad A. MASTROMARINO, *Evaporazione vs solidificazione: la sfida belga*, in questa Rivista, 4, 2014, p. 923 ss.

(7) Con il termine "comunitario/a" nel presente scritto si rimanda alle diverse comunità presenti in Belgio, ora sul piano istituzionale, ora su quello linguistico.

minante delle due comunità linguistiche di maggioranza, quella fiamminga e quella francofona, dall'altra l'inconsistente partecipazione nella seconda Camera degli altri enti federati<sup>8</sup>. Così nel caso della Comunità germanofona e della Regione di Bruxelles-Capitale, la cui partecipazione in Senato rispondeva (ma la riforma non pare sino in fondo aver dato soluzione al problema) ad una logica più di ripartizione linguistica che di vera rappresentazione istituzionale o territoriale.

La riforma del 2014 non sembra aver scardinato questo impianto. Non si rinuncia all'endiadi bicameralismo-federalismo, ma neppure si interviene per assegnare al Senato un'estrazione genuinamente territoriale. Effettivamente, nonostante le apparenze, ossia nonostante il cambiamento profondo imposto dal punto di vista della selezione e della composizione con il passaggio alla elezione indiretta; la valorizzazione del ruolo delle Regioni; la soppressione dei seggi di diritto<sup>9</sup>, è difficile poter sostenere che la riforma abbia segnato un chiaro passo in avanti nel consolidamento dell'assetto federale belga. Segnali in tal senso, lo vedremo a breve, ci sono; ma non mancano neppure elementi per così dire "dissuasori".

Il legislatore costituzionale dà prova di conoscere bene quelli che sono i limiti più evidenti del sistema federale belga dove, nonostante il numero di enti federati, nei fatti, la dinamica istituzionale si gioca attorno a due soli soggetti, la comunità francofona e quella fiamminga, riducendo il dibattito istituzionale ad un *ménage à deux* che esaspera la dicotomizzazione linguistica, peculiarità della vita socio-politica del Paese. Ciò nonostante, e va detto sin da ora, questa consapevolezza non sembra bastare: con la Sesta riforma dello Stato l'idea di creare maggiore interdipendenza fra le entità, in particolare fra Regioni e Comunità, an-

---

(8) Prima della riforma del 2014 il Senato, composto da 71 membri, era formato da: 40 senatori eletti direttamente dal corpo elettorale, nella misura di 25 nei collegi fiamminghi e 15 in quelli francofoni; 21 senatori designati dai Parlamenti delle tre Comunità (10 dal legislativo fiammingo; 10 da quello francofono e 1 dalla comunità di lingua tedesca); 10 senatori cooptati dalle precedenti categorie nel numero di 6 per i fiamminghi e 4 per i membri di lingua francese.

(9) La legge di riforma ha abrogato l'art. 72 della Costituzione che disponeva che i figli del Re o, in loro mancanza, i discendenti belgi del ramo della famiglia reale governante sedessero di diritto in Senato al compimento del diciottesimo anni di età, ottenendo diritto di voto a partire dai ventuno anni.

che al momento di selezionare i membri del Senato, non sembra essere stata sufficiente a scardinare la logica di contrapposizione fra le due Comunità linguistiche di maggioranza che anima la vita politica belga, visto il protagonismo ancora una volta ad esse riconosciuto in seno alla dinamica del Senato.

### *3. Il processo di selezione dei senatori*

Quando si parla di elezione indiretta dei senatori in contesti federali si è soliti far riferimento a metodi di selezione che prevedono l'intervento delle entità federate o su un piano di parità o secondo il principio della ponderazione demografica, ma pur sempre con riferimento all'insieme di tutti gli enti federati.

Non di meno, sin dalla pubblicazione del testo che ha accompagnato la definizione dell'*accord du papillon*, che fra le altre cose prevedeva un esplicito riferimento al rinnovo dei metodi di selezione del Senato, è stato chiaro che nell'esperienza belga l'introduzione dell'elezione indiretta avrebbe dovuto comunque rispondere ad una logica ulteriore ed in ogni caso diversa rispetto a quella della mera rappresentazione istituzionale delle entità federate: ad una logica più consona alle finalità socio-politiche e non solo organizzative per le quali la strada federale era stata intrapresa. Il federalismo, infatti, si era rivelato nel tempo come la struttura più adatta a contenere il conflitto linguistico e a diluire la contrapposizione fiamminghi-francofoni in un contesto politico di più ampio respiro rispetto al mero fattore culturale. Il complesso sistema belga è stato pensato, dunque, come risposta alle tensioni fra i due gruppi linguistici e come strumento in grado di assicurare equilibrio alle due Comunità di maggioranza<sup>10</sup>.

Ecco perché l'accordo stesso, senz'altro aggiungere circa le concrete modalità di selezione, dichiara la necessità di affidare ai gruppi linguistici la selezione dei senatori.

Solo in sede di riforma costituzionale e successiva attuazione legislativa il riferimento ai "gruppi linguistici" si concreta dal punto di vista giuridico.

---

(10) Tenuto conto della complessità del sistema federale belga, che difficilmente può essere sintetizzato nel breve spazio di una nota, sia consentito ancora il rinvio ad A. MASTROMARINO, *Belgio*, cit., in particolare p. 28 ss.

Come ricordato, dei sessanta senatori cinquanta sono scelti dai parlamenti federati, secondo una ripartizione ponderata che tiene conto del dato demografico: ventinove dal Parlamento fiammingo, tra i suoi componenti e fra quelli del gruppo linguistico fiammingo del Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale, tenuto conto che almeno uno dei designati deve essere domiciliato nella Regione *bruxelloise*; uno dal Parlamento della Comunità germanofona; venti dalle Assemblee francofone. Ed è in particolare in quest'ambito che si evidenzia la maggiore articolazione istituzionale della fase elettiva, dal momento che nella designazione interviene il Parlamento vallone esprimendo otto senatori fra i suoi componenti; ma anche il gruppo linguistico francofono del Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale selezionandone due; ed infine il Parlamento della Comunità francofona, che designa dieci senatori di cui sette fra i membri valloni, due fra i membri della Regione *bruxelloise*, uno in seno al gruppo linguistico francofono della Regione di Bruxelles-Capitale nel suo complesso<sup>11</sup>.

L'elezione indiretta ha determinato inevitabilmente un cumulo di mandati fra la carica di senatore e quella di parlamentare di una entità federata. Invero, il cumulo di mandati in Belgio rappresenta una pratica piuttosto comune. Ciò spiega la debole resistenza opposta: se un dibattito sul punto è sorto, esso pare aver interessato più che altro l'eventualità che la carica di senatore possa cumularsi con quella di borgomastro o scavino e la necessità di armonizzare la legislazione vigente con il testo di riforma, in particolar modo per quel che riguarda l'applicazione del decreto vallone del 2010 sul cosiddetto *décumul*<sup>12</sup>.

Alla selezione da parte delle Assemblee legislative delle entità federate

---

(11) Il Parlamento della Regione vallona è costituito da tutti i membri dell'Assemblea vallona oltre che da diciannove dei settantadue componenti francofoni che formano parte del Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale. Diversamente dall'esperienza fiamminga (cfr. *infra* nota 19), sul versante francofono tanto la distribuzione geografica degli appartenenti al gruppo linguistico francese, che non coincide perfettamente con i confini della Regione vallona, quanto l'attaccamento della componente francese agli istituti regionali, hanno reso opportuno conservare le istituzioni di ciascuna entità federata, di modo che accanto agli organi comunitari che rappresentano gli interessi di tutti i francofoni, siano essi residenti nei territori valloni o bruxellesi, permangono quelli regionali.

(12) Sul punto: G. GEOFFREY, *La limitation du cumul de mandats par les députés wallons*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2015, n. 2255-2256, p. 97 ss.

si accompagna, inoltre, la cooptazione per parte dei senatori neo-designati di ulteriori dieci componenti, sei per parte fiamminga, quattro per parte francofona.

Si tratta di un metodo di selezione che era già presente nel precedente regime bicamerale e che il legislatore costituzionale non ha voluto abbandonare nonostante le numerose critiche sollevate rispetto ad un sistema di selezione che, se nato per attirare nella dinamica istituzionale soggetti estranei alla politica, ma di indubbio valore sociale e scientifico, con il tempo si è convertito in uno strumento cui i partiti politici sono ricorsi per assicurare un seggio a soggetti eventualmente esclusi dalle logiche elettorali, facendo rientrare dalla finestra ciò che era appena uscito dalla porta.

Restano salve le clausole di genere che, disponendo che il Senato non può contare su più di 2/3 dei membri del medesimo sesso, garantiscono una quota minima di venti membri ad ogni genere.

D'altra parte, almeno nell'analisi del caso belga, non pare essere nei numeri che si trovano le cose. Per comprendere la logica che guida la formazione del Senato belga e la selezione dei suoi membri, infatti, bisogna andare oltre la ripartizione quantitativa, che ci racconta sì dello sforzo profuso anche in questa riforma per garantire l'equilibrio e, dunque, la pace linguistica, ma nulla svela sulle dinamiche che sorreggono questo equilibrio e questa pace. Nulla svela in particolare circa le dinamiche politiche che, assecondate da disposizioni giuridiche, assicurano la prevalenza del sistema partitico nella designazione dei senatori.

Il sistema partitico del Belgio, polarizzato da circa quarant'anni lungo il *cleavage* linguistico<sup>13</sup>, ha trovato spazio, senza difficoltà, anzi con

---

(13) Il sistema dei partiti belga è il risultato del susseguirsi di una serie di "divorzi" che hanno portato allo sdoppiamento delle più rilevanti forze politiche in due formazioni, una fiamminga e una francofona. Lungi dal costituire una inevitabile conseguenza del progressivo disgregarsi dello Stato belga, questo scenario di frammentazione è il risultato di consapevoli scelte. In particolare, con l'affermarsi sul piano elettorale dei partiti nazionalisti, i grandi partiti di massa e quelli con una certa tradizione politica hanno ritenuto conveniente tentare di conciliare l'identità ideologica con quella linguistica, traendo voti dall'una e dell'altra e fornendo all'elettore una opzione onnicomprensiva che permettesse di soddisfare tanto esigenze di militanza/adesione politica che di appartenenza linguistica. Nel 1968, sulla scia degli eventi che portarono all'allontanamento dei docenti francofoni dall'Università di Louvain, a dividersi fu il partito dei democratico-cristiani; nel 1971 fu la volta del partito liberale ed infine nel 1978 del Partito socialista. La scissione dei tre più grandi partiti nazionali comincia dunque

agio, ed in continuità rispetto al passato, nel metodo di selezione indiretta, che si gioca dunque su tre direttive: rappresentanza delle istituzioni, rappresentanza delle comunità linguistiche e, per l'appunto, rappresentanza dei partiti, con prevalenza di quest'ultima prospettiva su ogni altra.

Ne discende che la selezione dei senatori in seno alle singole Assemblee delle entità federate deve avvenire sulla base dei risultati elettorali ottenuti dai partiti a livello federato, mentre, per quel che riguarda i membri cooptati, la loro scelta dovrà essere calibrata sulla base dei seggi ottenuti dalle singole forze politiche alle elezioni per la formazione della Camera bassa. Solo la selezione del rappresentante in Senato della Comunità germanofona sfugge a logiche di partiti, essendo liberamente scelto dall'Assemblea legislativa, almeno su un piano teorico, a prescindere dai risultati elettorali.

In area fiamminga e francofona, per accedere al riparto dei seggi in Senato, i partiti dovranno, innanzitutto, costituirsi in *formations politiques*, formate da liste di candidati presentate contemporaneamente in più circoscrizioni elettorali a livello federato, essendo stata in tal senso depositata presso il Senato una dichiarazione di corrispondenza fra formazioni e partiti che partecipano alla competizione elettorale per il rinnovo degli organi legislativi territoriali. Le dichiarazioni di corrispondenza possono riguardare uno o più partiti, non necessariamente in coalizione fra loro nelle elezioni locali. La ripartizione dei seggi in Senato fra le forze politiche sarà, dunque, determinata su base proporzionale dalla loro prestazione elettorale e dalle strategie pre-elettorali messe in atto.

In particolare, per quel che concerne la componente fiamminga, l'accesso alla ripartizione, che avviene con metodo D'Hondt, presuppone soltanto che il partito abbia ottenuto almeno un seggio nel Parlamento fiammingo ed abbia superato la soglia minima del 5%.

---

quando in Belgio ancora neppure si parlava di federalismo. Essa ha certo accentuato le spinte centrifughe, trasformando l'antagonismo elettorale in una lotta per la supremazia politica di una comunità sull'altra, spesso anche a discapito dei contenuti politico-ideologici in sé. Il risultato è la mancanza sulla scena politica di uno o più soggetti in grado di proporre, prescindendo dalle disposizioni comunitarie, un programma di politica nazionale che tenga conto del carattere multinazionale del Paese, ma solo come punto di partenza per la proposizione di un progetto di sintesi a livello federale.

Più complicata la situazione sul versante francofono, dove, alla luce della maggiore articolazione nel potere di designazione fra le diverse Assemblee legislative, per partecipare alla ripartizione dei seggi in Senato che competono alle Assemblee locali è necessario che una formazione politica abbia ottenuto un seggio nel Parlamento della Regione valloona ed uno nel gruppo linguistico francese dell'Assemblea della Regione di Bruxelles-Capitale, oltre ad aver superato in entrambi gli organi la soglia di sbarramento del 5%. Se a ciò si aggiunge che la divisione dei seggi è ponderata *in toto* sulla base dei venti seggi da assegnare (e dunque non tiene conto dei risultati elettorali di ciascun partito in ciascun organo, ma della loro prestazione globale), è facile percepire il grado di complicazione cui la procedura è sottoposta (non da ultimo tenuto conto del fatto che il Parlamento della Comunità francofona, attivo nella formazione del Senato, è esso stesso un organo a composizione indiretta) e, dunque, comprendere come l'attività pre-elettorale (formazione di alleanze, coalizioni...), in area francofona, risulti assai più accentuata. Stabilita previamente la ripartizione in cifre fra i partiti, questi ultimi provvedono a presentare la lista dei nomi di coloro che intendono designare ad occupare un seggio in Senato. La lista dovrà essere sottoscritta dalla maggioranza dei componenti la *formation politique* e presentata agli uffici di segreteria del Senato, che svolgono sia prima che durante la formazione dell'organo un ruolo di controllo fondamentale. Va detto, infine, che non vi è omogeneità fra quegli organi, come il Parlamento fiammingo, che pretendono che colui che è selezionato a ricoprire la carica di Senatore sia compreso fra i sottoscrittori della formazione e quelli che, si pensi al Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale, nulla prescrivono in merito, lasciando liberi i partiti di poter scegliere i senatori anche fra soggetti che non sono formalmente parte della *formation politique*.

Non di meno, in un caso come nell'altro è evidente la predominanza del ruolo dei partiti nel processo di selezione dei senatori: a fronte di un atto di designazione imputato alle formazioni politiche, corrisponde un intervento dell'Assemblea che si limita di fatto a prendere atto delle scelte compiute a livello politico, ratificando la decisione laddove nulla osti sul piano formale.

#### *4. Funzioni e competenze del rinnovato Senato belga*

Il metodo di elezione indiretta ha comportato alcune inevitabili conseguenze rispetto all'organizzazione dei lavori del Senato belga. Gli conferisce, fra le altre cose, natura di organo continuo di modo che il suo rinnovo non dipende più dallo scadere del mandato senatoriale quanto dalle vicende istituzionali che riguardano i singoli parlamenti degli enti federati e con il tempo potrebbe determinare una asimmetria temporale nel rinnovo delle cariche (...intaccando l'omogeneità politica delle due Camere in favore di una vocazione maggiormente territoriale del Senato, da accogliere con favore, vorrei aggiungere).

Per quel che concerne le funzioni, su un piano generale, possiamo avanzare l'ipotesi che attraverso la revisione del sistema bicamerale il legislatore costituzionale belga abbia voluto puntare ad un rinnovamento funzionale della Camera alta dal punto di vista del suo coinvolgimento nella formula politica istituzionalizzata del Paese, enfatizzandone la vocazione di organo di raccordo fra il centro e la periferia.

Non di meno va sottolineato come a questo tentativo non sia corrisposto un effettivo rafforzamento in termini quantitativi o qualitativi delle funzioni assegnate alla Camera, che paiono, anzi, assai ridimensionate. Si tornerà sul punto, ma pare sin da ora utile sottolineare come questo aspetto, unito alla riduzione dei membri ed alle modalità della selezione dei senatori prevalentemente affidate alle formazioni politiche sembrerebbe potenzialmente in grado di annullare ogni prospettiva della riforma tesa a consolidare quella natura federale che al Senato belga, sin dall'approvazione della Costituzione del 1993, era mancata.

Si potrebbe, dunque, prescindere da una analisi meramente quantitativa delle funzioni, puntando piuttosto ad una lettura sistematica della riforma, tesa, almeno sulla carta, ad una rivisitazione complessiva del ruolo del Senato all'interno del sistema federale, al fine di rafforzarne il ruolo di concertazione e interazione fra le entità federate. Non di meno, anche in questo caso, dovrebbe essere sottolineato come quegli stessi limiti che potevano essere imputati alla seconda Camera belga prima della riforma non siano venuti meno, continuando a rappresentare di fatto dei punti deboli del "nuovo" Senato, che non cessa di essere una Camera depotenziata dal punto di vista della sua forza integratrice; una Camera inchiodata alla logica linguistica delle due comunità di maggio-

ranza, più che a quella prettamente istituzionale, come è solito avvenire in altre realtà federali; una Camera complessa per quel che concerne le dinamiche ad essa sottese, dal momento che la sua azione sembra essere rivolta più alla riproduzione delle differenze che alla loro riduzione ai minimi termini.

Le competenze assegnate al Senato dopo la riforma riguardano sostanzialmente la funzione legislativa, quella consultiva, quella di nomina e i poteri connessi alla risoluzione dei conflitti istituzionali fra il centro e la periferia.

Per quel che riguarda l'ambito legislativo, va detto sin da subito che la revisione del bicameralismo ha decisamente ridimensionato il ruolo della seconda Camera nel processo di approvazione delle leggi.

Intervenendo a modifica degli articoli 74, 75, 76, 77, 78 e 82 e avendo abrogato gli articoli 79, 80 e 81, il legislatore costituzionale ha voluto modificare profondamente la natura dell'*iter* legislativo belga ridotto sempre più ad una questione fra Camera bassa (che interviene nel rapporto di fiducia) ed esecutivo, così da rafforzare quella tendenza ad una "presidenzializzazione" della politica che si riscontra in molte democrazie consolidate e che anche in Belgio, Paese in cui la pratica del compromesso e del dibattito in sede parlamentare appare ancora radicata, nonostante tutto sembra trovare spazio<sup>14</sup>.

L'art. 74 Cost. bel., così come modificato, assegna alla Camera bassa ed al Re il potere di approvare le leggi ordinarie in tutti i casi in cui l'intervento del Senato non è espressamente previsto dagli artt. 77 e 78.

La procedura monocamerale, dunque, costituisce oggi per il Belgio il procedimento ordinario di approvazione delle leggi, con competenza residuale rispetto ad ogni altra soluzione bicamerale<sup>15</sup>.

---

(14) Così in A. FEYT, P. VANDERNACHT, *La réforme du Sénat, un tableau inachevé...*, in J. SAUTOIS, M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013)*, cit., p. 92, dove si afferma che il fatto che il monocameralismo diventi la regola non rappresenta un fatto privo di ripercussioni rispetto al sistema belga «*dans la mesure où désormais le pouvoir législatif se partage clairement entre la Chambre des représentants et le gouvernement fédéral, issus de la même majorité politique, le sénat en tant qu'assemblée représentative des entités fédérées ne pouvant mettre à mal cet équilibre.*».

(15) Da qui la decisione del legislatore costituzionale di introdurre un ulteriore passaggio nel procedimento di approvazione della legge presso la Camera dei Rappresentanti, oggi chiamata ad una seconda lettura del testo in discussione.

L'art. 78 elenca, infatti, le materie per le quali la Costituzione prevede un regime di bicameralismo eventuale<sup>16</sup>, dove il coinvolgimento della seconda Camera è per l'appunto possibile, ma non necessario e comunque mai consentito nella fase di iniziativa. Ne consegue che, in corrispondenza di alcuni ambiti<sup>17</sup>, una maggioranza di senatori rinforzata (che possa contare, cioè, sulla maggioranza assoluta dei membri garantendo, al contempo, il voto favorevole di un terzo dei componenti di ciascun gruppo linguistico) può richiedere di intervenire entro quindici giorni rispetto ad un testo legislativo già approvato dalla Camera dei rappresentanti. Ciò fatto, nel termine perentorio di trenta giorni, il Senato è chiamato a pronunciarsi e a trasmettere il testo, eventualmente emendato, alla Camera bassa cui spetta l'ultima parola, senza che il dissenso della Camera alta possa generare in concreto un blocco del processo decisionale.

Per il resto, l'art. 77 enumera una serie di materie rispetto alle quali l'intervento della seconda Camera, su un piano di parità con quella bassa, è obbligatorio. Fra queste: la revisione costituzionale; quelle relative all'organizzazione dello stesso Senato e allo *status* dei senatori; le disposizioni che riguardano la monarchia; il finanziamento dei partiti e più in generale ogni altro intervento fondato sul ricorso alla legislazione speciale. È in quest'ambito che si esprimono le potenzialità rispetto al conflitto linguistico belga di un bicameralismo che è paritario in corrispondenza di una legislazione pensata proprio a garanzia dell'equi-

---

(16) In A. FEYT, P. VANDERNACHT, *La réforme du Sénat, un tableau inachevé*, cit. 93, si ragiona di «*bicaméralisme optionnel*», mentre M. VERDUSSEN, *La dernière réforme du Sénat de Belgique*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 51, 2015, p. 81, parla in proposito di leggi «*bicamérales virtuelles*».

(17) E in particolare, ex art. 78 Cost. Bel.: «*1° les lois prises en exécution des lois à adopter à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa; 2° les lois visées aux articles 5, 39, 115, 117, 118, 121, 123, 127 à 129, 131, 135 à 137, 141 à 143, 163, 165, 166, 167, § 1er, alinéa 3, 169, 170, § 2, alinéa 2, § 3, alinéas 2 et 3, et § 4, alinéa 2, 175 et 177, ainsi que les lois prises en exécution des lois et articles susvisés, à l'exception de la législation organisant le vote automatisé; 3° les lois adoptées conformément à l'article 169 afin de garantir le respect des obligations internationales ou supranationales; 4° les lois relatives au Conseil d'état et aux juridictions administratives fédérales*». Per mezzo di una legge approvata in forza della procedura dell'art. 4 in tema di legislazione speciale è possibile ampliare l'elenco.

librio linguistico del Paese<sup>18</sup>. Attraverso il processo di legislazione speciale il Senato finisce effettivamente con il riappropriarsi di spazi decisionali in ambiti che sarebbero al di fuori della sua portata sulla base di un rigido riparto di competenze, ma divengono accessibili in via indiretta essendo stata verificata la necessità di un accordo delle Comunità linguistiche che la procedura di cui all'art. 4 Cost. bel. è in grado di garantire. Risulta evidente, dunque, la scelta compiuta dal legislatore costituzionale che ha voluto razionalizzare il potere legislativo, puntando sul rafforzamento dell'azione del Senato sul piano della pacificazione comunitaria, anche imponendo una contrazione del suo ruolo nella fase decisionale.

Per quel che concerne la funzione consultiva, pur avendo perso i poteri di inchiesta che le erano precedentemente attribuiti, la seconda Camera è chiamata dalla riforma ad elaborare su richiesta di quindici senatori, della Camera bassa, di una Regione o di una Comunità, nonché del Re, un rapporto informativo su temi trasversali e per questo suscettibili di avere rilevanza su ambiti nei quali la federazione ma anche le entità federate hanno competenza, al fine di incrementare la cooperazione sia in senso verticale che orizzontale tra i diversi livelli di governo. Si tratta evidentemente di una funzione destinata a ricoprire un ruolo chiave, in particolare se letta in uno con i poteri che nella procedura relativa alla risoluzione dei conflitti di interesse il Senato si vede confermati, essendo ancora chiamato ad esprimere un parere quando il Co-

---

(18) Nel sistema delle fonti dell'ordinamento belga appena al di sotto della Costituzione, sia in termini procedurali che sostanziali, si colloca la legge speciale. In alcuni casi assimilata alle leggi organiche, quelle spagnole o francesi per esempio, o alle leggi costituzionali italiane, essa invero non pare dividerne pienamente né il fine né la natura. La legge speciale non nasce di per sé per tutelare alcune materie assicurando loro una disciplina rinforzata, che le ponga al riparo da repentini cambiamenti politici. Tanto meno ad essa è riconosciuto rango costituzionale. La legge speciale in Belgio, con il suo procedimento aggravato, è stata pensata soprattutto per mantenere e rinnovare nel tempo l'equilibrio fra le diverse componenti linguistiche. In questo senso, e solo in questo senso, essa può essere considerata un prolungamento dell'atto costituzionale, contribuendo ad adattare il piano istituzionale alle diverse esigenze socio-politiche del Paese. L'art. 4 Cost. bel., nel prevedere una riserva di legge speciale laddove si voglia intervenire a modificare i confini delle quattro Regioni linguistiche, descrive l'*iter* parlamentario della legislazione speciale. Esso richiede il voto favorevole della maggioranza di ciascun gruppo linguistico di ognuna delle Camere, «a condizione che sia presente la maggioranza dei membri di ciascun gruppo e che il totale dei voti favorevoli emessi nei due gruppi linguistici raggiunga i due terzi dei voti espressi». Si veda A. MASTROMARINO, *Belgio*, cit., pp. 116-117.

*mité de concertation*<sup>19</sup> non sia addivenuto ad alcuna soluzione essendo stato investito di una questione relativa alla possibile lesione di interessi comunitari o regionali da parte di un progetto o di una proposta di legge, decreto od ordinanza emesso da qualsivoglia livello di potere del Regno<sup>20</sup>.

Ne consegue, infatti, che, se da una parte la tutela del dovere di lealtà federale rappresenta ormai in Belgio una competenza riconosciuta alla Corte ed il principio stesso di *loyauté fédérale* un parametro costituzionale cui il Giudice delle Leggi è tenuto ad attenersi<sup>21</sup>, non di meno il

(19) Il *Comité de concertation* è fra i luoghi che l'ordinamento belga deputa alla conciliazione. È composto da dodici membri, secondo il principio della doppia parità: sei membri sono espressione della Comunità francese e sei di quella fiamminga; sei rappresentano lo Stato federale (si tratta del Primo Ministro e di cinque Ministri) e sei le entità federate. Esso interviene qualora la sezione legislativa del Consiglio di Stato abbia rilevato un eccesso di competenza da parte di uno degli enti federali; nella procedura del conflitto di interesse; si pronuncia infine sul rispetto delle tecniche e sulle modalità di cooperazione fra le diverse entità federali. Dopo la Sesta riforma dello Stato, il *Comité de concertation* ha visto crescere il suo ruolo istituzionale. Invero, e più in generale, è il ruolo della concertazione ad essersi rafforzato nel tempo, a fronte di un sistema, quello belga, in cui il rigido riparto di competenza e la complessità dell'ordinamento rendono inevitabili situazioni di conflitto. Ancora, A. MASTROMARINO, *Belgio*, cit., p. 140 ss.

(20) Previsto all'art. 143 della Costituzione e disciplinato dalla legge speciale del 9 agosto 1980, il meccanismo del conflitto di interesse non è stato introdotto di per sé al fine di garantire la tutela delle minoranze linguistiche in seno alle procedure di decisione della federazione. Si tratta piuttosto di uno strumento per assicurare equilibrio all'assetto federale, dal momento che con esso si tenta, per così dire, di salvaguardare la posizione delle comunità all'interno del progetto federale belga. Quando ancora non siano stati investiti della questione la Corte costituzionale o il Consiglio di Stato, il conflitto di interessi, infatti, può essere sollevato dai tre quarti dei componenti di un Parlamento di qualsivoglia livello di potere contro un progetto o proposta di legge, decreto od ordinanza ritenuti lesivi dei propri interessi. Della questione è immediatamente investito il *Comité de concertation*, che nei sessanta giorni successivi deve pervenire ad una risoluzione. Se ciò non accade sarà per l'appunto il Senato a dover prendere una posizione inviando entro un mese un parere motivato al *Comité* che dovrà riprendere i lavori. Il fatto che, in caso le procedure di conciliazione non portino da nessuna parte l'atto impugnato sia fatto salvo mette in luce la natura dissuasoria di questo e di altri istituti parlamentari belgi, come la *sonnette d'alarme*, volti più che ad agire da strumenti di veto, ad intervenire come momenti di riflessione tesi a dare avvio alle negoziazioni. Cfr. A. MASTROMARINO, *Belgio*, cit., pp. 138-139.

(21) Ispirata dal diritto tedesco, la lealtà federale trova cittadinanza nel testo costituzionale belga (art. 143) con la riforma federale del 1993. Considerata da molti una norma di *soft law*, una «*norme de conduite politique ayant une signification pédagogique et socio-psychologique importante*» (così nel corso dei lavori di revisione costituzionale: *Revision du Titre III, Chapitre III bis, de la Constitution en vue d'y ajouter des dispositions relatives à la prévention et au règlement des conflits d'intérêts, Rapport Benker, Doc. parl., Sénat*, s.e. 1991-1992, n. 100- 27/8°,

Senato resta fondamentale nella gestione di tutti quegli aspetti che, per quel che riguarda la leale cooperazione, attengono più ad un livello politico che giuridico, potendo essere superati con maggior efficacia in sede di negoziazione parlamentare che giudiziaria.

Sono fatti salvi, infine, da una parte la partecipazione del Senato alle procedure a Camere riunite, così come i poteri di nomina che riguardano *pro quota* i giudici costituzionali, quelli in forza presso la sezione del contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato e i membri non togati del Consiglio superiore della Giustizia. Mentre qualche perplessità suscita la perdita dei poteri della seconda Camera per quanto riguarda le procedure di ratifica dei trattati internazionali, e non tanto in forza di una valutazione meramente quantitativa. Al netto delle funzioni perse ed acquisite, infatti, la riflessione che deve essere fatta resta ancora quella sull'adeguatezza sostanziale delle competenze affidate al Senato a fronte del ruolo proattivo che è chiamato a svolgere sul piano delle relazioni federali.

### 5. *Quale riforma? Quale Senato?*

Non è facile trarre considerazioni definitive circa il nuovo Senato belga: non è facile farlo per quel che concerne la sua vocazione; non è facile in relazione al disegno che ha ispirato il legislatore costituzionale. Ancor meno è agevole ipotizzare le conseguenze cui la riforma darà corso sul piano dell'organizzazione politica.

Non di meno alcune riflessioni vanno svolte perché esistono fattori di

---

p. 11), essa è stata per lungo tempo oggetto di un'applicazione ambigua da parte del giudice costituzionale che ha preferito generalmente ricorrere ad altri principi quali la proporzionalità o in senso più strettamente giuridico alle regole del riparto di competenze. In realtà il concetto di *loyauté fédérale* non si esaurisce affatto nell'assetto di divisione delle competenze centro-periferia, dal momento che esso si connette piuttosto alla «nécessité de rechercher avec constance, au sein de la fédération, un équilibre viable entre l'autonomie des entités fédérées et l'intégrité de la communauté de destins que représente l'ensemble fédérale» (P. DERMINE, *La loyauté fédérale et la Sixième réforme de l'État - Essai d'interprétation*, in *Administration publique. Revue du droit public et des sciences administratives*, 2, 2015, pp. 212, 211. Fra le altre cose, la Sesta riforma dello Stato ha inteso superare questa ambiguità inserendo l'art. 143 nel cosiddetto blocco di costituzionalità e riformando la legge speciale in tema di Corte costituzionale (L.S. 6 gennaio 1989). L'obbligo di lealtà federale riveste oggi, dunque, il ruolo di autonomo parametro di costituzionalità cui la Corte è tenuta a riferirsi ogniqualvolta la federazione o le entità federate vengono meno al loro dovere di rispettare e salvaguardare, nell'esercizio delle loro competenze, l'equilibrio del sistema nel suo insieme.

natura politica che possono aiutare a comprendere il dato giuridico. La riforma del bicameralismo, e dunque del Senato, è uno dei pilastri su cui si è fondato l'accordo del *papillon*, che rappresenta, è stato ricordato, la base politica della Sesta riforma dello Stato.

È significativo che il riferimento alla modifica della seconda Camera sia stato introdotto nella sezione del documento dedicata al "rinnovo della politica". Per il legislatore costituzionale non si trattava, dunque, soltanto di avviare un processo di consolidamento degli organi federali, fine a se stesso, quanto piuttosto di ridare linfa alla politica rinnovando i nodi nevralgici del rapporto istituzione-elettore attraverso il ricorso ad istituti e dinamiche federali.

È in quest'ottica che deve essere letta la scelta, già contemplata nel documento sottoscritto al momento dell'accordo *du papillon*, di optare per l'elezione indiretta dei senatori da parte delle Assemblee legislative delle entità federate.

Essa, in termini teorici, punta ad una visione organica dell'ordinamento attraverso la definizione di un sistema in cui l'interesse territoriale veicolato dalle istituzioni parlamentari federate non viene solo di per sé rappresentato al centro, quanto piuttosto sussunto, essendo considerato *a priori* elemento costitutivo e dovendo per ciò essere ricomposto a livello federale.

In un sistema politico, come quello belga, divorato dai particolarismi, dove sembrano mancare proprio luoghi deputati alla *reductio ad unum*, il rafforzamento dell'integrazione federale, della composizione dell'interesse territoriale in quello generale, che l'elezione indiretta può favorire, ha finito con il rappresentare la via da tentare per imporre alle forze politiche un cambiamento di rotta e per ripensare la dinamica federale all'interno di un ordinamento che pare aver smarrito la prospettiva nazionale, schiacciata nel confronto fiamminghi-francofoni.

In quest'ottica, lo stesso rafforzamento del ruolo delle Regioni rispetto all'*iter* di composizione del Senato tentato dalla riforma ha rappresentato una delle strade battute dal legislatore costituzionale per raggiungere il risultato di superare un modello federale da tempo sclerotizzato su dinamiche di fatto duali e pertanto di contrapposizione fra le due Comunità linguistiche di maggioranza.

Come ricordato, emerge, effettivamente, dall'intera modifica del Sena-

to, la sensazione che il riformatore belga sia stato mosso dall'ambizione di consolidare un assetto federale (che tenga conto della pluralità delle entità sancita in Costituzione) in seno al Parlamento. In particolare è nella differenziazione funzionale delle due Camere che affiora il desiderio di rafforzare il ruolo politico della Camera dei rappresentanti e quello legato alle dinamiche federali in capo al Senato.

Ma forse è proprio solo di questo che si tratta: di un mero desiderio, reso opaco da alcune perplessità, per esempio rispetto a certe incongruità che possono essere rilevate fra gli obiettivi che sembrano aver mosso il legislatore costituzionale ed alcune concrete scelte effettuate.

In particolare per quel che riguarda le competenze attribuite al Senato e la logica che guida la selezione dei senatori.

In un'ottica di consolidamento del federalismo non sembra, infatti, adeguata la scelta di orientare verso un marcato monocameralismo l'*iter* ordinario delle leggi. In un'ottica di razionalizzazione avrebbe potuto essere più plausibile la scelta di attribuire carattere residuale al procedimento che prevede almeno come eventuale l'intervento del Senato, anziché privilegiare la soluzione monocamerale come procedimento ordinario. Una simile opzione sarebbe parsa in effetti consona e preferibile, al fine di lasciare, in ogni ambito, i rappresentanti degli enti federati liberi di valutare l'opportunità di un loro intervento e la sua intensità.

Ma è forse nelle previsioni che riguardano i metodi di selezione dei senatori che i dubbi relativi alle scelte compiute in una pretesa ottica federale sembrano addensarsi maggiormente. La scelta di far dipendere la designazione dei senatori dai risultati elettorali delle singole formazioni politiche sia a livello locale che a livello federale (senatori cooptati) segna, infatti, la direzione di una evoluzione che lega lo sviluppo del sistema decentrato belga più al sistema dei partiti che alle logiche territoriali. Con tutto ciò che ne consegue anche in termini di capacità di integrazione che il Senato sarà in grado di esprimere a fronte di un sistema di partiti che, come si è detto, allo stato attuale è diviso ontologicamente in due, senza che la possibilità di una sua ristrutturazione, pur presa in considerazione, appaia come prossima<sup>22</sup>.

---

(22) Nel 2005 un gruppo di accademici belgi, riuniti nell'associazione denominata PAVIA, lanciano l'idea di istituire una circoscrizione federale unica, sovrapposta ai distretti elettorali

La selezione indiretta dei senatori, infatti, prima che dalle istituzioni delle entità federate, dipende dai partiti e dalle strategie pre-elettorali che mettono in campo.

Non stupisce dunque che sia proprio a livello politico (secondo formule non proceduralizzate), piuttosto che sul piano istituzionale, che si concreta il raccordo fra Stato centrale (Senato) ed entità federate (Assemblee legislative) a prescindere da ogni altro spazio di coordinamento che pure invero è stato previsto dal regolamento del Senato<sup>23</sup>.

Al di là delle aspirazioni di cambiamento, dunque, la scelta del legislatore costituzionale di affidarsi ai partiti prima che agli organi federati in sé nella selezione dei senatori si mostra in linea con le dinamiche

provinciali su base linguistica ed in grado di esprimere quindici membri della Camera bassa da aggiungersi al numero attuale: se la proposta «*a été perçue au départ comme une initiative, certes sympathique ... mais politiquement peu réaliste, elle s'est progressivement imposée comme une piste de travail appréciable dans les cadre des réforme institutionnel*» (307). Cfr. L. DETRUX, *La circonscription fédérale: du mythe à la réalité... ou à l'histoire?*, in *Revue belge de Droit Constitutionnel*, 4, 2011, pp. 307-333. L'iniziativa si fonda sulla convinzione che, perché una società democratica possa progredire, è necessario che coloro che aspirano a governarla parlino e agiscano in nome di tutti e non solo di una quota della popolazione linguisticamente definita. È difficile fare previsioni sugli esiti cui potrebbe condurre nel breve periodo l'introduzione di una circoscrizione elettorale federale. Il dibattito pubblico potrebbe progressivamente temperarsi valorizzando prospettive comuni a discapito di posizioni fondamentaliste; oppure potrebbe ulteriormente radicalizzarsi: si pensi ad esempio agli attacchi di bulimia elettorale che potrebbero colpire i partiti di lingua francese desiderosi finalmente d'intercettare il voto dei molti francofoni residenti in territorio fiammingo. D'altra parte non è agli effetti più immediati che guardano i promotori della circoscrizione federale. Essi puntano piuttosto ai suoi effetti nel lungo e medio periodo e alle sue conseguenze indirette. Se la definizione dei distretti elettorali sembra essere considerata intangibile; se il sistema dei partiti allo stato attuale non pare essere prossimo ad una sua ristrutturazione, allora ciò su cui si punta è un intervento capace di innescare un processo in controtendenza capace di condurre «*les partis qui participent aux élections fédérales à tenir un discours qui ne se limite pas aux aspirations des électeurs de sa propre communauté ou de sa propre région, mais tienne compte également de l'opinion des électeurs de l'autre communauté ou de l'autre région*». Capace, detto altrimenti, di portare alla nascita di partiti davvero federali. Sul punto K. DE SCHOUWER, P. VAN PARIJS, *Circonscription fédérale: encore un pas de franchi*, in *Politique*, n. 86, 2014, p. 77 ss.; P. VAN PARIJS, *Is a Bi-National Democracy Viable? The Case of Belgium*, in A. SHAPIRA, Y.Z. STERN, A. YAKOBSON (eds.), Brighton, Sussex Academic Press & Jerusalem, 2013, p. 61 ss.

(23) L'art. 55 del Regolamento del Senato, approvato nel 2016, dispone che la discussione ed approvazione di un disegno di legge possa prevedere l'acquisizione di un parere da parte dei governi delle Comunità e delle Regioni, così come la partecipazione di delegati dei governi federati alle sedute del Senato durante la discussione. La partecipazione degli esecutivi alla procedura legislativa del Senato può spingersi sino alla predisposizione di un obbligo di accordo a all'emissione di un parere positivo affinché l'*iter* decisionale possa proseguire.

dell'intero sistema politico belga, consolidando dinamiche che legano senza soluzione di continuità le forze politiche al confronto linguistico. Il divorzio dei partiti lungo il *cleavage* linguistico, la netta divisione delle circoscrizioni elettorali, la presenza dei gruppi linguistici che anche in Senato si sovrappongono a quelli politici, la composizione linguisticamente paritaria dell'esecutivo federale, non sono che alcuni dei fattori che ci inducono a riflettere su quello che appare un inscindibile *continuum* "federazione-sistema dei partiti-comunità linguistiche".

La scelta, per l'appunto, non pare convincere del tutto chi scrive. È vero, infatti, che in sistemi caratterizzati da tratti di accentuata partitocrazia il coinvolgimento dei partiti nella selezione indiretta, almeno in un primo momento, appare comunque auspicabile per assicurare efficacia alla procedura. D'altra parte "coinvolgere" non significa affatto dover affidare l'intero *iter* di selezione al sistema dei partiti come pare essere stato fatto in Belgio.

Proprio al fine di superare quella contrapposizione frontale su cui si gioca il federalismo del Belgio, sarebbe stato auspicabile inserire un elemento in controtendenza e non fondare le basi del Senato riformato proprio sul dicotomico sistema dei partiti. Esso, infatti, a causa della sua struttura divisa potrà solo accentuare le tensioni, avendo puntato in passato a deprimere il dato ideologico come elemento trasversale che unisce i cittadini lungo grandi narrazioni universali che prescindono dall'appartenenza linguistica, preferendo fare proprio dell'affiliazione linguistica il motore politico del Paese in una logica di massimizzazione del risultato elettorale. Anche riguardo alla rivitalizzazione del ruolo delle Regioni sul piano federale l'intervento avrebbe potuto essere assai più incisivo e coerente rispetto agli obiettivi.

Effettivamente, a discapito di ogni logica di rappresentanza non già paritaria per quel che riguarda il numero dei membri, quanto piuttosto rispetto alla garanzia di partecipazione al Senato federale di tutte le entità che costituiscono il patto federale, si era da tempo evidenziata un certa sotto-rappresentazione della componente regionale in seno alla Camera alta a vantaggio di quella comunitaria.

L'intenzione di ridare slancio istituzionale al ruolo delle Regioni innanzitutto coinvolgendole direttamente nella fase di selezione, pur emergendo, non pare essere stata sorretta da una convinta volontà di cambiamento.

Si pensi, ad esempio, alla Regione di Bruxelles-Capitale, il cui ruolo istituzionale di ente federato stenta, ancora dopo la riforma, ad emergere, privilegiando piuttosto aspetti legati alla difficile gestione della *paix communautaire* in uno spazio in cui il regime bilingue rappresenta, per alcuni, un'anomalia da superare, anziché un esempio da implementare nel resto del territorio. La Regione di Bruxelles-Capitale, infatti, neppure oggi seleziona "in proprio" rappresentanti in Senato. Le istituzioni pertanto sono implicate, più che coinvolte, nella elezione dei senatori solo attraverso i gruppi linguistici insediati nel Parlamento regionale, le cui preferenze sono filtrate dal meccanismo di selezione che privilegia comunque la logica comunitaria.

A ciò si aggiunga che in virtù del processo di semplificazione cui è stato progressivamente sottoposto il sistema federale belga, la stessa Regione delle Fiandre risulta di fatto esclusa dalla ripartizione dei seggi in Senato, essendo stata privata della propria Assemblea legislativa, in forza dell'art. 137 Cost. bel., che consente l'assorbimento delle funzioni delle Fiandre in capo al Parlamento della Comunità fiamminga<sup>24</sup>.

Allo stato attuale risulta, pertanto, difficile dire se il mero coinvolgimento delle Assemblee parlamentari regionali nella selezione dei senatori possa davvero costituire un'inversione di marcia rispetto ad una tendenza che è diventata carattere peculiare di questo ordinamento federale.

---

(24) Sulla base di quanto disposto dall'art. 137 della Costituzione, tanto il Parlamento della Comunità francese, quanto quello fiammingo possono rispettivamente esercitare competenze spettanti alla Regione vallona e alla Regione fiamminga, secondo le condizioni e i modi previsti con legge speciale. Ma mentre i francofoni, per non penalizzare la partecipazione alla Comunità francese degli abitanti dei territori bilingue, hanno ritenuto di non dover ricorrere al dettato dell'art. 137, al contrario in questa disposizione i fiamminghi hanno trovato terreno fertile per implementare un'idea di nazione legata al dato identitario, tanto caro al movimento indipendentista. In questa graduale ridefinizione dell'impalcatura istituzionale della federazione si fonda uno dei paradossi dell'ordinamento belga: «*the Flemish prefer the linguistic ties of the Communities but need the regions to entrench their borders and to obtain more autonomy, the Francophones prefer the regional division as a way to recognize Brussels as a region but need the French-speaking Community to link Brussels and Wallonia*» (p. 381). Così M. REUCHAMPS, *The Current Challenges on the Belgian Federalism and the Sixth Reform on the State*, in A. LÓPEZ BASAGUREN, L. ESCAJEDO SAN EPIFANIO (eds.), *The Ways of Federalism in Western Country and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, Vol. 1, Verlag-Berlin-Heidelberg, Springer, 2013, pp. 373-392. In merito alle conseguenze sul piano istituzionale: A. MASTROMARINO, *Belgio*, cit., p. 90 ss.

### 6. *Alcune considerazioni conclusive*

Mentre è ancora in corso la prima legislatura del nuovo Senato belga è difficile formulare conclusioni che non abbiano il sapore di una predizione più che di un'analisi.

Quale ruolo è chiamata a svolgere la seconda Camera belga dopo la riforma? Sembrerebbe quello da protagonista nelle relazioni federali, che effettivamente in Belgio potrebbero anche prescindere dalla rappresentazione di tutte le entità in Parlamento, dal momento che, come è stato ricordato, le dinamiche centro-periferia sembrano giocarsi da una parte in seno al sistema dei partiti, dall'altra secondo la logica comunitaria e, dunque, sempre ed in ogni caso, in un'ottica di contrapposizione linguistica.

D'altra parte non è mancato chi, all'indomani della revisione del 2014, ha preferito parlare di una istituzione che risulta *mise au frigo*, sottolineando come la razionalizzazione delle competenze, in particolare in ambito legislativo, lasci ipotizzare un progressivo congelamento dell'azione del Senato in attesa, secondo alcuni, del suo successivo smantellamento, decisamente caldeggiato da quelle forze politiche nazionaliste che, è stato ricordato, puntano alla graduale trasformazione in senso confederale del sistema belga e, pertanto, all'alleggerimento dell'apparato centrale.

Per un giurista resta da capire che cosa, al di là di quel che è o sarà, sarebbe bene che fosse o non fosse la Camera alta in Belgio, in un'ottica di ingegneria costituzionale che restituisce una visione d'insieme del sistema rispetto ad un'analisi più circoscritta.

Ora, per quel che riguarda il Senato belga, uno dei suoi maggiori limiti, cui la riforma sembra, allo stato attuale, aver dato una debole risposta, pare rappresentato, sin dalla riforma del 1993, dalla sua incapacità di porsi come camera "federatrice"<sup>25</sup>, essendo piuttosto luogo di ridondanza delle differenze, in particolare di quelle di matrice linguistica. E parlare di ridondanza è lecito per due ragioni: la prima perché il Senato

---

(25) Il termine è usato nel senso proposto da A. MANZELLA nel suo ben noto *Il parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, p. 35 ss., dove l'accento è posto sulla funzione di integrazione e *reductio ad unum* cui la seconda Camera sarebbe chiamata in particolare negli ordinamenti decentrati.

ha rappresentato l'ennesima sede in cui quelle differenze hanno avuto occasione di esprimersi, dal momento che l'intera vita istituzionale del Belgio è tutta costruita attorno alla separazione fiamminghi-francesi; la seconda perché il Senato non è stato fornito di quegli strumenti di integrazione capaci di trasformare la pluralità, veicolata dal dato linguistico, in vera integrazione nazionale. E ciò al di là della previsione dell'art. 42 della Costituzione che prescrive: «*Les membres des deux Chambres représentent la Nation, et non uniquement ceux qui les ont élus*». Questa disposizione, che è conservata anche dopo la Sesta riforma dello Stato, sembra effettivamente destinata a restare una dichiarazione di principio non avendo la forza di superare dal punto di vista giuridico un assetto consolidato sul piano politico che può contare su istituti quali la divisione in gruppi linguistici o la legislazione speciale, che fanno di quella linguistica la chiave di volta del sistema e delle prescrizioni di cui all'art. 42 nulla più che un'auspicabile attitudine da parte dei senatori.

La seconda Camera, in contesti di profonda frattura socio-culturale, dovrebbe convertirsi nel luogo in cui la diversità trova la sua composizione. In sistemi come quello belga, le differenze preesistono alle istituzioni stesse ed al processo di disaggregazione federale che ha dato loro origine. È per questo che hanno la forza di imporsi come un dato sistemico di cui è inevitabile dover tenere conto. Ma sino a che punto? Può la rappresentazione del multinazionalismo spingersi sino al punto da disperdere la funzione di integrazione politica degli organi di rappresentanza? Da qui la necessità di prevedere a livello centrale una sede che sia qualcosa di più di una mera cassa di risonanza delle differenze, essendo capace di fungere da luogo di incontro, formazione della volontà generale, sussunzione e ricomposizione *ad unum* dei diversi interessi ed identità.

Allora forse è nelle parole di Francis Delpérée, che ricorda come il Senato sarà ciò che i senatori vorranno che sia, che dobbiamo trovare lo spunto per favorire una concezione tutt'altro che minimalista del Senato a prescindere dalla sua dotazione in termini di funzioni e competenze. Dinnanzi ad un organo che è chiamato in primo luogo a proiettare la complessità dell'ordinamento in seno al Parlamento fungendo da garante dell'equilibrio multilivello, l'alto profilo dei senatori diviene imprescindibile. Così come non è possibile prescindere dall'idea che i se-

natori, in questa prima legislazione, vanno assumendo di sé e della loro funzione federale. È a loro, infatti, che deve essere chiesta l'immaginazione e la forza necessaria per ricomporre in unità nazionale il pluralismo istituzionale e territoriale.

L'invito può certo apparire utopistico in un contesto istituzionale e politico che allo stato attuale sembra non lasciare spazio a punti di vista che prescindano dalla prospettiva linguistica<sup>26</sup>.

D'altra parte solo in quest'ottica può essere meglio compresa la scelta di ricorrere alla riforma del Senato, della sua composizione e delle sue funzioni, per intervenire da una parte a rilanciare lo spirito federale del sistema, dall'altra a favorire un certo rinnovamento del sistema politico del Paese. Asfittiche dinamiche dell'ordinamento politico-istituzionale belga, come abbiamo avuto modo di vedere, hanno agito da deterrenti costringendo il legislatore costituzionale a fare i conti con limiti di natura strutturale del sistema. Non di meno il tentativo di rigenerare il sistema politico a partire dalla riforma del Senato, anche al fine di ridare energia al decentramento, va rilevato e sottolineato. Come un monito. Se, infatti, anche il dibattito italiano sulla riforma del bicameralismo paritario si arricchisse di una simile prospettiva, sarebbe forse più semplice elevare i termini del dibattito che accompagna la campagna referendaria italiana sul ruolo che i consiglieri/sindaci-senatori saranno chiamati a svolgere. Ma si sa: è quella certa attitudine al surrealismo che concede sempre ai belgi la possibilità di vedere nuovi scenari, dove altri vedono solo una pipa.

---

(26) Seppure vadano rilevati evidenti tentativi in controtendenza rispetto alle forze centrifughe di matrice linguistica in atto nel Paese: come nel caso degli sforzi profusi per avviare un dibattito circa l'opportunità di introdurre nel Paese anche una circoscrizione elettorale unica. Cfr. *retro* nota 21.



## 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.

## Il Senato che (non) è stato, è e sarà: un deciso miglioramento

*Stefano Ceccanti, Salvatore Curreri \**

*Il saggio si occupa della riforma costituzionale del Senato, suddividendo il tema in tre parti. Nella prima, si evidenzia come l'attuale proposta di riforma affondi le sue radici storico-costituzionali già nel dibattito in seno alla Costituente e tenda a risolvere i principali problemi lasciati aperti con la riforma del Titolo V del 2001. Nella seconda si analizza il duplice ruolo del nuovo Senato, principalmente Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali ma anche Camera di ripensamento delle leggi bicamerali c.d. di sistema. Nella terza, infine, si prospetta il ruolo decisivo che la normativa di attuazione, specialmente la nuova legge elettorale e il nuovo regolamento, e la prassi politica avranno ai fini della rappresentanza politico-territoriale del nuovo Senato nel futuro assetto istituzionale.*

### *1. Il Senato che non è stato*

#### *1.1 L'impostazione presbite di Mortati alla Costituente e la linea diversa adottata sotto il primo sistema dei partiti*

Il punto di partenza per capire come valutare il nuovo Senato non può che consistere nelle vicende del testo costituzionale (e della connessa legge elettorale del Senato) in Assemblea costituente nel bimestre settembre-ottobre 1947.

Il 18 settembre 1947 Costantino Mortati, relatore, fa un intervento di tipo fondativo, in cui propone l'istituzione di una seconda Camera sia per realizzare una «più piena ed integrale forma di rappresentanza politica», sia quale implicita conseguenza della riforma regionale in «riferimento all'organizzazione del potere legislativo»: «la riforma regionale non sarebbe infatti completa, essa anzi sarebbe, a mio avviso, frustrata

---

(\*) Il presente lavoro è frutto di una riflessione comune ed ampiamente condivisa dagli autori. Tuttavia, in termini formali, a Stefano Ceccanti va attribuito il paragrafo 1, a Salvatore Curreri i restanti.

nei motivi e negli intendimenti che ne hanno informato l'istituzione, sarebbe deviata dalle finalità politiche che l'hanno promossa, se non trovasse il suo svolgimento e la sua più propria applicazione nell'ordinamento del Parlamento, nel dar vita ad una forma specifica di rappresentanza politica» così da «trasportare negli organi costituzionali del potere legislativo un riflesso dell'ordinamento regionale». E, con specifico riferimento ai problemi meridionali, aggiunge di ritenere «necessario conferire alle Regioni più arretrate la possibilità di raggiungere, attraverso l'organizzazione regionale, una coscienza più piena dei loro problemi, dei loro bisogni unitariamente intesi, per poterli rappresentare al centro con quella maggior forza che viene dalla loro visione integrale e dalla loro organizzazione ...»<sup>1</sup>.

Due sono evidentemente i perni del ragionamento di Mortati sulla struttura bicamerale quale completamento necessario della riforma regionale.

Il primo è esplicito: un sistema decentrato non si può costruire – specie quando le condizioni di partenza siano estremamente diverse – solo o primariamente creando autonomie non comunicanti, ma dando loro anche e soprattutto una responsabilità nazionale. Da questo punto di vista anche il ricorso a categorie come quelle di Stato federale e Stato regionale, allora più semplice oggi più difficoltoso, non può servire a negare questa esigenza chiave per il secondo limitandola solo al primo. Prosegue infatti Mortati: «Le osservazioni fatte in principio a proposito dell'organizzazione dello Stato federale confermano quanto adesso ho detto per le Regioni, essendovi piena analogia fra i due casi; essendo cioè, pur nella differenza dei due tipi di ordinamento, comune l'esigenza di una specifica rappresentanza degli interessi differenziati, cui si conferisce un proprio rilievo costituzionale»<sup>2</sup>.

Il secondo perno, implicito, consiste nella consapevolezza maturata nelle faticose giornate dei mesi precedenti in cui si era costruito l'elenco delle materie dell'articolo 117, secondo cui il valore di tale elenco sa-

---

(1) Testo leggibile all'indirizzo *web*: <http://www.nascitacostituzione.it/05appendici/05p2generali/02/index.htm?008.htm&2>.

(2) *Ibidem*.

rebbe stato comunque relativo perché non in grado di risolvere a priori molte incertezze, dal momento che le leggi nascono per problemi e a cavallo di materie diverse. Lo aveva puntualmente affermato Ruini nella seduta del 12 giugno, sostenendo che «è con la concreta sperimentazione dei limiti legislativi fra Stato e Regione che si potrà, a mio avviso, dar solida base all'ente regionale»<sup>3</sup>.

L'impostazione iniziale di Mortati è però progressivamente capovolta. Il 7 ottobre 1947 è approvato l'ordine del giorno Nitti che porta ad eleggere tutti i senatori a suffragio universale e diretto mediante collegi uninominali. Il successivo 24 gennaio è approvato l'emendamento Dossetti<sup>4</sup> che di fatto elude il vincolo del collegio, stabilendo che per essere eletti occorre raggiungere l'astronomico *quorum* del 65% dei votanti, trasformando così di fatto il sistema da maggioritario in proporzionale a preferenza bloccata. Conseguentemente, la stessa nozione di «base regionale», su cui il Senato è eletto ai sensi dell'art. 57.1 Cost., anziché essere valorizzata, viene interpretata in modo riduttivo, limitatamente alla dimensione regionale della circoscrizione entro cui operare il recupero dei resti per l'aggiudicazione dei seggi non assegnati nei collegi uninominali.

Il nostro Paese diventa così l'unico sistema parlamentare al mondo in cui Camera e Senato esercitano le medesime funzioni, differendo solo per la composizione dell'elettorato attivo (25 anni anziché 18) e passivo (40 anni anziché 25) e per il numero di componenti (315, più senatori a vita, rispetto ai 630 deputati).

Invero, il costituente aveva originariamente optato per una diversa durata del Senato (6 anni) rispetto a quella della Camera (5 anni), ma fu subito evidente che un sistema parlamentare basato su identiche funzioni, in cui il Governo doveva ottenere la fiducia di entrambe le Camere, avrebbe mal tollerato l'esistenza nelle due Camere di maggioranze politiche diverse, con conseguente rischio di paralisi del sistema. Da qui, la decisione di parificare la durata del Senato a quella quinquennale della Camera, dapprima per via di fatto, con gli scioglimenti anticipa-

---

(3) <http://www.nascitacostituzione.it/03p2/05t5/117/index.htm>.

(4) [http://www.Camera.it/\\_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed362/sed362.pdf](http://www.Camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed362/sed362.pdf).

ti del 1953 e del 1958, contestuali alla fine della legislatura della Camera, poi di diritto con la riforma dell'art. 60.1 Cost., approvata con l'art. 3 della l. cost. 2/1963.

In presenza di due Camere sostanzialmente identiche, espressione di una medesima classe politica nazionale, il rapporto centro-periferia era destinato ad essere gestito all'interno di ciascuna forza politica nazionale. Lo Stato è quindi solo debolmente decentrato a causa della frattura sulla collocazione internazionale che domina la seconda parte dei lavori della Costituente dopo la rottura del Governo tripartito nella primavera del 1947.

Fin dove poteva spingersi con quelle regole il processo di decentramento? Evidentemente fino al punto in cui ciò avesse aiutato l'evoluzione del sistema politico nazionale, di cui era variabile strettamente dipendente. Il massimo possibile, a Costituzione e a legislazione elettorale invariate, sotto il primo sistema dei partiti fu la dinamica che portò – con i Governi della cosiddetta solidarietà nazionale tra 1976 e 1979 – al d.P.R. n. 616 del 1977 sul trasferimento delle competenze amministrative come compensazione a favore del Pci dell'astensione data al centro al Governo Andreotti.

Una dinamica simile a quanto visto in questi decenni in Spagna, dove un Senato per quattro quinti eletto direttamente e solo per un quinto integrato da rappresentanti dei Consigli Regionali (quindi espressione anch'esso della classe politica nazionale, per di più di serie B perché destinato a una Camera senza fiducia e con scarsi poteri) non ha rappresentato un elemento di chiusura del sistema decentrato e dove si è assistito ad una serie di *stop and go* tra fasi autonomistiche e fasi centralistiche a seconda che i voti dei partiti regionalisti fossero o no decisivi per il Governo nazionale<sup>5</sup>.

Arrivati nella seconda metà degli anni Settanta al punto massimo com-

---

(5) Si veda la ricostruzione offerta nel Capitolo sulla Spagna dalla Ricerca sugli ordinamenti di Paesi europei ed extra-europei realizzata nel 2015 dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma per il Dipartimento per le Riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio consultabile all'indirizzo <http://www.riformeistituzionali.gov.it/documentazione-su-altri-paesi/ricerca-sugli-ordinamenti-di-paesi-europei-ed-extra-europeistar/>. Non a caso il Governo Zapatero avanzò nel 2004 una proposta di riforma costituzionale per la regionalizzazione del Senato.

patibile con le norme varate nel 1947 e nel 1948, l'impostazione di Mortati si rivelava presbite perché ci si rendeva conto che il disegno di Stato decentrato era comunque troppo debole. A poche settimane di distanza, a fine 1979, lo rilanciavano sia Nilde Iotti in un celebre discorso a Piombino<sup>6</sup> sia il giurista Pototschnig in uno dei convegni più articolati sulle riforme costituzionali della Lega Democratica di Scoppola e Ardigò<sup>7</sup>.

Il tema diventerà politicamente attuale, però, solo con la crisi del primo sistema dei partiti.

### ***1.2. Il tentativo incompleto di superare l'assetto centralista e la ripresa realistica dell'impostazione della Costituente***

Per varie ragioni, in particolare a causa dell'emergere della Lega Nord, partito spesso decisivo per le maggioranze di Governo, sedicente federalista ma in realtà oscillante tra varie posizioni, il recupero delle intuizioni dello Stato decentrato del primo periodo della Costituente non si svolge in modo coerente.

Dopo la necessaria riforma elettorale (1995) e costituzionale (1999), senza le quali i contenitori regionali non avrebbero avuto i requisiti minimi di stabilità e di efficienza per gestire nuove competenze, com'è noto la riforma del Titolo Quinto del 2001 si sviluppò soprattutto in relazione all'aggiornamento degli elenchi di competenza, mentre la questione della connessa riforma del bicameralismo fu affrontata solo da una norma transitoria, peraltro inattuata, che avrebbe integrato la Commissione Bicamerale per le Questioni regionali. Dopo qualche anno di problematica attuazione Roberto Bin la definiva così: «la riforma del Titolo V: un disegno senza forma»<sup>8</sup>, invitando a intervenire sui meccanismi di cooperazione anziché sulla «scrittura e riscrittura delle etichette

---

(6) Cfr. la mia ricostruzione in <https://stefanoceccanti.files.wordpress.com/2016/06/ceccanti-ri-forma-cost.pdf>

(7) U. POTOTSCHNIG, *Stato e società: il problema delle autonomie*, in *Appunti di cultura e di politica*, n. 12/1979. Ripreso e commentato in S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. XII/XIII.

(8) In S. CECCANTI, S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 267 ss.

di materie e della qualificazione astratta del tipo di potestà attribuita<sup>9</sup>, terreno vischioso su cui si stava invece prevalentemente orientando il Governo di centrodestra con la riforma che sarebbe poi stata sconfitta nel *referendum* del 2006.

In assenza di questa responsabilizzazione nazionale del sistema delle autonomie è la Corte costituzionale che, complici anche le esigenze di unitarietà imposte dalla crisi economica, ha ovviato all'assenza di strumenti di coordinamento, come la clausola di supremazia, provvedendo di fatto ad un riaccentramento del sistema, dapprima con la c.d. sussidiarietà legislativa e poi con il coordinamento della finanza pubblica, come riconosciuto dagli studi più puntuali in merito<sup>10</sup>.

A partire dall'inizio della presente legislatura, sin dai lavori della commissione degli esperti del Governo Letta, il tema è stato quindi correttamente rilanciato a partire dalla trasformazione della seconda Camera, riprendendo l'impostazione presbite di Mortati alla Costituente.

Prima di entrare nei dettagli degli esiti concreti cui si è giunti e dei problemi relativi alla possibile successiva attuazione della riforma, giova però svolgere una considerazione realistica sull'intervento che si compie e sui riferimenti comparatistici che vengono utilizzati per sostenerlo o, più spesso, per criticarlo.

Anche le seconde Camere di Stati decentrati, come segnala il contributo sull'Austria presente in questo fascicolo<sup>11</sup>, vivono comunque dentro un sistema politico e risentono non solo delle dinamiche centro-periferia e della rappresentanza territoriale, ma anche delle tensioni tra partiti e maggioranze regionali e nazionali. Non esiste quindi un modello di seconda Camera che si possa estraniare del tutto da logiche politiche. Quello che si dice per il *Bundesrat* austriaco, cui la composizione del nuovo Senato italiano assomiglia molto, vale non di meno per il

---

(9) *Ivi*, p. 279.

(10) Mi limito qui a richiamare, tra i tanti, i testi di A. STERPA, *Il pendolo e la livella. Il "federalismo all'italiana" e le riforme*, Torino, Giappichelli, 2015; G. D'AMICO, D. TEGA, *1993-2013: la Corte costituzionale tra giurisprudenza e politica*, in S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013)*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 551 e ss.

(11) K. KÖSSLER, *Reform of the Second Chamber or its Perpetuation? The Austrian Dilemma and its Implications for the Italian Senate*.

*Bundesrat* tedesco, spesso descritto come unico modello ideale privo di contraddizioni. Non a caso nel 2006 vi è stata in Germania una riforma costituzionale che aveva l'ambizione di ridurre sensibilmente le leggi bicamerali paritarie dal 60% circa al 25%, perché, in caso di maggioranze diverse, chi si trovava all'opposizione al *Bundestag* ma in maggioranza al *Bundesrat* tendeva a minacciare se non anche ad utilizzare il veto in termini più politici che territoriali<sup>12</sup>.

Si tratta quindi di una linea d'innovazione tutt'altro che improvvisata, che risale alla Costituente, che affronta il principale problema lasciato aperto nel 2001, che è senz'altro migliorativa di uno *status quo* appaltato in maniera anomala alla Corte costituzionale, ma che non avrà effetti del tutto risolutivi perché l'intreccio tra logica istituzionale di rappresentanza di livelli diversi e logica politico-partitica è non meno inevitabile della sovrapposizione di competenze legate agli elenchi di materie. Né le cose sarebbero state diverse con la scelta per altri modelli di seconde Camere, spesso presentati erroneamente come miracolistici e privi di tali inconvenienti.

## 2. Il Senato nella riforma costituzionale

La trasformazione del Senato in Camera di rappresentanza delle «istituzioni territoriali» (art. 55.5 Cost.)<sup>13</sup>, ad elezione indiretta e non più (con)titolare del rapporto di fiducia, risponde ad una duplice esigenza: completare la riforma del Titolo V del 2001 attraverso la creazione di una “Camera delle Regioni” ed evitare l'ingovernabilità causata dall'esistenza nelle due Camere di maggioranze politiche opposte.

---

(12) Si veda la ricostruzione offerta nel capitolo sulla Germania dalla già citata Ricerca sugli ordinamenti di Paesi europei ed extra-europei realizzata nel 2015 dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università “La Sapienza” di Roma per il Dipartimento per le Riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio, consultabile all'indirizzo <http://www.riformeistituzionali.gov.it/documentazione-su-altri-paesi/ricerca-sugli-ordinamenti-di-paesi-europei-ed-extra-europei>. Alla fine, però, dopo la riforma, l'area delle leggi bicamerali paritarie è scesa meno del previsto, cioè poco sotto al 40%.

(13) Solo per ragioni di comodità espositiva e per migliore intelligenza del lettore, si è preferito far riferimento nel testo direttamente agli articoli della Costituzione, così come sarebbero modificati se fosse approvato per referendum costituzionale il prossimo 4 dicembre il 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*, approvato da Senato e Camera in seconda lettura rispettivamente il 20 gennaio e il 12 aprile 2016.

Per un verso, quindi, la riforma costituzionale costituisce il tassello mancante della riforma del Titolo V del 2001, allorquando, a fronte della maggiore autonomia statutaria, legislativa, amministrativa e finanziaria attribuita alle Regioni (ordinarie e speciali), non si prevede una sede istituzionale centrale in cui esse potessero confrontarsi con lo Stato per dirimere le controversie sui rispettivi ambiti di competenza legislativa, stante l'inevitabilmente incerta loro suddivisione per materie. Da qui, i sempre più numerosi conflitti insorti tra Stato e Regioni, la cui risoluzione, in assenza di una sede politico-parlamentare di raccordo tra Stato e Regioni, si è finora inevitabilmente scaricata sulla Corte costituzionale. Ciò è dimostrato inequivocabilmente dal numero crescente di giudizi in via principale, fino a sopravanzare le altre tipologie di processo costituzionale, ivi compresi i giudizi incidentali<sup>14</sup>. I giudici costituzionali sono stati così chiamati a svolgere un ruolo – non richiesto e non gradito – di sostanziale riscrittura della riforma del 2001, correggendone gli eccessi tramite una giurisprudenza talora creativa, ad esempio ricorrendo al principio di sussidiarietà verticale per riportare alla legislazione dello Stato materie attribuite alle Regioni (v. Corte cost. 303/2003).

Per altro verso, privando il Senato del rapporto di fiducia, concentrato nella sola Camera dei deputati, si è voluto evitare il rischio – sempre più frequente dal 1994 ad oggi – di due Camere politicamente disomogenee, se non opposte. Rischio dovuto a due fattori: da un lato, il diverso elettorato attivo (18 anni per votare alla Camera, 25 per il Senato), oggi sempre più rilevante; dall'altro lato, le diverse formule elettorali: dal 1993 al 2005 per il diverso modo di attribuzione del 25% dei seggi proporzionali (scheda unica al Senato, doppia alla Camera), dal 2005 al 2015 per l'attribuzione dei premi regionali al Senato, anziché nazionale come alla Camera (340 seggi), poi dichiarati incostituzionali perché, come tali, non garantivano «la formazione di maggioranze parlamentari (...) coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea», così rischiando «di compromettere (...) il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana» e «di

---

(14) Sull'analisi, qualitativa e quantitativa, del contenzioso Stato/Regioni, v. i *dossier* curati dal Servizio studi della Corte costituzionale ([www.cortecostituzionale.it/studiRicerche.do](http://www.cortecostituzionale.it/studiRicerche.do)).

vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del Governo» (Corte cost. 1/2014, 4). In un sistema parlamentare, come il nostro, in cui entrambe le Camere devono paritariamente conferire la fiducia al Governo e approvare le leggi, la presenza al loro interno di maggioranze politiche diverse, se non opposte, è stata sempre considerata un fattore non di opportuna dialettica politica "virtuosa" o di ideale "contrappeso" per mitigare i possibili eccessi della maggioranza di turno, ma di potenziale instabilità, se non di paralisi, del sistema. Rischio, invero, considerato più che eventuale se, per evitarlo, è stata approvata come detto nel 1963 la riforma costituzionale che ha parificato la durata del Senato a quella quinquennale della Camera<sup>15</sup>. A causa, però, dei due fattori sopra citati – diverso elettorato e formula elettorale – negli ultimi vent'anni la presenza di maggioranze politiche diverse tra le due Camere (oppure di una maggioranza ampia in una ma risicata nell'altra) si è ripetuta con allarmante frequenza, sicché per formare un Governo si è dovuto ricorrere a migrazioni parlamentari (così nel 1994, quando il Governo Berlusconi I ebbe la maggioranza al Senato grazie all'appoggio di alcuni senatori del Patto Segni), ad accordi post-elettorali (nel 1996 il Governo Prodi, in maggioranza al Senato, ebbe anche quella della Camera grazie all'appoggio dei deputati di Rifondazione comunista, i quali com'è noto lo misero in crisi nel 1998), al voto favorevole dei senatori a vita ed eletti nella circoscrizione Estero (nel 2006 così nacque il Governo Prodi II; peraltro, non va dimenticato che se ci fosse stato il premio di maggioranza nazionale anche al Senato, se lo sarebbe aggiudicato il centro-destra, per cui vi sarebbero state due Camere di segno politico opposto); infine, tramite accordi di grande coalizione (è il caso del Governo Letta, nato nel 2013 grazie all'accordo tra Partito democratico e Popolo della Libertà e, dopo la scissione di quest'ultimo, con il Nuovo Centro destra). In definitiva, «il bicameralismo paritario italiano ha realizzato la massima di Sieyès: se la seconda Camera concorda con la prima è inutile; se è in disaccordo, è dannosa» (16). Dopo quarant'anni di dibattiti e di ten-

---

(15) V. *supra*, p. 436.

(16) V. LIPPOLIS, *La riforma costituzionale Renzi-Boschi: la soluzione (con qualche ombra) di due*

tativi di superamento del bicameralismo paritario, il Senato non viene abrogato – il che avrebbe trasformato il nostro nell'unico Stato monocamerale tra quelli più popolosi<sup>17</sup> – ma “regionalizzato”, riprendendo e sviluppando così l'originaria intenzione del costituente di una Camera eletta «a base regionale» (art. 57.1 Cost.).

### 2.1. *La composizione del nuovo Senato*

Quale Camera di rappresentanza delle “istituzioni territoriali”, il Senato non è più eletto direttamente dagli elettori, al pari di quanto avviene negli altri Stati – federali o regionali – in cui le seconde Camere “regionali”, proprio perché chiamate a rappresentare gli interessi dei territori, non sono elette direttamente dagli elettori, il che ne farebbe un “inutile dop-pione” della prima Camera “politica”, ma composte: o direttamente dai membri degli esecutivi degli Stati federali (così il *Bundesrat* tedesco); o da coloro che sono eletti dai Consigli regionali al loro interno (così il *Bundesrat* austriaco e, per un quinto, il *Senado* spagnolo); o dai senatori eletti in secondo grado da appositi collegi elettorali che riuniscono a livello dipartimentale deputati, consiglieri regionali, consiglieri dipartimentali e delegati dei Consigli municipali (così il Senato francese). Tutte modalità che permettono al senatore di rappresentare non le comunità territoriali ma le loro istituzioni, secondo una rappresentanza, come vedremo, non politica ma territoriale o, se si vuole, politico-territoriale. Inoltre, al pari delle altre “Camere regionali”<sup>18</sup>, il Senato vede ridursi i propri componenti da 315 a 95, cui vanno aggiunti i cinque senatori di

---

*annosi e gravi problemi*, in *Lo Stato*, 6, 2016, p. 348.

(17) Limitandosi agli Stati dell'Unione europea, è agevole riscontrare che i 15 Stati monocamerali sono tutti di piccole-medie dimensioni: Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Portogallo, Repubblica ceca, Slovacchia, Svezia, Ungheria. Di contro sono bicamerali gli Stati più popolosi e che, anche per questo, valorizzano le autonomie locali e regionali: Francia, Germania, Polonia, Regno Unito, Spagna.

(18) Il *Bundesrat* tedesco è composto da 69 membri, quello austriaco da 64, il Consiglio degli Stati svizzero da 46, il Senato USA da 100, il Consiglio federale russo da 166, il Consiglio degli Stati indiano da 250. Fanno eccezione il Senato spagnolo (266, però per i quattro quinti ad elezione diretta) e il Senato francese (348, a causa del rilevante numero – 145 mila! – di grandi elettori).

nomina presidenziale (art. 57.1 Cost) – il cui mandato però non è più a vita ma settennale (art. 59.2 Cost.) – e gli ex Presidenti della Repubblica, che rimangono senatori a vita (art. 59.1 Cost.)<sup>19</sup>. «La ripartizione dei [novantacinque] seggi tra le Regioni si effettua (...) in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti» (art. 57.4 Cost.), con la precisazione però che «nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due» (art. 57.3 Cost.).

Ispirandosi al modello del *Bundesrat* austriaco, i novantacinque senatori sono eletti con metodo proporzionale<sup>20</sup> dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano fra i loro componenti «e, nella misura di uno per ciascuno fra i Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori» (art. 57.2 Cost.), «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi» (art. 57.5 Cost.)<sup>21</sup>. Di conseguenza, dei suddetti novantacinque senatori, settantaquattro saranno consiglieri regionali e ventuno Sindaci. Il loro ridotto numero e la loro ripartizione non paritaria<sup>22</sup>

---

(19) Sulla *ratio* della loro presenza v. *infra*, § 2.3.

(20) La scelta del metodo proporzionale è rimessa ad un'apposita legge bicamerale (v. artt. 57.6 e 70.1 Cost.) da approvare entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale (art. 39.6 l. cost.). Nelle more, si applica la formula proporzionale di cui al precedente art. 39.1, il quale prevede in via transitoria che ogni consigliere voti «per una sola lista di candidati, formata da consiglieri e Sindaci dei rispettivi territori» e che i seggi siano attribuiti proporzionalmente alle liste in base ai quozienti interi ed ai maggiori resti ottenuti.

(21) Sull'ambiguità di tale formula, comunque aderente al duplice ruolo del Senato, Camera delle Regioni ma anche Camera di raffreddamento e ripensamento politico, v. *infra*, p. 459.

(22) L'obiezione di A. PACE, *Referendum costituzionale 2016. Le ragioni del NO*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 26 ss., secondo cui la rappresentanza territoriale deve essere paritaria, trova riscontro, a livello comparato, prevalentemente nelle Camere alte degli Stati federali, in cui le entità federate rivendicano così la loro pari dignità istituzionale, a prescindere dalla differente numerosità, talora rilevante, della loro popolazione: 2 senatori per ognuno dei 50 Stati negli USA (XVII emendamento); 24 senatori per ciascuno dei 4 Stati fondanti in Canada (art. 22 Cost.); 12 senatori per ognuno dei 6 Stati in Australia (art. 7.3 Cost.); 2 senatori per ogni Cantone (e uno per ogni mezzo Cantone) in Svizzera (art. 150). Così, invece, non è sia in altri Stati federali, dove gli Stati membri sono rappresentati in modo non paritario (artt. 51 GG Germania; 34 Cost. Austria), sia negli Stati regionali dove le autonomie territoriali sono rappresentate in modo non paritario in Francia (art. 24.4 Cost.) e in modo parziale in Spagna, dove solo un quinto dei

ma in proporzione alla popolazione delle singole Regioni fanno sì che in molti casi – e particolarmente nei Consigli regionali e delle Province autonome che dovranno eleggere appena due (10 casi) o tre (2 casi) senatori<sup>23</sup> – il metodo proporzionale non possa dispiegare pienamente i suoi effetti<sup>24</sup>.

Tali novantacinque senatori restano in carica fino allo scioglimento «degli organi delle istituzioni territoriali da quali sono stati eletti» (art. 57.5 Cost.)<sup>25</sup>, cumulando, entro certi limiti<sup>26</sup>, le due cariche. Tale doppio mandato consigliere regionale/Sindaco-senatore, anziché migliorare il raccordo centro-periferia, esaltando con ciò il ruolo di rappresentanza territoriale del nuovo Senato e dei suoi componenti<sup>27</sup>, potrebbe di fatto peggiorarlo se non s'introducono delle regole organizzative e procedurali che consentano ai nuovi senatori di poter svolgere contemporaneamente il loro duplice ruolo, senza che l'uno vada a decremento dell'altro<sup>28</sup>. Da questo punto di vista si palesa fin d'ora decisivo il ruolo che

senatori è designato dalle Comunità autonome (art. 69 Cost.).

(23) In base all'ultimo censimento, i senatori sono così ripartiti: 14 alla Lombardia, 9 alla Campania, 8 al Lazio, 7 a Piemonte, Sicilia e Veneto; 6 a Emilia-Romagna e Puglia, 5 alla Toscana, 3 a Calabria e Sardegna, 2 ad Abruzzo, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Molise, Umbria, Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Trento e Provincia autonoma di Bolzano.

(24) Sul contrasto tra metodo proporzionale e numero ridotto di senatori da eleggere v. V. DE SANTIS, *La "doppia investitura" dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare "al centro" le istituzioni territoriali*, in *forumcostituzionale.it*, 11, 2015, p. 6 ss., nt. 22 e Autori ivi citati.

(25) Fanno eccezione i Sindaci, i quali decadono dalla carica di senatore non solo quando sarà sciolto il Consiglio regionale che li ha eletti (art. 57.5 Cost.), ma anche in caso di cessazione della loro carica (art. 57.6 Cost.).

(26) Secondo l'art. 63.2 Cost., infatti, il regolamento del Senato dovrà stabilire «in quali casi l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato della Repubblica possono essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali», giacché sui senatori, al pari dei deputati, grava «il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni» (art. 64.5 Cost.). Inoltre, a conferma di tale doppio ruolo, l'art. 66.2 Cost. prevede che «il Senato della Repubblica prende atto della cessazione dalla carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore».

(27) In Francia, i Sindaci e i Presidenti di Regione o di Dipartimento non potranno essere più eletti parlamentari nazionali (dal 2017: *loi organique* n. 2014-1251) o europei (dal 2019: *loi* n. 2014-1262). Pertanto, essi non potranno più cumulare la loro carica con quella di senatori, riprova dell'esito insoddisfacente del c.d. doppio mandato, che resta solo per la carica di consigliere locale. V. in questo fascicolo il contributo di S. VENTURA, nt. 14.

(28) Considerazioni pessimistiche esprime R. BIN, *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale*, in *Diritti regionali*, 2, 2016, p. 170.

avrà il nuovo regolamento del Senato nel prevedere soluzioni procedurali che potrebbero ovviare al problema<sup>29</sup>.

## *2.2. Le funzioni del Senato come Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali*

Innanzitutto, il nuovo Senato non è più (con)titolare del rapporto di fiducia (art. 55.4 Cost.), attribuito in via esclusiva alla Camera dei deputati, la quale sola deve accordare e revocare la fiducia al Governo (art. 94, commi 1 e 2, Cost.). Solo apparentemente tale scelta può sembrare dipesa dal fatto che il Senato sia Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali ad elezione indiretta<sup>30</sup>. In realtà, l'esperienza comparata dimostra come dappertutto la funzione fiduciaria sia esclusivamente attribuita alla Camera bassa, per cui il Senato non vota né la fiducia, né la sfiducia, a prescindere che sia ad elezione diretta (in Stati federali come l'Australia o non federali come la Spagna, il Giappone, la Polonia o la Repubblica Ceca) o indiretta (in Stati federali come la Germania, l'Austria, il Belgio o il Canada o non federali come la Francia, il Regno Unito o l'Irlanda).

Inoltre, quale Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali, il Senato partecipa al procedimento legislativo in posizione paritaria rispetto alla Camera dei deputati su alcune limitate, ma importanti, materie. Ai sensi dell'art. 70.1 Cost., infatti, devono essere approvate collettivamente da entrambe le Camere quelle leggi in cui il consenso dell'organo rappresentativo delle istituzioni territoriali è stato ritenuto necessario e insuperabile: «le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche»; «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»; l'ordinamento di Roma capitale (art. 114.3 Cost.); l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ad altra Regione ordinaria, sulla base di intesa tra quest'ultima e lo Stato (art.

---

(29) V. *infra*, § 3.

(30) Si tratta di elezione diretta, e non di secondo grado, giacché i Consigli regionali non sono ovviamente a ciò esclusivamente preposti, come invece accade per il collegio che elegge in Francia i senatori e negli Stati Uniti il Capo dello Stato.

116.3 Cost.); le procedure sulla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'UE e all'attuazione e esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'UE nonché le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di loro inadempienza (art. 117.5 Cost.); i casi e le forme con cui le Regioni, nelle materie di loro competenza, possono concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato (art. 117.9 Cost.); i principi generali sulla finanza e sul patrimonio di Comuni, Città metropolitane e Regioni (art. 119.6 Cost.); le procedure d'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo (art. 120.2 Cost.); i principi fondamentali sul sistema elettorale regionale e per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza (art. 122.1 Cost.); i trasferimenti di un Comune da una Regione ad un'altra (art. 132.2 Cost.). Il ruolo del Senato come Camera di rappresentanza territoriale emerge anche qualora il Governo presenti un testo di legge che interviene «in materie non riservate alla legislazione esclusiva [statale] quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale» (art. 117.4 Cost.; c.d. "clausola di supremazia"). In tal caso, infatti, l'esame del Senato è obbligatorio, senza che occorra la richiesta di un terzo dei componenti prevista negli altri casi<sup>31</sup>. Inoltre, se il Senato approva modifiche al testo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, la Camera che non vi si voglia conformare deve egualmente pronunciarsi a maggioranza assoluta solo però nel voto finale e non in quello sulle singole modifiche proposte (art. 70.4 Cost.). Si tratta, quindi, di leggi che si collocano a metà strada tra quelle bicamerali e quelle a prevalenza "semplice" della Camera. È evidente come, in tal caso, la valorizzazione del ruolo del Senato, pur comportando un aggravamento procedurale non indifferente a carico della Camera, non possa comunque arrivare a mettere in discussione la supremazia di quest'ultima, quale Camera di rappresentanza degli interessi nazionali (art. 55.3 Cost.), in presenza di un intervento motivato da ragioni superiori, come la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o dell'interesse nazionale.

---

(31) Incerto è, piuttosto, se parimenti obbligatoria siano la delibera in tal senso e la conclusione dell'esame entro trenta giorni, come previsto in via generale dall'art. 70.3 Cost.

Quale Camera di rappresentanza territoriale, il Senato svolge due importanti e delicate funzioni costituzionali: l'elezione del Presidente della Repubblica e il parere sullo scioglimento degli organi di governo delle Regioni.

Sotto il primo profilo, i senatori partecipano insieme ai deputati all'elezione del Presidente della Repubblica, che continua ad essere eletto dal Parlamento in seduta comune (art. 83.1 Cost.). L'aumento del numero dei rappresentanti delle istituzioni territoriali (95) rispetto ai precedenti delegati regionali (58)<sup>32</sup>, unitamente alla previsione di quorum elettivi più alti degli attuali (art. 83.2 Cost.)<sup>33</sup>, dimostrano come, seppur a fronte della diminuzione del numero dei parlamentari direttamente eletti (630 anziché 945), si sia voluto maggiormente far risaltare il ruolo del Capo dello Stato di rappresentante dell'unità nazionale al di sopra dei particolarismi politici e regionali<sup>34</sup>.

Sotto il secondo profilo, spetterà al Senato la formulazione del parere (finora di competenza della Commissione parlamentare per le questioni regionali) sul decreto del Presidente della Repubblica con cui sono disposti lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta (art. 126.1 Cost.).

Una considerazione a parte, infine, merita l'elezione da parte del Senato di due dei cinque giudici costituzionali<sup>35</sup>, secondo quanto previsto

---

(32) Secondo l'abrogando art. 83.2 Cost. tre per ogni Regione, eccetto l'unico delegato della Valle d'Aosta.

(33) Non risponde al vero la tesi per cui, grazie al premio previsto dalla legge elettorale della Camera dei deputati (c.d. *Italicum*), la maggioranza potrebbe controllare l'elezione del Presidente della Repubblica poiché l'art. 83.2 Cost. mantiene la maggioranza dei due terzi nei primi tre scrutini e sostituisce l'attuale maggioranza assoluta richiesta dal quarto scrutinio fino al sesto scrutinio con: la maggioranza dei tre quinti degli aventi diritto (cioè 438 voti, ottenibili nell'ipotesi semplicemente irrealistica che ai 340 deputati del premio di maggioranza si unissero – e per di più in un voto a scrutinio segreto – 98 dei 100 senatori); dal settimo scrutinio, con la maggioranza dei tre quinti dei votanti (fermo restando il voto della maggioranza degli aventi diritto ex art. 64.4 Cost.), giacché tale *quorum* potrebbe essere in tal caso raggiunto dai parlamentari della maggioranza solo se una significativa parte dei parlamentari dell'opposizione, per scelta politica, decidesse di non votare, esprimendo così un tacito consenso, o se si vuole, un non manifesto dissenso verso il candidato della maggioranza.

(34) Cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1982, p. 633; F. CUOCOLO, *Note a margine dell'elezione presidenziale*, in *Dir. Soc.*, 4, 1978, p. 685.

(35) Di contro, i membri "laici" del Consiglio superiore della magistratura continuano ad essere eletti a Camere riunite. Tale asimmetria, oggetto di critiche (v. T.E. FROSINI, *Risposte*, cit., 1° gennaio 2016, p. 142), pare però preferibile sia alla loro elezione separata, non dovendo certo

dall'art. 135.1 Cost., evidentemente ispirato all'esigenza – propria degli Stati federali (v. artt. 94 G.G. Germania e 147.2 Cost. Austria), ma presente anche in quelli regionali (v. art. 159.1 Cost. Spagna) – di fare in modo che la Corte sia composta da giudici eletti sia dalla Camera politica che dalla Camera di rappresentanza territoriale. Si dice spesso – ed è verissimo – che i giudici eletti dal Senato non per questo saranno chiamati a rappresentare all'interno delle Corti le ragioni delle istituzioni territoriali. Ma è pur vero che le formule più sfumate impiegate per giustificare l'elezione separata, e che fanno appello ad una generica sensibilità o attenzione dei giudici costituzionali così eletti per le tematiche dei territori, potrebbe essere solo un velo di fronte ad una realtà che li vorrebbe, almeno nelle intenzioni degli elettori, se non patrocinatori, quantomeno interpreti delle istanze regionali all'interno di una Corte costituzionale considerata collegio arbitrale<sup>36</sup>.

### *2.3. Le funzioni del Senato come Camera politica di ripensamento e raffreddamento*

Oltreché quelle relative al suo essere Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali, il Senato svolge altre funzioni, riconducibili piuttosto all'esigenza, propria di tutte le seconde Camere, a prescindere dalla loro natura, di una maggiore ponderazione e riflessione di testi legislativi particolarmente importanti, in cui sono talora coinvolte le altre funzioni esercitate dal Senato. È in questa prospettiva che trova spiegazione la presenza, altrimenti fuori contesto, dei senatori nominati dal Presidente della Repubblica e di questi ultimi alla scadenza del mandato (art. 59 Cost.)<sup>37</sup>. In alcuni casi, il coinvolgimento del Senato trova giustificazione nel suo essere comunque Camera politica, su base territoriale, ma politica. È in quest'ottica che, a nostro parere, va rintracciato il motivo per cui, ai

---

tali membri esprimere sensibilità territoriali, sia all'attribuzione di tale compito esclusivamente alla Camera dei deputati, giacché la presenza dei senatori, allargando la base elettiva, stempera il rischio di una eccessiva prevalenza della maggioranza lì presente.

(36) V. le condivisibili considerazioni di Q. CAMERLENGO, *Principi di risposte a questioni di principio: otto quesiti sulla riforma costituzionale*, 22 gennaio 2016, in *Diritti regionali*, 2, 2016, p. 181 ss.

(37) Cfr. B. CARAVITA, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del Sì*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 31, nt. 51.

sensi dell'art. 70.1 Cost., il Senato eserciti paritariamente la funzione legislativa con la Camera dei deputati su alcune leggi fondamentali, dette per l'appunto bicamerali, quali «le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali», in cui la presenza del Senato potrebbe solo in parte giustificarsi quale organo di rappresentanza degli enti costitutivi della Repubblica *ex art. 114 Cost.*<sup>38</sup>, essendo tale partecipazione più propria degli Stati federali<sup>39</sup>; e «le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti (...) i *referendum* popolari [e] le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71», e cioè i *referendum* propositivi e d'indirizzo.

In altri casi, invece, viene in rilievo il ruolo del Senato in riferimento all'Unione europea, e cioè, nello specifico, di concorrere «all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea», di partecipare «alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea» e di verificare «l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori». In quest'ambito, si giustifica la natura bicamerale della «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» e le leggi che, ai sensi dell'art. 80, secondo periodo, Cost., autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (art. 70.1 Cost.). Si tratta di competenze che nascono certo dall'esigenza di consentire a Regioni, Città metropolitane e Comuni di svolgere un ruolo fondamentale di raccordo con l'Unione europea, con specifico riferimento alla partecipazione alla fase sia (ascendente) di produzione che in quella (discendente) di attuazione del diritto dell'Unione europea, anche ai fini del rispetto

---

(38) *Contra* C. CHIOLA, *Disarmonie nella riforma del Senato*, in *federalismi.it*, 16, 2015, p. 3 ss.

(39) Negli Stati federali, infatti, gli Stati membri partecipano al procedimento di revisione costituzionale tramite la loro assemblea legislativa, il loro corpo elettorale o i loro rappresentanti nella seconda Camera (v. artt. 195 Cost. Svizzera; 79.2 G.G. Germania; 128 Cost. Australia; V Cost. Usa). Negli Stati autonomisti, invece, gli enti territoriali partecipano alla revisione costituzionale tramite la seconda Camera: v. artt. 167 Cost. Spagna, in cui però solo un quinto dei Senatori è designato dalla Comunità autonome, e 89.2 Cost. Francia in cui però l'opposizione del Senato può essere superata con l'indizione di un *referendum* da parte del Presidente della Repubblica; v., criticamente, V. LIPPOLIS, *La riforma costituzionale*, cit., p. 350 ss.

del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, *ex art. 6* del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, nonché, più in generale, alla verifica dell'impatto delle sue politiche sui territori.

Infine, non potevano che essere bicamerali le leggi che riguardano la composizione del Senato e lo *status* dei suoi membri, e quindi la legge «che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma» e le leggi, che, ai sensi dell'art. 57.6 Cost., determinano le modalità di attribuzione dei seggi, di elezione e di sostituzione dei senatori (v. sempre art. 70.1 Cost.). L'autorevole obiezione secondo cui l'attribuzione ad un Senato ad elezione indiretta della funzione legislativa violerebbe il principio costituzionale della sovranità popolare, che imporrebbe l'elezione diretta delle Assemblee legislative<sup>40</sup>, oltretutto non tenere in debito conto che i senatori consiglieri regionali o Sindaci non sono affatto privi di legittimazione democratica perché eletti – i primi con le preferenze, i secondi direttamente dai cittadini –, non trova riscontro a livello comparato, dove molti sono i Paesi in cui seconde Camere non elettive (ad es. Austria, Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna) – o non interamente elettive (Spagna) – partecipano al procedimento legislativo ma in posizione asimmetrica rispetto alla Camera, la cui volontà alla fine prevale perché diretta espressione del corpo popolare<sup>41</sup>. Inoltre essa, in ultima analisi,

---

(40) A. PACE, *Le insuperabili criticità della riforma costituzionale di Renzi, in libertaegiustizia.it*, 25 febbraio 2016; Id., *Referendum costituzionale*, cit., p. 32.

(41) Nel procedimento legislativo di questi Paesi la Camera bassa, ad elezione diretta, prevale sempre sulla Camera alta, ad elezione indiretta, perché l'opposizione della Camera alta ha solo valore di veto sospensivo che la Camera bassa può superare (come accade nel Regno Unito): *a*) a maggioranza qualificata (artt. 42.4 Cost. Austria; 90.2 Cost. Spagna; 59.2 Cost. Giappone; 121 Cost. Polonia; 47 Cost. Repubblica Ceca, Regno Unito); *b*) o dopo l'infruttuoso ricorso ad una commissione di conciliazione (Parlamento UE; artt. 78-82 Cost. Belgio; 22.2 Cost. Irlanda; 77-78 GG Germania, dove la perdurante opposizione del *Bundesrat*, dopo il fallito tentativo di mediazione, determina la bocciatura dei soli progetti di legge riguardanti direttamente i *Länder*; *c*) per decisione del Governo (art. 45 Cost. Francia; 81 Cost. Germania); *d*) in determinate materie, specie finanziarie [v. artt. 53 Cost. Australia; 42.5 Cost. Austria; 21 Cost. Irlanda, Gran Bretagna (*financial privilege Parliament Act 1911*); art. 1 sez. VII Cost. Usa]. Fanno eccezione i Paesi Bassi in cui la seconda Camera, benché ad elezione indiretta, ha gli stessi poteri legislativi della Camera ad elezione diretta (art. 87.1 Cost.).

Più in generale, l'esperienza comparata europea dimostra come non vi sia correlazione diretta tra elezione diretta e poteri del Senato, per cui vi sono Senati eletti direttamente (4/5 Spagna, Repubblica Ceca) che soccombono in materia di potestà legislativa dinanzi alla Camera bassa e Senati eletti indirettamente (Francia, Germania) che hanno più poteri di quelli ad elezione

presuppone un'esaltazione tale della sovranità popolare, e una correlata sottovalutazione delle forme e dei limiti costituzionali entro cui va esercitata, da trasformare l'elettività diretta del Senato legislativo in un limite implicito al potere di revisione costituzionale, ulteriore o implicito rispetto alla forma repubblicana prevista dall'art. 139 Cost.<sup>42</sup>.

Oltretutto nelle leggi bicamerali, il ruolo del Senato come Camera di riflessione emerge nettamente nelle c.d. leggi monocamerali, cioè in quelle alla cui elaborazione il Senato può partecipare ma in posizione subordinata rispetto alla Camera. Così, per un verso, il Senato «può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, richiedere alla Camera dei deputati di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera dei deputati procede all'esame e si pronuncia entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato della Repubblica» (art. 71.2 Cost.). Per altro verso, ai sensi dell'art. 70.3 Cost., il Senato, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di procedere all'esame di qualunque disegno di legge entro dieci giorni dall'approvazione della Camera dei deputati, la quale si pronuncia in via definitiva sulle modifiche introdotte nei successivi trenta giorni (ridotti a quindici per la legge di bilancio e il rendiconto consuntivo il cui esame da parte del Senato è obbligatorio: art. 70.5 Cost). Lo stesso dicasi per i disegni di legge di conversione dei decreti legge, che, secondo quanto previsto dall'art. 77.6 Cost., la Camera deve trasmettere al Senato entro quaranta giorni dalla presentazione se quest'ultimo ne richiede l'esame entro trenta giorni sempre dalla presentazione. In tal caso il Senato, entro dieci giorni dalla data di trasmissione, può introdurre modifiche, sottoposte alla pronuncia in via definitiva della Camera a norma del terzo e quarto comma (in caso di decreto legge *ex art.* 117.4 Cost.) dell'art. 70 Cost.

La critica che accusa la riforma di aver moltiplicato i procedimenti legislativi pare frutto di una voluta amplificazione delle varianti in cui si articola quello monocamerale. Lo stesso dicasi per i possibili conflitti di competenza tra le due Camere sia perché le leggi bicamerali so-

---

diretta.

(42) Cfr. T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, Giuffrè, 1997.

no ben identificate per tipologia (leggi costituzionali) o ambiti d'intervento regolato ed hanno «un oggetto proprio» (art. 70.1 Cost.), sia perché, in ogni caso, in base alla norma di chiusura prevista dall'art. 70.6 Cost., saranno i Presidenti delle Camere, «d'intesa tra loro», a decidere (inappellabilmente?)<sup>43</sup> sulle «eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti».

### 3. *Il Senato che sarà*

Se è vero, com'è stato ben detto, che il nuovo Senato è una «pagina bianca ... ancora tutta da scrivere»<sup>44</sup>, le prime, e forse più importanti, saranno quelle vergate dalla nuova legge elettorale (bicamerale) del Senato e dal suo nuovo regolamento.

Riguardo alla prima, come si è detto, decisive saranno le modalità attraverso cui gli elettori potranno indicare la rosa dei consiglieri regionali e dei Sindaci da cui il Consiglio regionale dovrà eleggere i nuovi senatori. In tal senso, fondamentale sarà la risoluzione della questione dell'elezione a senatore dei Presidenti delle Regioni e delle province autonome, la cui presenza, quale guida dell'azione politica della Regione e suo rappresentante, ovviamente appare sin d'ora cruciale per conferire maggiore autorevolezza e peso politico al Senato, specie per quanto riguarda il suo ruolo di raccordo tra Stato e Regioni.

Se non vi è alcuna garanzia circa i tempi entro cui verrà approvata la nuova legge elettorale del Senato, ben più stringenti, invece, appaiono quelli per il varo del nuovo regolamento del Senato, non foss'altro per la necessità che la nuova assemblea si doti subito<sup>45</sup> di regole adeguate

---

(43) Invero, tale articolo non contiene tale specificazione, invece prevista dall'art. 70 della riforma costituzionale bocciata per *referendum* nel 2006 secondo cui la decisione dei Presidenti delle Camere non era sindacabile «in alcuna sede».

(44) Così R. BIN, *Risposte*, cit., p. 170.

(45) Invece, per G.L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2015, p. 4, vi è il forte rischio che «i regolamenti acquietino l'ardore della riforma regolamentare con la forza della loro formidabile inerzia (...), piuttosto che svilupparne il contenuto normativo, assecondando e guidando l'evoluzione del sistema»; analoghe preoccupazioni esprime E. CATELANI, *Il nuovo Senato: organo poliedrico. Gli interventi normativi per completare e dare piena attuazione alla riforma*, in *Diritti regionali*, 3, 2016, p. 404.

alla nuova composizione e all'esercizio di nuove funzioni<sup>46</sup>. Senza voler scendere nello specifico su un tema che meriterebbe di per sé una trattazione a parte, è ovvio che esso sarà decisivo nello sciogliere alcuni nodi che la riforma – più o meno opportunamente – lascia insoluti. Non a caso molti sono gli articoli della nuova Costituzione che vi fanno rinvio<sup>47</sup>. In tale prospettiva, è possibile individuare, tra altre pur importanti (ad esempio la disciplina del nuovo procedimento legislativo), tre questioni principali: l'organizzazione dei lavori; le commissioni parlamentari e la natura dei gruppi.

Riguardo all'organizzazione dei lavori, pare evidente che il doppio mandato dei senatori-consiglieri regionali/Sindaci necessariamente comporti modalità diverse dalle attuali, basate piuttosto su "sessioni di lavoro" mensili, precedute da una preliminare istruttoria, curata da un organo interno a tal fine appositamente istituito, e concentrate in apposite settimane. In tale prospettiva, potrebbe anche ipotizzarsi la creazione di una Conferenza – e non di un gruppo parlamentare<sup>48</sup> – composta dai Presidenti di Regione, che, in forza dell'autorevolezza politica dei suoi componenti, potrebbe svolgere un ruolo decisivo ai fini della programmazione e della relativa calendarizzazione dei lavori del Senato

Circa i futuri gruppi parlamentari, oltreché la necessaria revisione del numero minimo per la loro costituzione (i dieci senatori, oggi richiesti, sono ovviamente troppi per un'assemblea composta da cento membri), occorrerà porsi il problema della loro natura, in riferimento alla possibi-

---

(46) Per evitare comunque la paralisi del nuovo Senato, in assenza di un regolamento, l'art. 39.8 disp. trans. opportunamente precisa che «le disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, fino alla data di entrata in vigore delle loro modificazioni, adottate secondo i rispettivi ordinamenti dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, conseguenti alla medesima legge costituzionale».

(47) Al regolamento del nuovo Senato fanno rinvio gli articoli: 63.2 per stabilire «in quali casi l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato della Repubblica possono essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali»; 64.2 per garantire «i diritti delle minoranze parlamentari»; 70.7 sullo svolgimento di attività conoscitive e la formulazione di osservazioni «su atti e documenti all'esame della Camera dei deputati»; 72.6 sulla disciplina delle «modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati ai sensi dell'articolo 70».

(48) Così invece E. CATELANI, *Il nuovo Senato*, cit., p. 405.

le costituzione nel nuovo Senato di gruppi territoriali (si noti che gli artt. 72.4 e 82.2 Cost. fanno ora riferimento ai gruppi parlamentari solo in relazione alla Camera dei deputati). Anche alla luce dell'esperienza comparata, tre paiono le soluzioni possibili, a seconda che i gruppi si costituiscano secondo requisiti: 1) solo territoriali, con eventuale loro suddivisione interna su base politica; 2) sia numerico-politici che territoriali (v. 32.2 reg. Parlamento europeo); 3) solo numerico-politici, *a)* senza alcun riferimento territoriale (v. art. 5.6 reg. *Sénat* Francia che anzi vieta l'istituzione di gruppi per interessi particolari o locali) oppure *b)* permettendo al loro interno l'istituzione di gruppi territoriali, con possibilità o meno dei membri di tali gruppi di collegarsi ad altri della medesima natura. Inoltre, si potrebbe anche ipotizzare la formazione di un gruppo composto dai soli Sindaci eletti, come espressione degli interessi comunali in generale, e non del Comune d'appartenenza<sup>49</sup>. Infine andrebbe chiarito come identificare i gruppi di minoranza cui l'art. 64.2 Cost. attribuisce in sede regolamentare non meglio precisati specifici diritti. Parimenti, necessariamente da rivedere sarà l'attuale sistema delle commissioni parlamentari, di cui dovranno essere riviste le competenze e ridotto il numero, dato che l'attuale (quattordici) è sproorzionato rispetto ai cento componenti. Anche in tal caso, si potrebbe ipotizzare un'articolazione non più per materia – sebbene l'istituzione della commissione Politiche dell'Unione europea trovi fondamento nell'art. 55.5 Cost. – ma geografica (nord, centro, sud e isole) o istituzionale (Presidenti di Regioni, Sindaci, Regioni ordinarie o speciali), così da far prevalere l'appartenenza territoriale su quella politica, considerato che al Senato le commissioni parlamentari (art. 72.4 Cost.) e d'inchiesta (82.2 Cost.) non devono essere composte, come alla Camera, in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Infine, ai fini di una maggiore celerità dei lavori, potrebbero essere meglio valorizzate le commissioni in sede deliberante.

---

(49) In tal senso, del resto, va l'ultimo capoverso dell'art. 39.1 della riforma costituzionale, il quale prevede che «in caso di cessazione di un senatore dalla carica (...) di Sindaco, è proclamato eletto rispettivamente il (...) Sindaco primo tra i non eletti della stessa lista», senza procedere quindi a nuova votazione o al subentro del nuovo Sindaco della medesima città. Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Risposte*, cit., 26 gennaio 2016, p. 199; N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *federalismi.it*, Focus riforma costituzionale, 1, 2016.

#### 4. *La rappresentanza politico-territoriale del nuovo Senato ed il suo nuovo ruolo nell'assetto istituzionale*

Secondo i critici della riforma, il Senato scadrebbe a «ente superfluo»<sup>50</sup> perché privato del suo essenziale ruolo di contrappeso rispetto alla Camera, in cui al contrario si concentrerebbe tutto il potere politico<sup>51</sup>. Inoltre, i suoi componenti – ricoprendo contemporaneamente la carica di consigliere regionali o di Sindaco – sarebbero chiamati ad un “doppio lavoro”, finendo per svolgere male entrambe le funzioni. Entrambe le obiezioni però non paiono avere fondamento.

Innanzitutto, che il Senato abbia svolto nella nostra forma di governo il ruolo di contrappeso politico rispetto alla Camera è tesi che non trova adeguato riscontro né nella nostra esperienza politica<sup>52</sup>, né a livello comparato, a meno che si voglia arditamente sostenere che siano meno democratici i sistemi parlamentari monocamerali<sup>53</sup> o a bicameralismo ineguale (i 12 restanti dell'U.E., tranne per l'appunto l'Italia). Invero, in un sistema parlamentare in cui il Governo deve avere la fiducia di entrambe le Camere, ipotizzare che il Senato possa essere contrappeso *politico* alla Camera significa o credere ingenuamente che la maggioranza controlli se stessa<sup>54</sup>, oppure, più o meno confessatamente, ritenere che la maggioranza non abbia diritto di decidere se non previo

---

(50) COSÌ C. CHIMENTI, *Il bicameralismo fra le riforme costituzionali*, in *Nomos*, 3, 2015, p. 3.

(51) Va ricordato che, in via esclusiva, la Camera dei deputati «delibera a maggioranza assoluta lo stato di guerra e conferisce al Governo i poteri necessari» (art. 78 Cost.); concede l'amnistia e l'indulto «con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti (...) in ogni suo articolo e nella votazione finale» (art. 79.1 Cost.); «autorizza con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi» (art. 80.1 Cost.); autorizza la sottoposizione alla giurisdizione ordinaria del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri, anche se cessati dalla carica, «per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni» (art. 96 Cost.).

(52) Cfr. C. PINELLI, *Senato, quante tesi bizzarre*, in *L'Unità*, 3 settembre 2015, p. 14. Invece M. AINIS, *Una riforma incompiuta*, cit., retoricamente si chiede «quante leggi *ad personam* o *ad partium* ci sarebbero cadute sul groppone, senza l'altolà del Senato?», senza però fornire alcun esempio di tale dialettica virtuosa.

(53) V. *supra*, nota 17.

(54) Errore simile fu compiuto quando s'introdusse alla Camera il controllo preliminare sulla esistenza dei presupposti richiesti dall'art. 77.2 Cost. per i decreti legge (art. 96-bis.2-4 reg. approvato il 14 novembre 1981 e abrogato il 24 settembre 1997).

accordo con l'opposizione. Ed in effetti, il nostro bicameralismo paritario, oltretutto garantire (in teoria) una maggiore ponderazione dei testi in esame (e, magari, incursioni lobbistiche e aggravati di spesa pubblica), legislativi e no, è stato sempre funzionale alla necessità di costringere la maggioranza a trovare un accordo parlamentare con l'opposizione per poter deliberare in modo tempestivo e, per questo, efficace. In questo senso il Senato s'inseriva perfettamente nel sistema parlamentare a debole razionalizzazione delineato dal costituente, vittima del "complesso del tiranno", caratterizzato dalla moltiplicazione dei centri decisionali e dei poteri interdittivi<sup>55</sup>. Se così è, il passaggio da una democrazia parlamentare consociativa ad una maggioritaria richiede necessariamente la trasformazione del nostro sistema bicamerale da assolutamente paritario a prevalentemente diseguale<sup>56</sup>, in cui le ragioni politico-procedurali tese a favorire una maggiore ponderazione del testo in esame e/o ulteriori mediazioni tra le forze politiche facenti parte della coalizione di Governo non impediscano di pervenire comunque ad una decisione tempestiva. Ed è proprio in questa prospettiva che trova spiegazione il coinvolgimento del Senato nel procedimento legislativo monocamerale, a prevalenza della Camera dei deputati.

Invero, la critica alla marginalità del nuovo Senato sembra muovere dall'assunto implicito per cui il solo vero potere politico è quello di fare le leggi e di dare o togliere la fiducia al Governo<sup>57</sup>. Tale critica pare sottovalutare le nuove funzioni ad esso attribuite e che dotano del Senato di un potere diverso da quello tradizionalmente conosciuto ma non per questo, in prospettiva, meno rilevante<sup>58</sup>. Come accennato, infatti, ai sen-

---

(55) Su questo punto v. da ultimo S. CECCANTI, *La transizione*, cit., p. XV ss. e A. BARBERA, *La nuova legge elettorale*, cit., p. 652 ss., secondo cui «fu voluto dal costituente un sistema di "governo debole" perché nessuno schieramento politico potesse vincere fino in fondo e nessuno potesse essere del tutto tagliato fuori dal governo (a questo ... servirà anche il bicameralismo a durata asimmetrica)» (p. 653).

(56) V. *supra*, nota 40.

(57) Cfr. C. CHIOLA, *Disarmonie nella riforma del Senato*, in *federalismi.it*, 16, 2015, p. 3 ss., secondo cui «giustificare l'attribuzione di poteri politici ad un organo politicamente irresponsabile ed in ragione della loro ridotta "quantità" non costituisce un'ipotesi ragionevolmente e democraticamente sostenibile» (p. 5).

(58) V. in tal senso E. CATELANI, *Il nuovo Senato*, cit., p. 399.

si dell'art. 55.5 Cost., oltre a rappresentare le istituzioni territoriali, il Senato è chiamato ad esercitare «funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica»<sup>59</sup>, nonché a concorrere alle stesse quando ci si riferisca all'Unione europea. Esso, inoltre, «partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato» (art. 55.5 Cost.). Infine, il nuovo Senato «può, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati» (art. 70.7 Cost.). Gli orizzonti, seppur ancora non nitidamente delineati, paiono comunque così vasti da non potersi escludere che l'attribuzione di competenze così significative ai fini delle scelte politiche<sup>60</sup> possa far acquisire al nuovo Senato un ruolo certo diverso dal passato, ma non per questo meno fondamentale, e che anzi il loro esercizio possa essere frutto di valutazioni politiche che possano trascendere l'ambito territoriale per proiettarsi su quello nazionale.

Ma anche a voler restare sul piano tradizionalmente politico, la conclusione circa la marginalità del ruolo del nuovo Senato trova smentita nella tesi di coloro che, all'opposto, paventano possibili rischi dall'esistenza nel nuovo Senato, eletto con metodo proporzionale (art. 57.2 Cost. e 39.1 disp. trans.) di una maggioranza diversa da quella della Camera, in grado così di esercitare sulle leggi bicamerali un sostanziale potere di veto, senza che il Governo possa ricorrere ovviamente alla questione di fiducia, con possibili ripercussioni quindi anche sulla stessa sua tenuta. Difatti, in un sistema come il nostro, in cui le crisi di governo sono state quasi sempre extraparlamentari, non è da escludersi che il Senato possa assumere deliberazioni tali da indurre il Governo a dimettersi, tanto più

---

(59) Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, p. 35 ss.

(60) C. PINELLI, *Le funzioni del Senato in ordine all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 1, 2015, 15 gennaio 2016, p. 5, citando Einaudi, ricorda opportunamente che il "valutare" si colloca a metà strada fra il "conoscere" ed il "deliberare"; sul punto v. anche E. CATELANI, *Il nuovo Senato*, p. 399 ss.

nelle delibere bicamerali in cui il suo dissenso non può essere superato dalla prevalente volontà della Camera dei deputati<sup>61</sup>. Del resto, l'esperienza del Senato francese<sup>62</sup> dimostra ampiamente come il Senato possa interloquire e controllare il Governo pur in assenza di rapporto di fiducia. Per quanto si tratti di attribuzioni – talora esclusive, talaltra concorrenti – la cui attuazione dipenderà, come detto, sia dalle modalità attuative che saranno specificate dal nuovo regolamento interno del Senato, sia dal modo con cui esse saranno interpretate dai nuovi senatori, si può sin d'ora affermare che esse siano, quantomeno potenzialmente, in grado d'incidere sull'indirizzo politico del Governo. Non si può, quindi, escludere che la politicità intrinseca di tali attribuzioni possa trascendere il loro esclusivo riferimento territoriale per proiettarsi a livello politico-nazionale, facendo così assumere al Senato un ruolo importante ai fini dell'effettivo funzionamento della forma di governo.

Tocchiamo qui uno dei punti focali della riforma, e cioè quello della rappresentanza dei nuovi senatori e, di conseguenza, della loro idoneità ad esercitare attribuzioni che, come detto, potrebbero coinvolgere considerazioni politiche non territoriali ma nazionali. Senza addentrarci in considerazioni che esulano dai confini di questo scritto, si può dire che certamente la natura del Senato, quale organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali, si sarebbe meglio tradotta, sulla base del modello del *Bundesrat* tedesco, nella presenza obbligatoria dei membri degli esecutivi regionali, a cominciare dai Presidenti delle Regioni, per il ruolo fondamentale da loro svolto<sup>63</sup>.

Il predominio delle maggioranze di centro sinistra in gran parte degli esecutivi regionali ha portato a scartare tale soluzione – che avrebbe implicato un Senato nettamente sbilanciato a favore di una parte politica – ed a preferire che i nuovi senatori siano eletti dai Consigli regionali con metodo proporzionale però «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri» (art. 57.5 Cost.). Si tratta, com'è evidente, di una formula mediana, in cui l'espressione “in conformità” è frutto

---

(61) Cfr. Q. CAMERLENGO, *Principi*, cit., p. 179.

(62) V. *supra*, nota 27.

(63) Cfr. I. NICOTRA, *Le riforme costituzionali all'ultimo miglio*, in *Diritti regionali*, 2, 2016, p. 159.

del compromesso tra i sostenitori dell'elezione diretta dei nuovi senatori, benché come detto scarsamente compatibile con la rappresentanza delle istituzioni territoriali loro attribuita, e i favorevoli invece alla loro elettività indiretta, in funzione della suddetta rappresentanza. Il Consiglio regionale, quindi, dovrà eleggere i senatori, né ratificando passivamente le scelte degli elettori, né, all'opposto, potendovi prescindere, scegliendo piuttosto nell'ambito di una rosa di nominativi indicati dagli elettori con un "terzo voto", aggiunto a quello per il candidato Presidente e consigliere<sup>64</sup>, secondo modalità a tal fine diversamente ipotizzabili<sup>65</sup>.

Eppure, il duplice ruolo dei senatori, eletti dai Consigli regionali e perciò «rappresentativi delle istituzioni territoriali» (art. 57.1 Cost.), però «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri» (art. 57.5 Cost.), potrebbe risolversi in una «felice ambiguità»<sup>66</sup>, perché conferirebbe loro la legittimazione politica necessaria per esercitare gli ulteriori compiti di esercizio paritario della funzione legislativa, di controllo e di verifica dell'indirizzo politico governativo attribuiti, come visto, al nuovo Senato dall'art. 55.5 Cost.

In altri termini, il fatto che, in virtù del doppio mandato<sup>67</sup>, i nuovi senatori/consiglieri-Sindaci non abbiano né una rappresentanza politica nazionale, riservata ai membri della Camera (art. 55.3 Cost.), perché non eletti direttamente dagli elettori, né siano legati da vincolo di mandato alle istituzioni territoriali che li hanno eletti (art. 67 Cost.), se certamente può considerarsi una soluzione ibrida<sup>68</sup>, proprio per l'incertezza che circonda

---

(64) Cfr. B. CARAVITA, *Referendum 2016*, cit., p. 32.

(65) Ad esempio, i senatori potrebbero essere eletti tra i candidati di lista con più preferenze oppure inseriti in un'apposita casella della scheda elettorale o in listini *ad hoc*, bloccati o con preferenze, oppure eletti in collegi uninominali collegati ad un gruppo di liste regionali, così come avveniva per l'elezione del Senato fino al 1993 (v. GRUPPO ASTRID, *Una proposta per l'elezione del nuovo Senato*, in *Astrid Rassegna*, 15, 2015).

(66) Di «forma ibrida, di un vero e proprio *tertium genus* di rappresentanza» parla M. D'AMICO, *Risposte*, cit., 26 gennaio 2016, p. 210 secondo cui «i componenti del nuovo Senato, che pure non saranno chiamati a farsi interpreti delle istanze delle comunità territoriali quanto piuttosto degli interessi istituzionali degli Enti regionali e locali, svolgeranno però questa funzione secondo la "propria" visione politica»; v. anche V. DE SANTIS, *La "doppia investitura"*, cit.

(67) V. *supra*, nota 27.

(68) Così T.E. FROSINI, *Risposte*, cit., 138. Per una riflessione più generale sulla rappresentanza delle istituzioni territoriali come rappresentanza politico-parlamentare v. L. BUFFONI, A. CARDONE,

il modo con cui nella prassi essi svolgeranno il loro ruolo, potrebbe rivelarsi non un difetto ma un pregio, nella misura in cui i nuovi membri del Senato riusciranno a dare una proiezione politica della loro rappresentanza territoriale, senza cadere in uno sterile localismo, o, se si vuole, una declinazione territoriale della loro rappresentanza politica, senza uniformarsi rigidamente alle logiche partitiche centraliste<sup>69</sup>. In tal senso, le opposte critiche mosse alla rappresentanza dei nuovi senatori, ritenuta ora troppo politico-partitica<sup>70</sup>, ora troppo territoriale<sup>71</sup>, costituisce forse la miglior riprova della insopprimibile tensione intercorrente tra questi due poli. Sotto questo profilo, l'aver mantenuto il divieto di vincolo di mandato risulta funzionale non solo alla permanenza in carica dei nuovi senatori, indipendentemente dalla volontà di chi li ha eletti tali, ma anche alla loro rappresentanza politica territoriale<sup>72</sup>, cioè al loro compito di discernere gli interessi particolari del (loro) territorio e ad inquadrarli in una dimensione di politica generale<sup>73</sup>. Dalla capacità dei senatori di rappresen-

---

*La rappresentanza politica delle "istituzioni territoriali" della Repubblica*, in questa Rivista, 1, 2016, p. 47 ss.

(69) Per F. GIUFFRÈ, *Riflessioni sulle riforme costituzionali, in vista di un traguardo a lungo atteso*, in *Diritti regionali*, 2, 2016, p. 97, «ciò non vuol dire, tuttavia, coltivare l'illusione, né, tantomeno, auspicare che i nuovi senatori resistano ad ogni richiamo alla disciplina di partito, ma augurarsi, piuttosto, che proprio in ragione della loro precipua fonte di legittimazione sappiano informare la loro azione ad una visione integrata dei molteplici interessi sottesi al proprio ruolo di rappresentanti del territorio e di cittadini segnati da una specifica identità politico-partitica».

(70) Per A. SAIITA (*Risposte*, cit., 31 gennaio 2016, p. 244), per cui, invece, «i senatori rischierano di prendere posizione non tanto in base agli "interessi delle proprie Regioni" (dei quali ognuno avrà una propria visione, coerente a quella dello schieramento di appartenenza), ma per la propria collocazione politica generale»; in tal senso anche V. DE SANTIS, *La "doppia investitura"*, cit., p. 7; A. PACE, *Referendum costituzionale 2016. Le ragioni del NO*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 26 ss.

(71) M. VILLONE, *Chi ha paura del senato elettivo?*, in *Il Manifesto*, 29 aprile 2014, pp. 1-2 e in *costituzionalismo.it*, 30 aprile 2014.

(72) Sulla natura politica della rappresentanza territoriale dei nuovi senatori v. E. GIANFRANCESCO, *Risposte*, cit., p. 200; Q. CAMERLENGO, *Principi*, cit., p. 177. *Contra* C. CHIOLA, *Disarmonie nella riforma del Senato*, in *federalismi.it*, 16, 2015, p. 3 e B. PEZZINI, *Risposte*, cit., 31 gennaio 2016, p. 253, secondo cui, invece, il divieto di mandato imperativo è funzionale alla rappresentanza politica che per sua natura è sempre nazionale.

(73) Come scrive B. PEZZINI, *Risposte*, cit., p. 255, «in definitiva, sembra che nessuno dei possibili legami del senatore risulti determinante per caratterizzarne la posizione e la funzione: né

tare gli interessi dei loro territori e, quindi, dei loro partiti di regionalizzarsi<sup>74</sup>, dipenderà il prestigio politico del Senato, come Camera in grado di sganciarsi dalle logiche di appartenenza politica per farsi effettivamente interprete unitario delle realtà regionali<sup>75</sup>. Depone in tal senso, del resto, l'art. 64.2 Cost. che, attribuendo al regolamento del Senato il compito di garantire i diritti delle minoranze (nozione numerica) e non di disciplinare lo statuto dell'opposizione (nozione politica, riservata quindi al regolamento della Camera) sembra prefigurare maggioranze più fluide e variabili rispetto a quelle predeterminate basate sulla posizione assunta dalle forze politiche nei confronti del Governo<sup>76</sup>.

Del resto, i contributi pubblicati in questo volume sul Senato belga e francese dimostrano inequivocabilmente quanto il modo con cui i senatori hanno interpretato il loro ruolo sia stato decisivo ai fini dell'effettivo peso politico e istituzionale dell'Assemblea d'appartenenza

Non è possibile dire quanto i senatori sapranno utilizzare le loro prerogative e, di conseguenza, quanto diminuirà il conflitto Stato-Regioni<sup>77</sup>. In ogni caso, rispetto al precedente Senato "inutile doppione" della Camera, è indiscutibile che la riforma migliori sensibilmente l'attuale assetto istituzionale, evitando che maggioranze politiche opposte possano paralizzarlo, e ponendo le basi per una riduzione del contenzioso Stato-Regioni. Il *quanto* sarà misurato *ex post*, il dubbio sul *se* va invece chiaramente sciolto in senso positivo.

---

il legame istituzionale (con il Consiglio, la Regione, il Comune di appartenenza), né quello territoriale (con la Regione o il Comune di provenienza), né quello per tipologia di istituzione (vertice monocratico dell'esecutivo per il Sindaco / Consiglio), né quello di tipo politico».

(74) Cfr. U. DE SIERVO, *Risposte a «Venti domande sulle riforme costituzionali»*, in *Le Regioni*, 1, 2015, p. 141; V. DE SANTIS, *La "doppia investitura"*, cit., p. 5, nt. 20 e Autori ivi citati.

(75) P. POMBENI, *Il nuovo Senato e la prova dei fatti*, in *Il Sole – 24 Ore*, 13 ottobre 2015, p. 26.

(76) Contra A. SAITTA, *Risposte*, cit., p. 245.

(77) Teme che il Senato si trasformi in una istituzione di "serie B" T.E. FROSINI, *Risposte*, cit., p. 140.



## Dalle Regioni senza Camera alla Camera senza Regioni?

*Francesco Palermo*

La riforma del Senato è stata identificata come la chiave di volta della riforma costituzionale, e in molti casi “venduta” mediaticamente come riduzione dei costi della politica<sup>1</sup>.

Nell'ampio dibattito parlamentare sul punto, tuttavia, è mancata la risposta alla domanda più elementare e fondamentale: a cosa dovrà servire il nuovo Senato? Tutto è stato subordinato alla questione dell'elettività diretta o indiretta dei senatori (poi risolta dal c.d. “lodo Finocchiaro”, che rinvia all'elezione da parte delle istituzioni territoriali ma «in conformità alle scelte espresse dagli elettori...»: art. 57 c. 5), spostando l'attenzione dalla vera domanda rispetto alle funzioni dell'istituzione. In altre parole, si è partiti dalla fine (i senatori devono essere elettivi o meno?) e non dall'inizio (cosa devono fare e che tipo di rappresentanza incarnano?). Non si è dunque affrontata la domanda fondamentale: si vuole un Senato politico o territoriale? Deve svolgere funzioni di rappresentanza politica o di rappresentanza territoriale? Deve essere una Camera o un organo di incardinamento dei territori nel processo legislativo statale?

La mancata risposta a queste domande fondamentali ha fatto del Senato delineato dalla riforma un organo ibrido e destinato a diventare, secondo una fortunata espressione, più una Camera secondaria che una seconda Camera. Con la riforma il Parlamento resta infatti bicamerale (art. 55) e il Senato partecipa o può partecipare a tutta l'attività legislativa, ma con quattro diversi gradi di intensità corrispondenti a quattro diversi procedimenti (art. 70), privilegiando funzioni di carattere politico gene-

---

(1) Anche se, nel bilancio del Senato (2015), la spesa per indennità dei senatori ammonta a 41.205.255,13 euro, l'8,04% della spesa complessiva del Senato (512.786.632,03), la metà circa dei costi sostenuti per gli emolumenti ai senatori cessati dal mandato (78.686.611,63).

rale rispetto a quelle strettamente legate alla rappresentanza territoriale e al suo funzionamento, se si considera, ad esempio, il ruolo sostanzialmente irrilevante che il Senato avrà in materia di bilancio e di coordinamento della finanza pubblica. Per contro, resta impregiudicato lo *status* di parlamentare per i senatori, in particolare per ciò che riguarda la libertà di mandato, l'insindacabilità delle opinioni espresse e l'immunità, e il Senato mantiene molte funzioni precipuamente politiche (attività conoscitive e osservazioni, poteri di inchiesta su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie locali) e un'organizzazione basata su gruppi politici e senza mandato unitario per i senatori di una Regione. In definitiva, le funzioni del Senato risultano tutt'altro che irrilevanti in termini di peso politico (specie, evidentemente, se la sua maggioranza dovesse essere diversa da quella che alla Camera sostiene il Governo), ma poco significative proprio in relazione alla rappresentanza territoriale. In particolare, istituti quali la composizione volta a tenere conto della composizione politica delle Assemblee regionali (e dunque la rappresentanza non tanto delle istituzioni territoriali quanto dei loro sistemi politici), la possibilità per una minoranza qualificata (1/3) dei senatori di "richiamare" una legge e il potere di iniziativa legislativa che continua a rimanere in capo ad ogni singolo senatore in quanto membro del Parlamento rendono il Senato un organo in cui la rappresentanza politica continua a prevalere su quella territoriale.

Eppure la dottrina da tempo ha evidenziato il bivio inevitabile che si pone rispetto alle seconde Camere e alla tipologia di rappresentanza che queste incarnano, un bivio efficacemente definito il "paradosso di Madison" (Dehousse): o prevalgono il criterio di rappresentanza democratica e la natura politica dell'organo, che funziona secondo logiche politiche ed è una Camera in senso proprio (come nella maggior parte degli ordinamenti federali), oppure prevale la rappresentanza territoriale, i componenti sono non parlamentari ma "ambasciatori" dei rispettivi territori e votano normalmente con voto unitario e vincolo di mandato (l'unico modello "puro" di questo tipo è il *Bundesrat* tedesco). La scelta di fronte a questo bivio non è stata compiuta e ne è risultato così un organo ibrido. Un organo un po' territoriale e un po' politico, con funzioni significative in ambiti relativi al secondo aspetto e assai più ridotte in quelli attinenti al primo, i cui componenti sono un po' rappresen-

tanti delle istituzioni territoriali (per modalità di elezione e condizioni dell'elettorato passivo, art. 55) e un po' della vecchia "nazione" senza vincolo di mandato (in base all'art. 67 Cost., la cui nuova formulazione peraltro risulta decisamente migliorata). Come se non bastasse a questa incertezza sull'identità e sulla funzione del Senato, si aggiungono altre due componenti minori, quella "onoraria" (gli ex Presidenti della Repubblica) e quella "delle competenze" (i senatori a vita del vecchio sistema e quelli "a vita (parlamentare) breve", nominati per 7 anni dal Capo dello Stato), altre due tipologie di legittimazione che nulla hanno a che vedere con la rappresentanza dei territori. La riforma insomma replica il compromesso tra elementi democratici (e in parte "aristocratici") e territoriali delle seconde Camere tipico di molti ordinamenti federali, il che comporterà presumibilmente lo stesso scarso funzionamento dei "modelli" di riferimento (dall'Austria al Belgio, alla Spagna, per restare in Europa occidentale).

Se il *drafting* a volte contorto e zoppicante della riforma è dovuto alla precisa scelta di limitare l'intervento di revisione costituzionale a due soli ambiti principali (la riforma del sistema regionale e quella dei rapporti Stato-Regioni), dovendo pertanto sacrificare qualcosa sul piano della sistematicità e della formulazione, la scarsa chiarezza sul ruolo del Senato sembra imputabile da un lato alla necessità di un compromesso politico (va ricordato che la composizione proposta dal d.d.l. iniziale del Governo era assai diversa, magari non condivisibile ma più coerente con una rappresentanza territoriale), dall'altro, e soprattutto, ad una insufficiente elaborazione culturale a monte della scelta e nella prevalenza di contingenti fattori politici nella formazione della legge di revisione rispetto ad una visione di insieme del sistema regionale che in Italia è sempre mancata, sia quando le competenze delle Regioni ordinarie sono state aumentate (nel 2001), sia quando, come ora, vengono sensibilmente ridotte.

Solo con l'assenza di una visione coerente si spiega, ad esempio, il motivo per cui il Senato debba concorrere paritariamente nella legislazione relativa a materie quali la tutela delle minoranze linguistiche, i *referendum*, la promozione dell'equilibrio di genere nella rappresentanza (in prima lettura erano stati previsti perfino la famiglia e i trattamenti sanitari obbligatori, poi fortunatamente eliminati), temi che nulla hanno a

che vedere con la funzione di raccordo con i territori. E non avere invece alcun ruolo significativo in materie decisive per la resa effettiva del sistema regionale, come il suo finanziamento.

Certo, molto di tale resa dipenderà dalla effettiva capacità del Senato di dare un senso alle nuove e potenzialmente assai interessanti funzioni che la riforma gli attribuisce, in particolare il raccordo tra Stato, enti territoriali e Unione europea, la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea, la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori, la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni. E non poco dipenderà da altri fattori al momento non ancora definiti, quali la composizione personale del nuovo Senato (se le Regioni decideranno di "investirvi" politicamente o meno, eleggendo al Senato membri dei governi o persino i loro Presidenti, o i Sindaci di grandi città, tutti portatori di un "peso" politico maggiore dei senatori odierni), o le modifiche regolamentari necessarie per consentire un adeguato funzionamento di un organo composto da persone che svolgono anche (e forse primariamente) un altro mandato. E non va infine trascurato che si tratta di una riforma destinata ad operare per gradi: il superamento del bicameralismo paritario implica modifiche significative alla forma di governo e verosimilmente la valutazione di ciò che avrà e non avrà funzionato andrà compiuta solo successivamente – e se il Senato saprà compiere con efficacia le nuove funzioni si dimostrerà un tassello importante dell'architettura costituzionale futura, altrimenti potrebbe finirne ai margini magari fino ad essere del tutto abolito, seguendo, *mutatis mutandis*, la parabola del CNEL, che pure aveva un ruolo assai significativo nella struttura delineata dal costituente del 1947. Insomma, sarebbe errato attendersi da una riforma ampia e complessa che già fosse perfetta e prevedibile, perché nessun testo legislativo è in grado di prevedere compiutamente il suo funzionamento nella dinamica istituzionale e politica.

Tuttavia, nel complesso anche questa riforma sconta la mancanza di un'idea consolidata di regionalismo. Una mancanza che ha accompagnato l'Italia fin dalla Costituente (dove almeno fu necessaria una certa creatività per immaginare un nuovo sistema regionale) e che si è palesata in tutte le ultime riforme, da quella del 2001 a quella (fallita) del

2006 fino a quella del 2016, facendo prevalere ora l'infatuazione per le Regioni (più dettata da calcoli politici che reale), ora il sospetto verso istituzioni viste come sacche di inefficienza, malgoverno e corruzione, ora la valorizzazione delle profonde diversità tra i territori italiani, ora una concezione un po' giacobina per cui un Paese tanto diversificato possa essere gestito solo dal centro.

Questa riforma mira a privare le Regioni (ordinarie) di quasi ogni funzione legislativa e politica, riducendole a centri di coordinamento amministrativo, quasi in sostituzione delle Province – che si vorrebbero abolire ma che vengono soltanto de-costituzionalizzate. L'unica speranza di rilancio della funzione dell'autonomia regionale viene riposta nel riformulato art. 116 c. 3, volto a rendere possibile una differenziazione competenziale tra le Regioni: una disposizione chiave, ma complessivamente isolata in un quadro volto a privilegiare l'accentramento decisionale a Roma. In tale contesto, il poco di rappresentanza territoriale attribuito al nuovo Senato rischia di perdere rilevanza, visto che andrebbe a rappresentare territori senza più reali poteri. In definitiva, la chiave di volta della riforma sembra essere non tanto il Senato, quanto il ruolo delle Regioni, che il Senato dovrebbe rappresentare. Così che, anche qualora potesse parlarsi, in toni enfatici e ben poco tecnici, del nuovo Senato quale "Camera delle Regioni", occorrerebbe constatare che, dopo aver avuto per troppo tempo le Regioni senza una Camera che le rappresentasse, ci si troverebbe ora di fronte ad una Camera delle Regioni ma senza più le Regioni.



## Il superamento del bicameralismo: verso un governo nazionale della Repubblica?

*Andrea Morrone*

1. La riforma costituzionale può essere vista come l'esito più naturale del processo di trasformazione del sistema politico e istituzionale cominciato a partire dalla fine della c.d. Prima Repubblica. Alla sua base vi sono alcuni "fatti normativi" spesso volutamente trascurati nel dibattito. Tra questi i più importanti sono: la caduta del muro di Berlino nel 1989 che, con il venir meno della cortina di ferro, ha determinato anche la fine del "secolo breve"; i *referendum* per la democrazia maggioritaria del 1991 e del 1993 (il cui plusvalore politico si è concretizzato, almeno nella sostanza, nella legislazione elettorale del 1993, del 2005 e, ora, del 2015); il fallimento della riforma federale del 2001, materialmente riscritta per effetto della giurisprudenza costituzionale nella direzione di un regionalismo meno conflittuale e più cooperativo; la trasformazione del sistema politico che, dopo la scomparsa per via giudiziaria dei partiti che avevano fatto la Repubblica, e la formazione di nuove ma destrutturate e instabili forme partitiche, ha causato una crisi politico-istituzionale permanente; la presidenza di Giorgio Napolitano e, in particolare, dopo la sua rielezione quasi all'unanimità, il mandato "costituente" da lui stesso direttamente assegnato ai Governi e al Parlamento della XVII legislatura, allo scopo di fare riforme urgenti per l'ammodernamento del Paese. Se a questi fatti normativi associamo la considerazione che le modifiche proposte intervengono su quelle che Augusto Barbera ha chiamato le «pagine lasciate aperte» dal Costituente, ossia proprio sui due "compromessi dilatori" che nella seconda parte riguardano proprio la forma di governo parlamentare e l'assetto dello Stato regionale<sup>1</sup>, appare chiaro che il disegno della Repubblica ita-

---

(1) A. BARBERA, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, Giuffrè, 2016.

liana, contenuto nella legge di revisione costituzionale, non ha nulla a che vedere con il caso o l'arbitrio, ma rappresenta lo svolgimento di un lungo, graduale e tormentato processo "costituente", divenuto possibile svanite le condizioni (interne e internazionali) che ne impedivano il manifestarsi. Di questa vicenda sono *magna pars* i tentativi falliti di fare le riforme costituzionali: fallimento, però, che rispetto ai fatti normativi richiamati ha rappresentato, secondo il noto "paradosso delle riforme", il principale fattore di manifestazione di una "resistenza" politica e culturale alla modernizzazione del Paese.

2. In una pagina dimenticata di Leopoldo Elia, ho ritrovato un passaggio che, in maniera chiara, sottolinea il duplice volto del tanto celebrato compromesso costituente, che ne rivela, invece, il carattere politico contingente proprio sul fronte delle istituzioni. Secondo il punto di vista di Elia, infatti, «bisogna scomporre il compromesso globale e constatare che esso fu assai tormentato, perché nella prima parte (...) si trovò l'intesa; mentre molte soluzioni della seconda parte, appunto, passarono per comando di maggioranza»<sup>2</sup>. È sufficiente questa citazione per ricordare l'ipoteca che i vincoli di politica internazionale hanno giocato nella fase costituente, ma anche per richiamare il fatto che la scelta per quella *timida* razionalizzazione del modello di governo parlamentare, effettuata negli artt. 92 e 94 Cost., fosse il precipitato necessario sia della disomogeneità politica e della frammentazione partitica uscite dal voto del 2 giugno 1946, sia della decisione imposta dal contesto internazionale alla Costituente, tutta incentrata su un governo nazionale come *comitato esecutivo* del Parlamento anziché come organo direttivo della maggioranza. Le proposte per un parlamentarismo maggioritario incentrato sulla *premiership*, formulate in particolare da Egidio Tosato, non potevano trovare alcuno spazio, non tanto per il pur temuto spettro del tiranno, ma specie per la rottura dell'unità antifascista, consumatasi nel maggio 1947, con la cacciata dei socialisti e dei comunisti dal Governo presieduto da Alcide De Gasperi, dopo il viaggio del *leader* democristiano in America per ottenere il finanziamento della ricostruzione,

---

(2) L. ELIA, *Le basi della democrazia repubblicana*, in *Id.*, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 310.

in cambio, però, della marginalizzazione dei partiti filosovietici. L'unica via d'uscita, consentita dagli equilibri politici internazionali e, appunto per "comando di maggioranza", accettata dalle forze egemoni, *a fortiori* dopo la *conventio ad excludendum*, era solo una variante in senso *consociativo* della nascente democrazia italiana, della quale la sovranità dei partiti, la legge elettorale proporzionale e la centralità di un Parlamento a bicameralismo eguale e perfetto costituivano gli assi portanti. Nel volto delle istituzioni repubblicane, dunque, la Costituzione doveva assumere i caratteri di un «patto di reciproca garanzia»<sup>3</sup>: ma era chiaro a tutti che si trattava di un "comando di maggioranza" il cui orizzonte di senso andava commisurato alla perdurante persistenza dei fattori condizionanti la politica internazionale e nazionale.

3. Al di là degli opposti slogan, che puntano semplicisticamente sul superamento del bicameralismo, sulla riduzione dei costi della politica e sull'abolizione del CNEL, la riforma costituzionale persegue due obiettivi costituzionali che permettono di mettere ordine tra le numerose modifiche introdotte al testo della Costituzione, rendendo "omogeneo" il progetto nel suo complesso. Il primo obiettivo è quello di rafforzare la funzione di governo parlamentare nel senso di una democrazia maggioritaria dell'alternanza. Il secondo obiettivo è quello di riequilibrare il rapporto tra centro e periferia nel governo della cosa pubblica. La trasformazione del bicameralismo paritario è il cuore della novella, perché agendo sulla struttura e sulle funzioni del Senato della Repubblica si possono realizzare entrambi quegli obiettivi. L'indirizzo politico è determinato dal *continuum* elettori-Camera dei deputati-Governo: il Governo è ora responsabile solo verso la Camera bassa. Aver sottratto il Senato al rapporto fiduciario è coerente e costituzionalmente conforme al fatto che la seconda Camera non è più eletta direttamente dai cittadini. Il Senato non può sfiduciare il Governo, ma non può essere sciolto dal Governo. È un organo permanente, dunque, il cui rinnovo parziale avviene in coincidenza con le elezioni dei Consigli regionali, che eleggono sia i consiglieri senatori (74) sia i sindaci senatori (21), restando

---

(3) E. CHELI, *Il problema storico della costituente*, in *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978, p. 15 ss.

in carica fintantoché opera l'organo di cui sono espressione. L'emendamento proposto dalla minoranza del Partito democratico e poi approvato dal Parlamento prevede, ora, una parziale correzione: l'elezione dei senatori da parte dei Consigli avviene «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi», secondo modalità stabilite con una legge bicamerale (art. 57, co. 5). Come possa in concreto aversi questo collegamento è ora del tutto inappropriato stabilire: sta di fatto che questa previsione fa venir meno i dubbi di coloro che rimangono legati all'idea della necessaria derivazione popolare dei senatori. Come detto, infatti, mentre l'elezione diretta è necessaria per una Camera *politica*, ciò non è qualora una Camera sia esclusa dal circuito dell'indirizzo politico, com'è nel caso del nuovo Senato della Repubblica.

4. Il Senato della Repubblica, da Camera politica, diventa un organo di rappresentanza delle «istituzioni territoriali» (art. 55, co. 4): questa soluzione mira, da un lato, a compensare la riduzione degli spazi di autonomia regionale e, dall'altro, ad assicurare alla Repubblica delle autonomie una sede politica per affrontare i conflitti tra Stato, Regioni ed Enti locali. Com'è ben noto, il principale problema del regionalismo italiano non è l'ordine delle competenze, ma l'assenza di un'istituzione deputata a sciogliere gli inevitabili nodi di un sistema di governo territoriale altamente complesso e frammentato. Certo la riforma costituzionale del 2001 ha creato un quadro di poteri ben più disordinato di quello della Costituzione del 1948: la riforma dello Stato mediante un'ampia devoluzione di competenze alle Regioni e agli Enti locali e una corrispondente riduzione delle politiche nazionali, si è risolta *quasi soltanto in conflitti di competenza* tra enti sulla carta titolari o delle medesime funzioni o di competenze intrecciate. La giurisprudenza costituzionale di questi anni ha riordinato il quadro, al costo di riscrivere ampie parti della riforma costituzionale del 2001. Da questo punto di vista, se si legge in filigrana il nuovo art. 117 Cost., non è difficile ritrovare, in sintesi, proprio le *têtes de chapitre* dei precedenti della Corte costituzionale nelle materie contenute nel testo oggi vigente. La verità è che il neo del "federalismo all'italiana" è stato soprattutto la mancata trasformazione del Senato in una Camera delle Regioni (scelta nel 2001 ritenuta surrogabile solo con

una timida e inattuata “bicameralina”). Che un regionalismo più equilibrato sia una soluzione non solo opportuna ma anche necessaria nel contesto attuale credo sia difficile contestare: ancora più necessario appare invertire la tendenza a risolvere i problemi del pluralismo istituzionale nella *juristocracy*. In questo senso, la riforma costituzionale recupera terreno sul piano della mediazione politico-istituzionale, mediante un Senato che rappresenta le istituzioni territoriali e che, attraverso i poteri d'impulso esercitabili nei confronti delle istituzioni politiche (Camera dei deputati e Governo), potrà contribuire a portare sul piano nazionale questioni di coesione territoriale che altrimenti sarebbero destinate a essere affrontate in maniera casuale e casistica, e solo dopo anni, da parte del Giudice delle leggi (diventato *ex facto* un “arbitro dei confini” materiali). Il nuovo Senato va dunque interpretato proprio per permettere quella «integrazione dinamica fra livelli di governo» invocata dalla stessa Corte costituzionale, quando censurava la gelosa difesa delle proprie prerogative nei conflitti costituzionali sulle “materie” legislative (sent. 105/2007), proprio nella prospettiva di assicurare una sede politica di bilanciamento tra governi, se è vero che «una seconda Camera rappresentativa dei poteri locali (...) con funzione di garante di questi ultimi (...) potrebbe svolgere anche quella fondamentale funzione di unificazione contro le tendenze disgregatrici, di cui si era parlato in sede costituente»<sup>4</sup>.

5. Il superamento del bicameralismo paritario ha come conseguenza rendere il processo di governo nazionale *costituzionalmente* più forte. Da un lato, la legittimazione politica viene consolidata proprio attraverso una più stretta colleganza tra voto degli elettori e maggioranza di Governo. L'elezione della Camera dei deputati, sola Camera politica, evita il rischio di avere due maggioranze diverse nei due rami parlamentari e, soprattutto, di avere Governi che non siano riconducibili ad una scelta diretta del corpo elettorale, ma legati a convenzioni stabilite esclusivamente in sede partitica. Se c'è un valore che connota il modello parlamentare è il *principio di responsabilità politica*, e questo

---

(4) L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Storia d'Italia, Annali 17, Torino, Einaudi, 2001, p. 354.

principio è tanto più effettivo, quanto maggiore è il grado di derivazione del Governo e della maggioranza dei rappresentanti dalle scelte del popolo sovrano. Dall'altro lato, rafforzare il *continuum* corpo elettorale-maggioranza-Governo equivale a piegare l'azione di governo in funzione degli indirizzi determinati dalla maggioranza degli elettori e non esclusivamente dalla partitocrazia.

Facciamo un esempio riguardante il processo legislativo. Il problema che affligge la nostra democrazia parlamentare non è né la mancanza di legislazione né la difficoltà di fare leggi. Anche questo è un *topos* ricorrente, usato con finalità opposte, in una discussione sfuocata. La questione va invece scissa in due profili: il primo riguarda la *qualità* della legislazione, il secondo i *soggetti* della legislazione. Per qualità della legislazione intendo l'idoneità delle scelte normative a riflettere gli interessi della società civile: un conto è il ruolo della classe politica di farsi interprete di quegli interessi e di tradurli in norme (che non è in discussione), altro conto è rendere quel potere di selezione del tutto scisso da qualsiasi legame con la volontà della maggioranza del Paese reale (che oggi è gravemente messo in dubbio). Dal punto di vista del soggetto, è un fatto normale della modernità (e ancora più nella post-modernità) che il Governo sia "signore" della legislazione; meno normale, che in un sistema parlamentare la legislazione d'iniziativa governativa avvenga *fuori* della Camera dei rappresentanti del popolo.

La nostra Costituzione, scritta e vivente, non ha rimedi efficaci contro l'abuso della decretazione d'urgenza, la normazione ordinaria mediante decreti od ordinanze di dubbia natura giuridica ma applicati con valenza normativa, il ricorso ai maxiemendamenti e alla questione di fiducia, che deprimono quel che resta delle funzioni del Parlamento. La riforma costituzionale, da questo punto di vista, rappresenta un *tentativo* per riportare il processo di produzione normativa del Governo da fuori a *dentro* il Parlamento. In questa direzione vanno non solo la costituzionalizzazione dei limiti alla decretazione d'urgenza contenuti oggi, e per questo sistematicamente violati, nella legge n. 400/1988 (art. 77), ma anche la previsione di una "corsia preferenziale", e "a data certa", per la discussione e l'approvazione dei disegni di legge dal governo ritenuti essenziali «per l'attuazione del programma di Governo» (art. 72, u.c.). Non si tratta di mere previsioni tecniche, dirette a razionalizzare

la produzione delle norme, ma proprio di soluzioni coerenti col modello parlamentare e con il principio di responsabilità del governo verso la Camera dei rappresentanti e, per questa via, verso il popolo.

6. Il principale obiettivo che James Madison riteneva necessario perseguire mediante la costituzione federale degli Stati Uniti d'America era creare un "governo nazionale" per unire il Paese nelle libertà individuali e nella diversità dei Governi locali contro le derive e i rischi di dissoluzione, rappresentati da fazioni e corporazioni che sostituiscono il *particolare* all'interesse generale. Il nostro Paese, io credo, ha mancato finora l'appuntamento con la storia. La nostra Costituzione, così generosa sul piano dei principi e dei diritti fondamentali, non lo è stata altrettanto sul piano delle istituzioni di governo della Repubblica. Le ragioni storiche che potevano giustificare la scelta costituente sono ormai venute meno. Le sfide di un'Europa senza identità e di una globalizzazione che ci espone a inedite forme di identificazione "disindividualizzante" devono essere affrontate attraverso istituzioni nuove e adeguate. La riforma costituzionale non risolve tutti i problemi, certo, ma si fa carico di rispondere ad alcuni limiti delle nostre istituzioni, cercando di realizzare un processo di governo più forte e coeso, sia sul piano nazionale, sia nei rapporti tra centro e periferie.



## Considerazioni sparse, tra Senato delle autonomie e “nuovissimo” Titolo V

*Enrico Carloni*

### 1. *Premessa*

La riflessione sul ruolo, oltre che sulle funzioni e sulla composizione, del “Senato delle autonomie” non può prescindere da quella, più complessiva, sulla forma di Stato (e non solo e non tanto sulla forma di governo) che emerge dalla legge di riforma costituzionale “Boschi-Renzi”, sulla quale il corpo elettorale si pronuncerà il prossimo 4 dicembre.

Per quanto, infatti, l’attenzione dei commentatori si sia soffermata anzitutto sull’impatto del superamento del bicameralismo perfetto sulla forma di governo, in particolare per via del concentrarsi del rapporto di fiducia in capo alla sola Camera dei deputati (elemento, questo, spesso letto in combinato disposto con la nuova legge elettorale e quindi variamente visto come foriero di un – eccessivo, o al contrario auspicabile – rafforzamento dell’esecutivo o di una – anche qui, deteriore o apprezzabile – super-rappresentanza della maggioranza di Governo), la questione della nuova forma di Stato delle autonomie scaturente dalla riforma è di non minore importanza.

Vale appena la pena di ricordare come, sin dal dibattito a margine dell’approvazione della riforma del Titolo V del 2001 (per quanto si tratti, come noto, di una questione ancora più risalente), la previsione di un Senato delle autonomie sia stata vista come un elemento necessario per il compiuto sviluppo di un sistema pienamente autonomistico (se non, come si diceva all’epoca ed ora sempre meno e comunque con maggiore cautela, con tendenze “federaliste”). Un ruolo centrale se è vero che l’abbandono di un criterio gerarchico per la soluzione dei conflitti, e delle antinomie, tra Stato e autonomie, specie regionali (che era una delle chiavi di lettura della riforma del 2001), enfatizza le esigenze della leale collaborazione

e richiede idonee dinamiche di composizione e di raccordo. Ed in questi quindici anni che ci separano dall'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 si è avvertita la mancanza di adeguate sedi di raccordo quale poteva essere una diversa Camera alta: mancanza solo in parte compensata dal ruolo giocato dal sistema delle Conferenze, ma in larga parte supplita dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

## ***2. Le ragioni della riforma della Camera alta***

La trasformazione della Camera alta in Senato rappresentativo delle autonomie territoriali, in termini generali, può dunque essere vista come coerente con un disegno complessivo di rafforzamento delle Regioni e degli Enti locali.

Va detto, però, che la valorizzazione delle autonomie, nel senso (anche) della costruzione di un sistema di forti autonomie, sia pure entro un disegno meno conflittuale di quello emerso dalla riforma del 2001, non pare l'obiettivo della nuova legge di revisione costituzionale. Paiono piuttosto esigenze del centro statale, ed anzitutto dunque questioni legate, di nuovo, alla forma di governo dello Stato, a richiedere una "semplificazione" che passa, appunto, attraverso la nuova formulazione del Senato ed in particolare attraverso la cesura del rapporto di fiducia con il Governo.

Una "semplificazione" che nasconde, va detto, numerosi elementi di complessità e mira a fornire risposte a domande a volte sbagliate. Così per la presunta lentezza del procedimento legislativo e conseguente incapacità di produrre leggi, un dato rispetto al quale i numeri paiono in qualche modo controintuitivi dato che segnalano sia per tempi che per numerosità complessiva una grande produttività del Parlamento, o meglio certo del combinato Governo-Parlamento. È vero che il sistema del bicameralismo perfetto (o, come si dice ora, più che perfetto) può rendere il Parlamento disfunzionale e quindi si può convenire con l'esigenza di una sua revisione, ma è difficile ragionevolmente affermare che il sistema non sia in grado di produrre leggi, posto che un tema da tempo all'attenzione è quello dell'ipertrofia normativa, o non sia in grado di farlo tempestivamente, sia pure, di nuovo, con un ruolo preponderante della decretazione governativa: tutte le riforme degli anni della crisi economica sono lì a dimostrarlo.

Riequilibrare lo sbilanciamento delle dinamiche legislative, definitosi in questi anni sempre più a favore del Governo, pare, dunque, essere piuttosto (questo sì) un obiettivo auspicabile, e la “semplificazione” dei lavori parlamentari è vista da molti commentatori come coerente con questa esigenza. In questa prospettiva, però, i meccanismi previsti dalla riforma non operano in senso univoco, o sono comunque suscettibili di letture diverse, di segno esattamente inverso.

### *3. Il riaccentramento della funzione legislativa*

La questione che qui interessa è però soprattutto un'altra: si avverte da tempo, sia pure con rilevanti eccezioni, l'esigenza di un Senato delle autonomie, ma questo si inserisce ora in un quadro di rapporti centro-periferia profondamente mutato, cosicché diventa difficile leggerlo in coerenza con la realizzazione di un sistema fortemente autonomistico come voleva (e avrebbe dovuto e potuto) essere con riferimento alle riforme del 2001.

Perché, va detto, senza che questo costituisca un elemento necessariamente criticabile della riforma, ma credo sia un dato difficilmente controvertibile, la sua previsione si colloca, ora, entro un disegno di forte riaccentramento e di indebolimento delle autonomie regionali e locali in quanto tali.

Perché la riforma non muove, e questo mi pare un aspetto non controverso nel dibattito che la accompagna, dalla volontà di rafforzare il sistema repubblicano delle autonomie (anzitutto regionali), ma piuttosto dalla presa d'atto del “fallimento” della scommessa regionalistica ed autonomistica del 2001. Che è poi più complessivamente il fallimento del regionalismo, ed anzitutto della classe politica regionale (per quanto semplificazioni eccessive siano improprie ed inesatte): una prospettiva che rende evidentemente meno persuasive una serie di scelte, tra le quali, per tutte, quella in ordine alla nuova composizione del Senato. Un corno del problema è dato dall'evidente riaccentramento della funzione legislativa in capo allo Stato: un aspetto che va riqualificando la prospettiva del regionalismo italiano, da un modello realmente autonomistico aperto alla (effettiva) differenziazione ad un modello a più evidente caratterizzazione unitaria e gerarchica. Il venir meno della competenza concorrente (con le materie già previste dal terzo comma

dell'art. 117 Cost. “re-distribuite” tra potestà esclusiva dello Stato e potestà legislativa delle Regioni) è evidentemente solo un pezzo di un ridisegno più ampio dei rapporti tra Stato e Regioni, che passa da una nuova definizione dei rapporti tra competenze legislative statali e regionali. Ne sono chiara manifestazione: il ritorno del limite degli interessi «regionali e locali», che si può leggere in controtuce nella riformulazione dell'elenco delle materie (sia pure ora “esclusive”) di competenza regionale; l'espandersi dei titoli di legittimazione statale che crescono di importanza e pervasività con la creazione di nuove competenze trasversali ad ampio spettro; soprattutto, però, il ritorno del limite dell'interesse nazionale, clausola *bonne à tout faire* affidata dal legislatore della riforma costituzionale al Governo e al Parlamento nazionale.

Un disegno neo-centralista letto a volte come “presa d'atto” della giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale era però maturata su un testo costituzionale decisamente di più chiara impronta autonomista. La riforma, in questo senso, spostando il punto di equilibrio tra esigenze di unità/uniformità ed esigenze di differenziazione chiaramente a vantaggio delle prime, pone le premesse per un'ulteriore lettura in chiave centralistica e gerarchica dei rapporti tra Stato e autonomie, destinata a maturare ben oltre gli approdi attuali della giurisprudenza costituzionale. Un riaccostamento che trova un suo passaggio interessante proprio nel disegno (statale) di un sistema delle autonomie locali: per quanto si lasci alle Regioni uno spazio nella disciplina dell'area vasta, la riconduzione allo Stato della competenza sull'ordinamento (complessivo) delle autonomie locali conferma bene il superamento del paradigma dell'autonomia come differenziazione, legislativa ma anche organizzativa, che era una delle chiavi di lettura del sistema ora in via di superamento.

#### 4. Il “posto” del nuovo Senato delle autonomie

Il Senato risulta titolare di competenze enumerate (ma mai esclusive, visto il carattere rappresentativo-politico della Camera portatrice inevitabile di competenze generali): non è qui possibile analizzare nel dettaglio le nuove funzioni e la nuova composizione, chiaro è però che ci troviamo di fronte ad un organo totalmente nuovo, con ampi spazi di indeterminatezza lasciati aperti dal progetto riformatore e che attendono di essere chiariti non tanto (e non solo) per via interpretativa ed at-

traverso i nuovi regolamenti parlamentari, ma anche attraverso la legislazione, sia elettorale che di necessario raccordo con quella previgente. Quest'ultimo profilo è particolarmente evidente per il sistema delle Conferenze, delle quali va assicurata la complementarietà al nuovo soggetto deputato a svolgere la funzione di raccordo tra i diversi livelli di governo: il tutto all'interno di scelte di fondo che non sempre paiono lineari, se è vero che il ri-orientamento delle Regioni quali enti (più di prima) di amministrazione più che di legislazione sembra prelude ad un ruolo decisivo dei raccordi a livello di esecutivi (e, quindi, di Conferenze) più che di Consigli (come pare invece emergere, sia pure con alcuni margini di incertezza, dalla composizione del nuovo Senato). In ogni caso competenze e funzioni della rinnovata Camera alta vanno ambientate, come detto, all'interno del complessivo disegno di riaccostamento operato dalla riforma: in questa prospettiva il Senato si pone come snodo intorno al quale riflettere alla ricerca dei caratteri effettivi del nuovo quadro costituzionale in via di approvazione. È evidente, infatti, che la presenza delle "autonomie al centro" si pone in un certo senso a compensazione del loro indebolimento in periferia. Da un progetto costituzionale orientato alla differenziazione, ma anche alla conflittualità, ad un diverso progetto nel quale le ragioni dell'uniformità sono più valorizzate, entro un impianto istituzionale nel quale le autonomie (specie, ma non solo, regionali) sono chiamate a interloquire già nella formazione della legislazione nazionale. Con la precisazione, peraltro, della ancora non così pacificamente chiarita "rappresentanza" espressa dal nuovo Senato, attraversato da più linee di frattura permanente (territoriale, partitica, istituzionale).

Tacendo di una serie di questioni più di dettaglio, che rendono complessivamente non del tutto convincente la composizione e la rappresentatività del nuovo Senato, e che sollevano alcune perplessità sulle funzioni assegnate e sulla efficacia dei nuovi procedimenti legislativi, è il disegno nel suo insieme a prestarsi a letture di segno diverso.

Un disegno che ha una sua coerenza, non per questo necessariamente convincente: vari commentatori hanno criticato l'accresciuta forza di Regioni evidentemente più deboli: il che è un ossimoro ma anche un dato che ricaviamo dal ruolo, comunque non trascurabile, riconosciuto ai senatori espressione (in larga parte) di autonomie ricondotte in un rap-

porto di gerarchia con lo Stato. Perché è vero che un “Senato delle autonomie” è spesso presente nello scenario comparato, specie tra gli Stati europei di maggiore dimensione, ma generalmente vi è diretta corrispondenza tra “forza” delle autonomie in periferia e loro valorizzazione “al centro”, il che come detto non sembra essere un elemento che caratterizza il nuovo progetto riformatore.

Certamente, in ogni caso, il nuovo Senato federale va a porsi come perno intorno al quale ruoterà il destino del nuovo ordinamento delle autonomie regionali e locali, un ordinamento che pare altrimenti destinato a riflettere quel regionalismo dell’uniformità *d’antàn* che le riforme del 2001 avevano (o così molti ritenevano) consegnato alla storia.

La storia recente, già seguendo l’evoluzione della giurisprudenza costituzionale, ci mostra però bene come le ragioni dell’uniformità e dell’interesse nazionale abbiano mostrato la loro irriducibilità: prima costrette entro le maglie strette del Titolo V del 2001, poi in grado di forzarle fino quasi a romperle, ora capaci di erompere nuovamente nella nuova forma di Stato che ci consegna la riforma costituzionale. L’irresistibile ritorno della gerarchia, quale criterio per interpretare di norma i rapporti tra lo Stato e gli «altri enti che costituiscono la Repubblica», potrà trovare un suo temperamento nel ruolo che il Senato delle autonomie, quali che siano state le ragioni alla base della sua previsione nella riforma costituzionale, sarà in grado di giocare nel nuovo, ancora esso stesso solo potenziale, scenario.

## Il nodo del dialogo tra Senato e Conferenze

*Ilenia Ruggiu*

Il Senato proposto nella riforma Boschi-Renzi è sicuramente utile a risolvere i nodi del bicameralismo perfetto, ma da una valutazione strettamente regionalista un giudizio in senso positivo risulta più problematico.

La ragione di fondo è che la sua istituzione avviene in un contesto in cui il regionalismo retrocede: la clausola di supremazia, le poche materie restanti alle Regioni, la sempre più ristretta possibilità di elaborare indirizzi politici propri fanno sì che la riduzione degli spazi dell'autonomia sia tale che un Senato delle Regioni appare in qualche modo inutile.

Posta questa situazione generale, in questo intervento vorrei soffermarmi su un aspetto che, a mio avviso, farà la differenza nel funzionamento della rappresentanza territoriale: il rapporto che il Senato instaurerà con il sistema delle Conferenze.

Com'è noto, l'introduzione del Senato si innesta in un contesto in cui forme di rappresentanza territoriale – il sistema delle Conferenze Stato-Regioni, Stato-Città e Unificata – già esistevano in Italia, dal lontano 1983. Il nuovo assetto che si delinea implica, dunque, la creazione di un sistema di rappresentanza territoriale dualistico, che viaggia su due binari paralleli e intersecantesi. Tale compresenza istituzionale genera diverse questioni: che sorte subirà il sistema delle Conferenze se il Senato entrerà a regime? Verrà progressivamente esautorato perdendo legittimità interlocutoria? Si creeranno due autonomi canali di rappresentanza territoriale? Quale sarà il più efficace? E come si armonizzeranno tra loro? La duplice presenza servirà a rafforzare le rivendicazioni territoriali al centro o porterà ad una situazione di reciproco indebolimento? La situazione che si profila con la riforma in esame, di un Senato che coesiste con le Conferenze, potrebbe portare a diversi scenari. Apparentemente si potrebbe pensare ad un rafforzamento degli inte-

ressi territoriali: avere due luoghi dove questi sono rappresentati, infatti, dovrebbe ampliare, anziché diminuire, le *chance* di incidere ed essere ascoltati, tuttavia lo sdoppiamento delle sedi della rappresentanza territoriale è anche foriero di numerosi rischi, almeno *rebus sic stantibus*. Ad esempio quello di sovrapposizione di competenze e di reciproca smentita nelle duplicate sedi rappresentative. La Relazione della Commissione per le riforme costituzionali del 17 settembre 2013 si era posta il problema della duplicazione di funzioni, suggerendo che il Senato, assumesse su di sé le funzioni normative delle Conferenze. Com'è noto, queste attualmente consistono nel parere sugli schemi di decreto legislativo, di regolamenti del Governo e sui disegni di legge: niente di ciò viene menzionato tra le nuove funzioni del Senato, per cui esse restano in capo alle Conferenze. Tale dato è fonte di possibili reciproci indebolimenti. Un esempio concreto può aiutare a capire che cosa potrebbe accadere: *rebus sic stantibus*, le Conferenze continuerebbero ad esprimere il loro parere sui disegni di legge del Governo di interesse delle Regioni: il parere, com'è noto, è obbligatorio e non vincolante. In uno scenario virtuoso, potrebbe immaginarsi uno stretto dialogo e sintonia tra Conferenze e Senato in cui quest'ultimo si fa interprete, nell'*iter* parlamentare, del parere espresso nelle Conferenze e lo porta avanti difendendolo coerentemente. Tuttavia, potrebbe anche accadere (e tale scenario è verosimile, viste le logiche partitiche che tendono a prevalere nelle seconde Camere) che il Senato smentisca il parere delle Conferenze, in questo modo delegittimando l'organo. In generale, non essendo chiaro quale dei due organi dei territori esprima in via definitiva la loro volontà, la maggioranza politica nazionale potrebbe usare il *divide et impera*.

Se l'attuale riforma entrasse in vigore, l'auspicio è che il Parlamento proceda ad un rapido ripensamento del sistema delle Conferenze, come sembra indirizzato a fare, avendo lo stesso avviato un ciclo di audizioni in tal senso, in modo da armonizzarlo con il ruolo dell'attuale Senato. Altrettanto importante è che i territori interpretino sinergicamente le due sedi di rappresentanza territoriale, cercando il massimo della collaborazione interna e non smentendo le reciproche posizioni assunte nei due organi.

Il sistema delle Conferenze andrebbe riordinato, a mio avviso, seguendo almeno tre principi generali: evitare sovrapposizioni tra funzioni del Senato e funzioni delle Conferenze per rendere il quadro delle funzioni chiaro agli operatori politici; evitare potenziali conflittualità tra i due organi; conservare la natura a tre punte delle Conferenze, che garantisce il coinvolgimento anche delle autonomie locali, oltre che di quelle regionali. Dovrebbe, invece, evitarsi la creazione di ulteriori sedi di rappresentanza territoriale come quella, che il Parlamento sta esplorando nelle sue audizioni, di istituire una Conferenza delle assemblee legislative delle Regioni. A mio avviso, l'assetto della rappresentanza al centro dovrebbe ispirarsi al principio "*entia non sunt multiplicanda sine necessitate*". Il doppio circuito che verrà in essere – Senato e sistema delle Conferenze – è già in parte ridondante. Una riforma ideale richiederebbe una sede unitaria di rappresentanza territoriale che dialoghi contemporaneamente con il Parlamento e il Governo: non essendo tale disegno – monocamerale con costituzionalizzazione delle Conferenze – realistico, è tuttavia da evitare l'istituzione di un eventuale terzo organo. Le Assemblee elettive regionali trovano la loro rappresentanza nel Senato. Se questo non ci fosse mi sentirei di sostenere la creazione di una Conferenza Stato-Regioni a 44 membri dove, accanto ai 22 Presidenti regionali, siedano anche i 22 Presidenti dei Consigli regionali, ma istituire un terzo organo *ex novo* in questo contesto rischia di indebolire reciprocamente Senato e Conferenze. Ritengo che la proliferazione di organi sia negativa per il regionalismo.

In conclusione, non va dimenticato, a prescindere dall'esito referendario, che il dibattito sul futuro della rappresentanza territoriale al centro non potrà non confrontarsi con la presenza del sistema delle Conferenze. L'istituzione dell'attuale Senato non è sufficiente a coprire tutte le esigenze del regionalismo che spesso si inverano in atti amministrativi, piani, accordi, strategie adottati in tali sedi. D'altra parte in tutti gli Stati composti, accanto alla Camera delle Regioni, sono presenti sistemi delle Conferenze, ossia dialoghi tra esecutivi statali e regionali, che spesso risultano essere i veri canali su cui viaggia la rappresentanza territoriale. Se il Senato vorrà avere qualche *chance* di funzionare in un contesto di regionalismo debole sarà bene che cerchi uno stretto raccordo con tali organi.



## Rilievi critici sul nuovo Senato

*Francesco Raffaello De Martino*

### 1. *Premessa. Il bicameralismo perfetto, un compromesso insoddisfacente*

Le ragioni che condussero all'approvazione del bicameralismo perfetto sono note<sup>1</sup>. Come si sa, infatti, il dibattito alla Costituente su quale modello bicamerale approvare non approdò ad un risultato ottimale perché, in quella sede, si realizzò una mediazione piuttosto incerta tra prospettive assai distanti tra loro<sup>2</sup>. In particolare, alla base dell'accordo raggiunto vi fu una convergenza tacita delle sinistre, espressa in un o.d.g. a firma di Rossi e altri, secondo il quale la seconda Camera non avrebbe dovuto alterare «... la fisionomia politica del Paese ... rispecchiata dalla composizione della prima Camera»<sup>3</sup>. Tale intesa, tuttavia, non favorì l'individuazione di precise tecniche di organizzazione della seconda Camera, ma fu il risultato della preclusione degli obiettivi non condivisi tra forze politiche avversa-

---

(1) La bibliografia è molto ampia; si veda di recente: G. CRAINZ, C. FUSARO, *Aggiornare la Costituzione. Storia e ragioni di una riforma*, Roma, Donzelli, 2016; P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016; A. MORRONE, *Trasformazioni costituzionali. Un altro modo di leggere il processo delle riforme in Italia*, Torino, Giappichelli, 2016, spec. p. 18 ss.; A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Annali VIII, Milano, Giuffrè, 2015, spec. p. 301 ss. e p. 342 ss.

(2) In tal senso G. FERRARA, *Commento all'articolo 55 della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, Tomo I, Bologna, Zanichelli, 1984, p. 7 ss., in cui si evidenzia che alla Costituente tali orientamenti furono rappresentati dalle sinistre, favorevoli a un Parlamento monocamerale; dai democristiani, fautori di una soluzione bicamerale diretta a rappresentare nel Senato gli interessi delle professioni; dai repubblicani, sostenitori di un Senato che fosse «uno dei riflessi costituzionali del riconoscimento delle Regioni come enti di diritto pubblico»; e dai liberali, a favore di una seconda Camera di garanzia, anche con l'obiettivo di arginare le tendenze stataliste di quel periodo.

(3) *Ibidem*, p. 9, nt. 14.

rie<sup>4</sup>, ciascuna delle quali impegnata ad ostacolare le posizioni dell'altra<sup>5</sup>. Invero, come è stato evidenziato in seguito, quella decisione maturò soprattutto a causa della preoccupazione di un ritorno a concezioni autoritarie e totalitarie dello Stato<sup>6</sup>. Nel senso che la ragione politica sottesa a quell'accordo fu il timore che l'uno o l'altro dei due schieramenti (le sinistre riunite nel Fronte popolare o la Democrazia cristiana), se vincitore, potesse svolgere un'azione di governo radicale senza incontrare limiti di sorta alla sua attività in sede parlamentare: specialmente da parte delle sinistre si temeva di introdurre meccanismi che potessero alterare gli «equilibri esistenti»<sup>7</sup>. In altre parole, l'"ombra del tiranno" pesò molto sulle soluzioni adottate, e il bicameralismo fu concepito come uno strumento per favorire il raffreddamento del processo di decisione politica<sup>8</sup>. Nonostante i limiti dell'accordo raggiunto, il Costituente configurò l'istituzione parlamentare in modo molto chiaro: stabilire, cioè, le premesse per la costruzione di una democrazia avanzata mediante una precisa disciplina dei rapporti economici, connessa con quella dei diritti sociali, definendo il Parlamento come «espressione massima, anche se non esclusiva, della democrazia realizzata e realizzabile, come strumento di questa, nell'ambito dell'assetto costituzionale dello Stato, in quanto centro di riferimento e di espressione della rappresentanza nazionale»<sup>9</sup>. Le Camere, nel disegno costituente, avrebbero dovuto rappresentare il luogo naturale e più sicuro per l'affermazione dei nuovi principi repubbli-

---

(4) *Ibidem*, p. 7.

(5) *Ibidem*, p. 7.

(6) Per più ampie considerazioni sul punto si veda G. DOSSETTI, in L. ELIA, P. SCOPPOLA (a cura di), *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, Bologna, Il Mulino, 2003, spec. pp. 64, 65.

(7) Questo aspetto è segnalato da P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano. Dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995, pp. 116, 117; in senso analogo, da ultimo, A. BARBERA, *Nuova legge elettorale, riforma del Senato e "forma di governo"*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 129 ss.

(8) Come è stato chiarito da G. DOSSETTI, in L. ELIA, P. SCOPPOLA (a cura di), *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, cit., pp. 64, 65, il Parlamento avrebbe dovuto costituire un'istanza di freno capace di rallentare l'azione di Governo e della sua maggioranza politica.

(9) G. FERRARA, cit., p. 29.

cani: la sede di “congiunzione” tra società e stato<sup>10</sup>, che avrebbe favorito l’unificazione del tessuto sociale lacerato dalla guerra e dalle divisioni del ventennio fascista.

## ***2. Le ragioni della riforma del Parlamento secondo la relazione illustrativa del d.d.l. cost. n. 1429 A.S.***

Sin dagli anni Settanta del secolo scorso la dottrina regionalista sostiene l’opportunità di trasformare il Senato in Camera delle Regioni<sup>11</sup>. L’argomento che emerge con maggiore frequenza identifica la seconda Camera come luogo della rappresentanza territoriale<sup>12</sup>, stanza di compensazione tra gli interessi statali e regionali, nella prospettiva di collaborazione e contemperamento delle rispettive esigenze legislative.

La trasformazione del Senato in Camera delle Regioni potrebbe essere un modo, se non altro, di rimediare alla non felice scelta costituente e alle attese più che trentennali della dottrina. Tuttavia, come si vedrà, il progetto di revisione costituzionale *in itinere* non va nella direzione richiamata, ma configura il Senato con dei caratteri non ben definiti.

La relazione illustrativa rimarca l’importanza di «semplificare e impostare in modo nuovo i rapporti tra i diversi livelli di governo, definendo un sistema incentrato su un nuovo modello di interlocuzione e di più intensa collaborazione inter-istituzionale e, in alcuni ambiti, di codecisione tra gli enti che compongono la Repubblica»<sup>13</sup>. Sicché oltre ad insistere sull’elemento di novità (come se questa fosse un pregio delle modifiche al di là dei contenuti) che deve caratterizzare i rapporti tra gli enti territoriali, si pone l’accento sulla collaborazione e la codecisione.

---

(10) Secondo la formula elaborata da GNEIST come richiamato da G. FERRARA, cit., p. 31; più recente la riflessione di M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista Aic*, 2, 2014, pp. 2, 3, che colloca la questione della riforma del bicameralismo nel più ampio problema della «crisi della statualità».

(11) Tra i primi studi si veda N. OCCHIOCIUPO, *La Camera delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1975; L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 1984, p. 219 ss.

(12) Un esame dei vari profili è in L. CASTELLI, *Il senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Padova, Cedam, 2010; I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010.

(13) Cfr. *Relazione illustrativa di accompagnamento di disegno di legge costituzionale*, p. 4.

La riforma del Senato, rappresentativo delle istituzioni territoriali, intende corrispondere a tali propositi. Si predispone pertanto un assetto bicamerale nuovo nel quale «la Camera diviene titolare in via esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo, esercitando la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo sull'operato del Governo, mentre il Senato ... si caratterizza come un organo rappresentativo delle «Istituzioni territoriali»<sup>14</sup>. Tale scelta è condivisibile, tuttavia la sua concretizzazione è incerta.

Anzitutto non è una Camera delle Regioni, ma un Senato della Repubblica (inizialmente delle autonomie) dove siedono i consiglieri regionali, i Sindaci, gli ex Presidenti della Repubblica e cinque senatori nominati dal Capo dello Stato che durano in carica sette anni e non sono rinominabili (*infra*). Esso aspira a realizzare la sede di «raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali ... in grado di bilanciare interessi nazionali, regionali e locali...»<sup>15</sup>. Peraltro quest'ultimo obiettivo, che sembrerebbe voler rilanciare le relazioni tra lo Stato e le Regioni, appare smentito dalle soluzioni proposte. Si assiste, invero, ad una contrazione dell'autonomia legislativa regionale<sup>16</sup>. Difatti, da un lato scompare la potestà concorrente<sup>17</sup> e, dall'altro, si introduce la cd. clausola di supremazia: cioè uno strumento che consente allo Stato di «intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale»<sup>18</sup>. Tale formula appare piuttosto ambigua, difficilmente giustiziabile, e sembra assegnare allo Stato una posizione ben più significativa di quanto sia stato fino ad oggi<sup>19</sup>.

---

(14) *Ibidem*.

(15) *Ibidem*.

(16) Si veda U. DE SIERVO, *Una prima lettura del progettato nuovo art. 117 Cost.*, in *Rivista Aic*, 1, 2016.

(17) Taluni Autori giudicano positivamente tale soluzione, a causa delle difficoltà di individuare correttamente i principi fondamentali delle materie di competenza regionale che, oltre a generare un discreto contenzioso, impedivano (A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista Aic*, 2, 2015, pp. 10,11) di definire in modo chiaro «l'imputazione della responsabilità politica» per la presenza di due legislatori.

(18) Cfr. art. 117, 4 comma, Cost. del progetto di revisione.

(19) Problematicamente sul punto, I. CIOLLI, *La riforma del titolo V e i conflitti di fronte alla Cor-*

### 3. *Il Senato delle Regioni e delle autonomie*

Rispetto all'ipotesi iniziale<sup>20</sup>, si è giunti alla scelta che assegna ai Consigli regionali e ai Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano l'elezione, con metodo proporzionale, dei senatori tra i propri membri e, nella misura di uno per ciascuno, tra i Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori. Si fissa in due il numero minimo di senatori attribuito a ciascuna Regione, secondo una ripartizione dei seggi stabilita in base alla proporzione della loro popolazione. Ancora, la durata del loro mandato coincide con quella degli organi territoriali da cui sono stati eletti, «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge»<sup>21</sup>.

Pertanto, anche in questo caso, come accadde alla Costituente, si è rinviato alla legge ordinaria bicamerale la disciplina delle modalità di elezione dei membri del Senato tra consiglieri e Sindaci, per cui si dovrà attendere la nuova legge elettorale per avere un quadro di riferimento normativo definitivo. Peraltro l'esperienza non molto positiva della disciplina per l'elezione del Senato che, come noto, ha svilito l'opzione dell'elezione dei senatori «su base regionale» indicata in Costituzione<sup>22</sup>, avrebbe forse consigliato una soluzione diversa.

Le modalità di elezione presentano alcuni punti critici.

La distribuzione dei seggi su base proporzionale, ovvero in ragione della consistenza demografica, comporta il rischio della costituzione in Senato di un asse composto dalle Regioni più grandi che potrebbe compromettere le istanze delle Regioni più piccole.

---

*te costituzionale*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), p. 13 ss

(20) Che prevedeva la composizione paritaria di rappresentanti regionali e comunali, e la rappresentanza delle minoranze presenti nei Consigli regionali e nel collegio che elegge i sindaci di ciascuna Regione.

(21) Cfr. art. 57, 5 comma, Cost. del progetto di revisione.

(22) Come è stato evidenziato di recente, l'ordine del giorno dell'on. Nitti e altri stabilì l'elezione del Senato mediante il suffragio universale e diretto, con collegio uninominale (A. BARBERA, *Nuova legge elettorale, riforma del Senato e "forma di governo"*, cit., p. 139, in cui si precisa che tale ordine del giorno fu poi eluso dalla legge n. 29 del 1948 che stabilì la soglia del 65% dei voti validi per la conquista del collegio), disponendo, in tal modo, la pari legittimazione di entrambe le Camere, sia pure con diversi sistemi elettorali e diversa durata, poi equiparata con la legge costituzionale n. 2 del 1963.

Ancora, i rappresentanti dei Consigli regionali che andranno a comporre il nuovo Senato saranno portatori degli interessi obiettivi del territorio o costituiranno la proiezione degli interessi dei partiti da cui provengono? Le Regioni infatti presentano una debolezza tradizionale riguardo alla presenza nei loro territori di partiti regionali autentici. L'elezione di secondo grado così concepita, cioè l'indistinta provenienza dei senatori dai Consigli regionali, rischia di inficiare in radice il modello, perché se dovessero prevalere, sia nelle Regioni sia nel nuovo Senato, gli interessi dei partiti nazionali potrebbe vanificarsi la stessa ragione fondamentale dell'istituzione di una Camera alta. Al fine di ovviare a questo problema sono stati suggeriti taluni correttivi<sup>23</sup>: come ad esempio il voto di delegazione, in base al quale se in una delegazione regionale non si raggiunge l'unanimità quella Regione risulta astenuta; e, ancora, la costituzione dei gruppi su base territoriale, cioè un gruppo per ogni Regione. Tali strumenti potrebbero essere disciplinati speditamente attraverso il regolamento del Senato.

#### 4. *Il Senato di garanzia*

Il Senato, secondo il progetto di revisione, presenta una fisionomia precisa: esso è al contempo sede di raccordo tra lo Stato e le autonomie, e strumento di garanzia ed equilibrio del sistema istituzionale.

Le funzioni che qualificano il Senato come organo di garanzia<sup>24</sup> sono il potere di revisione costituzionale, l'elezione del Presidente della Repubblica, l'elezione di un terzo dei componenti il Consiglio superiore della magistratura e l'elezione di due giudici della Corte costituzionale. Ancora, secondo una prospettiva di garanzia non del tutto chiara, la relazione governativa fa riferimento alla «previsione di un numero non meramente simboli-

---

(23) A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., pp. 5, 6.

(24) Il tema richiama un luogo classico del parlamentarismo, si veda A. MANZELLA, *I costituzionalisti e le riforme. La riforma del bicameralismo e la camera delle autonomie*, in *Osservatorio Aic*, n. 00, 2013, p. 1, in cui si osserva che nel disegno costituzionale originario «il Senato è stato chiamato a svolgere essenzialmente un ruolo di garanzia contro i pericoli di assolutismo e di centralismo statale di un ordinamento monocamerale», tale qualificazione appare, secondo l'Autore, ancora valida.

co di componenti del Senato nominati dal Presidente della Repubblica»<sup>25</sup>. Appare così evidente la coesistenza di almeno tre prospettive che definiscono un modello ibrido<sup>26</sup>. Infatti il Senato della Repubblica si configura allo stesso tempo come sede degli interessi delle Regioni e delle autonomie locali, nonché istanza di garanzia. Le prassi potranno definire meglio le concrete dinamiche, tenendo conto tuttavia che i rapporti tra le due Camere proprio sulle funzioni di garanzia dovranno essere improntati alla migliore leale collaborazione.

### 5. *Il nuovo Parlamento*

L'identificazione del modello di Parlamento che si afferma nel progetto di revisione non è agevole. Si dovrebbe attendere l'entrata in vigore della riforma per la conformazione dell'organo nel suo complesso. La direzione che ha preso la politica legislativa pone ulteriori e delicati problemi di equilibrio istituzionale. Infatti, la nuova legge elettorale (n. 52/2015) disciplina un premio di maggioranza consistente che al primo turno è assegnato alla lista che ha raggiunto almeno il 40% dei voti, mentre al secondo turno è riconosciuto alla lista che ha raccolto il maggior numero di voti. Tale soluzione, combinata con i poteri del Governo in Parlamento e con un Senato privo del voto di fiducia, potrebbe realizzare uno squilibrio di posizione tra Governo, maggioranza e minoranze parlamentari. Inoltre il Senato non sembra costituire un contrappeso ai poteri del Governo e della sua maggioranza politica, perché non esercita autentici poteri di controllo (assistiti cioè da sanzione politica) in grado di condizionarne l'indirizzo politico.

---

(25) Cfr., *Relazione illustrativa*, cit., p. 7. L'art. 57, 1 comma, del progetto di revisione stabilisce la nomina di cinque Senatori.

(26) In un saggio ormai risalente G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Firenze, 1968, p. 411, utilizzò tale espressione per descrivere la natura del Senato italiano. Anche P. CARETTI, *Funzionalità del Parlamento e proposte di riforma*, in *Democrazia e diritto*, 1, 1981, p. 67, evidenziava come il sistema bicamerale fosse «... un modello del tutto atipico rispetto ai modelli accolti in altre Costituzioni ... e come tale destinato a soffrire di crisi di funzionalità interna». Sembra dunque che le questioni sulle quali la dottrina pose la sua attenzione, evidenziando le anomalie di un modello alquanto ambiguo, si ripropongano anche ora; da ultimo M. CALAMO SPECCHIA, *Un'analisi comparata del nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, in *Rivista Aic*, 3, 2016, p. 10, considera il nuovo Senato «un'ibridazione tra il sistema austriaco e quello tedesco».

Così che il modello che affiora, mettendo in relazione la revisione *in itinere* e la riforma della legge elettorale, è quello di un Parlamento sbilanciato sui poteri del Governo e della maggioranza politica che lo sostiene. In questo modo si corre il rischio di saltare a piè pari la dialettica parlamentare. Non si rilancia, così, l'istituzione parlamentare e la pretesa di integrazione politica tipica delle Assemblee parlamentari. Se fosse questa la nuova configurazione del luogo della rappresentanza politica nazionale, non si tratterebbe di una prospettiva auspicabile.

## L'attuazione della legge Delrio a due anni dall'approvazione. Verso quale direzione?

*Ruben Cheli* \*

*Sommario: 1. Introduzione: una svolta esogena, una volontà endogena – 2. Una riforma a carattere emergenziale e a fini economico-finanziari – 3. Attuare la legge Delrio? Le leggi regionali – 4. Alcune leggi regionali: i territori con città metropolitane – 5. Diverse idee di Regioni: nuovi e vecchi modelli. – 6. Quale futuro per l'ente di area vasta?*

### **1. Introduzione: una svolta esogena, una volontà endogena**

«*There is a need for a strong commitment to abolish or consolidate some intermediary administrative layers (such as the provinces)*». La storia dei recenti tentativi di abolizione/riforma<sup>1</sup> dell'ente Provincia sembra avere in questa frase – contenuta nella nota lettera indirizzata dalla Banca centrale europea al Governo italiano il 5 agosto 2011, in piena crisi finanziaria – il principale punto di svolta e di stimolo<sup>2</sup>.

Non solo perché il 13 agosto 2011 – 8 giorni dopo la missiva – il Governo Berlusconi avrebbe adottato il decreto-legge n. 138/2011, che all'articolo 15 disponeva la «soppressione delle Province» che non possedevano determinati requisiti demografici e territoriali. Ma anche perché

---

(\*) Le opinioni espresse in questo scritto sono personali e non vincolano in alcun modo l'Ente di appartenenza.

(1) L'utilizzo del termine “abolizione” può essere considerato, almeno per la fase transitoria, in binomio con “riforma”; se da un lato la modifica costituzionale approvata in Parlamento prevede l'eliminazione della Provincia dall'elenco degli enti che costituiscono la Repubblica, così come correntemente si fa uso di vocaboli quali “abolizione”, “eliminazione”, “abrogazione”, “superamento”, “scioglimento”, “soppressione”, dall'altro lato i diversi tentativi legislativi ordinari e da ultimo la stessa l. n. 56/2014 hanno lasciato in piedi un “ente di area vasta” riformato, seppur con caratteristiche funzionali e organizzative diverse dal modello precedente.

(2) Le raccomandazioni della Banca centrale europea a intervenire sulle Province sono state ribadite anche successivamente dal *monitoring team* dell'istituzione nel 2012: cfr. G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in questa Rivista, 3, 2015, p. 538.

pochi mesi dopo, per la precisione il 6 dicembre 2011, sarebbe entrato in vigore il decreto-legge n. 201/2011 (c.d. Salva Italia), con il quale il Governo tecnico guidato da Mario Monti lasciava in capo alla Provincia «esclusivamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze» (art. 23, comma 14), avviando in tal modo la lunga serie dei recenti tentativi di modifica dell'assetto vigente del governo intermedio. Volendo sintetizzare con una formula, prendeva avvio quella che è stata definita la «fase di efficienza»<sup>3</sup>. Del resto le intenzioni del nuovo esecutivo in tema di Province non erano una novità, il concetto era stato chiaramente esplicitato fin dal discorso di insediamento, nel corso del quale il Presidente Mario Monti aveva parlato chiaramente di «eliminazione»<sup>4</sup>. Da quel momento, dopo diversi provvedimenti, altrettanti fallimenti e finanche una sentenza della Corte costituzionale, sono trascorsi circa due anni e mezzo<sup>5</sup> prima di giungere all'approvazione della legge di riforma – la n. 56 del 7 aprile 2014, c.d. legge Delrio<sup>6</sup> –, mentre il percor-

---

(3) L. CIAPETTI, *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta*, in questa Rivista, 2, 2014, p. 254.

(4) «[...] Ritengo inoltre necessario ridurre le sovrapposizioni tra i livelli decisionali e favorire la gestione integrata dei servizi per gli Enti locali di minori dimensioni. Il riordino delle competenze delle Province può essere disposto con legge ordinaria. La prevista specifica modifica della Costituzione potrà completare il processo, consentendone la completa eliminazione, così come prevedono gli impegni presi con l'Europa. (*Applausi*)». Discorso di insediamento del Governo Monti, resoconti stenografici della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, 17 novembre 2011.

(5) Dal d.d.l. del Governo Berlusconi al 3 aprile 2014, data di approvazione dell'A.C. n. 1542-B alla Camera dei Deputati (futura legge Delrio), si contano 964 giorni.

(6) Legge 7 aprile 2014, n. 56, «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni». Per un'analisi puntuale dei singoli commi (la legge ha un articolo unico perché è stato necessario porre la questione di fiducia per l'approvazione nei tempi prefissati dal Governo): F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unione di Comuni*, Giuffrè, Milano, 2015; L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014; F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 2014. Un'analisi della legge Delrio nella letteratura amministrativa anche in G. VESPERINI, *La legge "Delrio": il riordino del governo locale. Il disegno del nuovo governo locale: le città metropolitane e le Province*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9, 2014, pp. 785 ss. e C. TUBERTINI, *La legge "Delrio": il riordino del governo locale. Le norme in materia di Unioni e fusioni*, in *Giornale di diritto ammini-*

so di modifica costituzionale<sup>7</sup> che dovrebbe rappresentare il punto di chiusura del percorso, attende l'esito referendario. Nel periodo considerato, dal 2011 al 2014, è opportuno sottolineare che i tentativi di riforma hanno perseguito diversi obiettivi, non sempre coerenti: la soppressione delle Province, la riduzione del loro numero, la trasformazione da organi di governo direttamente eletti in organi di secondo grado<sup>8</sup>. Ciò detto, anche qualora l'esito della consultazione referendaria risultasse contrario al disegno di legge di modifica costituzionale, sembra assai improbabile (per non dire impensabile) che la situazione delle Province possa ritornare *sic et simpliciter* al punto di partenza. Insomma, *alea iacta est*. A conferma che tale intervento ordinamentale sia ormai considerato indispensabile vi è la volontà politica quasi unanimemente dimostrata dalle indicazioni tratte dalle piattaforme programmatiche dei partiti per la campagna elettorale delle elezioni politiche 2013<sup>9</sup>, o il fatto che gli ultimi tre Presidenti del Consiglio dei Ministri abbiano esplicitamente trattato in questo senso la questione provinciale nel loro discorso di insediamento alle Camere<sup>10</sup>. Inoltre la stessa Commissione di esperti

---

*strativo*, 8-9, 2014, p. 794 ss.

(7) A.C. 2613, A.S. 1429, «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».

(8) F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in questa Rivista, 2, 2014, p. 225.

(9) Di seguito si registra la sintesi di quanto è riportato nei manifesti/siti/volantini che le forze politiche hanno pubblicato e diffuso in occasione della campagna elettorale per le consultazioni politiche 2013. Centro Democratico: *abolizione*; FARE per Fermare il Declino: *abolizione*; Forza Nuova: *abolizione Regioni, poteri alle Province*; Fratelli d'Italia: *non specificato (n.s.)*; Futuro e Libertà: *n.s.*, *nel 2012 si dicevano a favore per l'abolizione*; Popolo della Libertà: *abolizione*; La Destra: *abolizione*; Lega Nord: *abolizione*; Liberal Democratici: *n.s.*; PLI: *n.s.*; Radicali Italiani: *n.s.*; Movimento 5 Stelle: *abolizione*; MPA: *n.s.*; Fiamma Tricolore: *maggiori competenze a Province e Comuni*; Nuovo PSI: *n.s.*; PD: *riforma/riordino*; PRI: *n.s.*, *nel programma per il 2008 si dicevano per una riforma del sistema*; PSI: *abolizione/riordino*; Rivoluzione Civile Ingroia: *scioglimento*; Scelta Civica: *abolizione/riordino*; SEL: *superamento*; UDC: *abolizione*. Confindustria CGIL, CISL e UIL nel documento *Una legge di stabilità per l'occupazione e la crescita* del 2 settembre 2013 sostenevano l'*abolizione* delle Province.

(10) Oltre al discorso del Presidente Mario Monti, già riportato in nota 2, così il Presidente Enrico Letta: «[...] e con l'obiettivo di realizzare compiutamente l'integrazione dello Stato centrale con le autonomie, anche sulla base di una più chiara ripartizione delle competenze tra livelli di governo con il perfezionamento della riforma del Titolo V. Bisogna riordinare i livelli ammini-

per le Riforme Costituzionali istituita sotto la Presidenza di Giorgio Napolitano concluse nella sua relazione finale per l'eliminazione costituzionale dell'ente Provincia<sup>11</sup>.

Date queste premesse, al di là del merito della questione e dell'effettivo conseguimento delle finalità del provvedimento (sviluppo e crescita, partecipazione e protagonismo, efficienza di sistema)<sup>12</sup>, valutazione che dovrà essere compiuta come minimo tra qualche anno e che potrà interessare storici, giuristi, economisti, politologi e studiosi di politiche pubbliche, non si tratta qui di discutere sull'opportunità – il “se” – del provvedimento, bensì di capire le conseguenze costituzionali ed istituzionali innescate dal “quando” e dal “come”.

## 2. *Una riforma a carattere emergenziale e a fini economico-finanziari*

Introdotte nell'ordinamento sullo schema dei *Départements* francesi e previste nel Regno di Sardegna grazie alla legge comunale e provinciale, fin dal periodo pre-unitario si iniziò a discutere della “questione amministrativa” e a confrontarsi sulla “dimensione ottimale” e la “naturali-

---

strativi e abolire le Province. (*Applausi*). Discorso di insediamento del Governo Letta, resoconti stenografici della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, 29 aprile 2013.

E così il Presidente Matteo Renzi: «[...] Noi abbiamo un tema aperto [...] che è quello del superamento delle Province [...] C'è un'opposizione dura [...] Nel rispetto delle diverse posizioni chiudiamo il disegno di legge Delrio e impediamo di votare il 25 maggio per le Province, ma nella discussione sul Titolo V riapriamo fra di noi la discussione su cosa debbano essere le Province. [...] sul tema delle Province non possiamo perdere il passaggio che è aperto davanti a noi. Volete davvero rivotare il 25 maggio per 46 istituzioni provinciali?». Discorso di insediamento del Governo Renzi, resoconto stenografico del Senato della Repubblica, 24 febbraio 2014.

(11) «In relazione al travagliato tema delle Province, soprattutto a seguito della sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità della riforma operata con decreto legge, si è proposto di eliminare la parola “Provincia” dagli artt. 114 ss. della Costituzione, abrogando conseguentemente il primo comma dell'art. 133. In questo senso, l'opinione prevalente della Commissione riflette sostanzialmente l'orientamento già emerso in ambito governativo che, nello stabilire la soppressione delle Province, demanda allo Stato (per i principi) e alle Regioni (per la loro attuazione) la disciplina dell'articolazione di enti di area vasta per la gestione e il coordinamento delle funzioni che insistono sul territorio regionale. [...]». Pagina 21, punto 11, Relazione della Commissione per le Riforme Costituzionali al Presidente del Consiglio dei Ministri, 17 settembre 2013, Roma. Come risulta da una nota, il Professore Valerio Onida, componente della Commissione, non concorda con questa posizione.

(12) Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Considerazioni in merito a risparmi e benefici della d.d.l. n. 1542*, 29 ottobre 2013, Roma.

tà o artificialità” della Provincia<sup>13</sup>. Non è un caso quindi che la Provincia abbia affrontato sul proprio cammino numerosi tentativi di eliminazione o modifica funzionale e territoriale e non sorprende che uno dei primi (falliti) tentativi di razionalizzazione, seppur nel contesto delle riforme crispine e del tipo di ente allora presente, porti la data del 1891. Persino il percorso Costituente, inizialmente, sembrava essersi orientato per una scelta definitiva. Avevano optato per una ripartizione della Repubblica su due livelli anziché su tre, da un lato la Sottocommissione per lo studio delle autonomie locali<sup>14</sup> (nell’ambito della Commissione per la Riorganizzazione dello Stato, istituita dal Ministero per la Costituente), dall’altro la Commissione dei 75<sup>15</sup>. Tuttavia, per motivazioni sulle quali qui non è possibile soffermarsi, non ultime ragioni di opportunità politica<sup>16</sup>, l’Assemblea costituente votò il testo dell’art. 114 Cost. secondo la nota formulazione «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni», stralciando anche il comma successivo che prevedeva il ruolo di circoscrizione amministrativa di decentramento regionale e statale per le Province<sup>17</sup>.

Sarebbero seguiti anni con proposte di vario genere – dal d.d.l. Scelba

---

(13) Per un riassunto della storia istituzionale pre-repubblicana della Provincia, compresa la parte della Costituente: F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell’Ente locale più discusso*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 19-62.

(14) Nella Relazione Donati, dopo i lavori e la sottoposizione di un questionario in 5.000 copie a politici, studiosi, amministratori centrali e locali, Sindaci, ecc., emergeva una posizione favorevole alla scomparsa della Provincia. Si riteneva sarebbero state sufficienti le Regioni e i consorzi di Comuni.

(15) Il risultato del lavoro della Sottocommissione sull’Organizzazione costituzionale dello Stato fu il seguente: «Il territorio della Repubblica è ripartito in Regioni e Comuni». Tuttavia venne anche inserito che: «La Provincia è una circoscrizione amministrativa di decentramento regionale». La Commissione dei 75, facendo proprio il progetto della Sottocommissione, aggiunse, dopo “regionale”, anche l’aggettivo “statale”.

(16) Come evidenziato da C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell’evoluzione del sistema politico italiano*, in questa Rivista, 2, 2014, p. 285 ss.: «alla fine, le considerazioni tecniche e di funzionalità amministrativa verranno soverchiate dalle considerazioni di opportunità politica» (p. 292).

(17) Il comma sarà ripreso nell’art. 129 Cost. e così riformulato: «Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale. Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento».

del 1961 al d.d.l. Cost. Biasini, La Malfa, Mammì *et al.* del 1977, dal c.d. Decalogo Spadolini alla Commissione Bozzi degli anni Ottanta – ma nemmeno la tardiva istituzione delle Regioni nel 1970<sup>18</sup> avrebbe mutato il sistema di governo locale. Basti pensare al titolo del Corriere della Sera del 6 dicembre 1984: «Il tradimento delle autonomie locali. L'Italia è il Paese più accentrato del mondo occidentale. Comuni frammentati, Province inutili, Regioni deboli».

Con gli anni Novanta (legge 8 giugno 1990, n. 142) iniziò tuttavia il periodo del rilancio delle autonomie locali: dalle 68 Province storiche del 1871 (escluse Trento, Bolzano e Trieste) si passò al centinaio (103) nel 1992. Il superamento di tale “soglia” simbolica precedette di poco la legge 25 marzo 1993, n. 81, la quale, confermando una tendenza allora incontestabile e sancendo la nascita della «forma di governo della transizione italiana»<sup>19</sup>, pose le basi per il rafforzamento della legittimazione della Provincia. Una dimostrazione è lo stretto rapporto tra investitura diretta del Presidente della Provincia e il «costante accrescimento delle funzioni provinciali»<sup>20</sup>.

Per tutti i motivi qui brevemente riassunti, gli ultimi tentativi di riforma del livello di governo intermedio non possono che rappresentare solo la coda di questo lungo e irrisolto dibattito altalenante. Ed è proprio questo carattere di «riforma incompiuta»<sup>21</sup>, assieme al dispiegarsi della

---

(18) Che riaprì la discussione circa l'opportunità della presenza di un ente di governo intermedio come la Provincia, tanto da far legiferare diverse Regioni per l'istituzione di comprensori. Ad es. la l.r. Toscana 17 agosto 1979, n. 37, sulle associazioni intercomunali.

(19) C. FUSARO, *I limiti della legislazione elettorale vigente*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione Elettorale italiana*, il Mulino, Bologna 2008, pp. 20-25. Forma di governo locale caratterizzata sostanzialmente da: a) figura monocratica responsabile, che nomina e revoca gli assessori; b) elezione contestuale di Presidente/Sindaco e Consiglio; c) sicura maggioranza vincente, con riparto di seggi proporzionale ma premio di maggioranza; d) prevalenza di competizione tra i vertici; e) principio del *aut simul stabunt aut simul cadent*.

(20) C. TUBERTINI, *La riforma degli Enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale. Corte costituzionale 26 marzo 2015, n. 50*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 4, 2015, p. 491.

(21) Sul tema delle riforme incompiute, che rappresentano un nodo dell'Italia e che non riguardano solo l'ente Provincia, bensì in termini più generali le Istituzioni repubblicane, C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2015, p. 431 ss.

c.d. «legislazione della crisi»<sup>22</sup>, ad aver influito sul “momento” e le “modalità” di approvazione della c.d. legge Delrio e sulla scelta di modificare l’art. 114 Cost. Le Province sarebbero divenute «l’anello debole del sistema» proprio per la difficoltà di portare a compimento una «vera riforma del sistema delle autonomie locali (e regionali)», rappresentando agli occhi dei decisori il livello più facilmente aggredibile<sup>23</sup>. Le conseguenze non sono mancate. In una fase dove in Italia ed Europa il “pendolo” propende già da diversi anni verso il centro allontanandosi dalla periferia<sup>24</sup>, l’unione di frustrazioni riformiste e accelerazione della crisi ha finito per produrre i seguenti effetti.

a) L’utilizzo di strumenti normativi – il decreto-legge<sup>25</sup> – che, per gli obiettivi da realizzare, sono stati ritenuti incostituzionali dalla sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013, redattore Gaetano Silvestri.

La pronuncia in parola dichiarò l’illegittimità costituzionale di numerosi commi<sup>26</sup> dell’art. 23 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, nonché degli artt. 17 e 18 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, per violazione dell’art. 77 Cost., in relazione all’art. 117, 2° comma, lett.

p) Cost. e all’art. 133, 1° comma Cost., in quanto il decreto-legge, atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, è da ritenersi strumento normativo non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema<sup>27</sup>, quale quella prevista dalle norme

---

(22) S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 39-41 e 173-191. Di «effetto indiretto» della legislazione della crisi sul superamento della «retorica dell’autonomia» parla ad es. C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in questa Rivista, 2, 2014, pp. 199-200.

(23) F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit., p. 215.

(24) Come rilevato in S. BOLGHERINI, *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Il Mulino, Bologna, 2015 e G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., pp. 533-534, 536.

(25) Decreto-legge n. 201/2011; decreto-legge n. 95/2012; decreto legge n. 188/2012. Sui contenuti del d.l. n. 95/2012 del Governo Monti: C. NAPOLI, *Il livello provinciale nella legislazione “anticrisi” del Governo Monti*, in *federalismi.it*, 21, 2012.

(26) Più precisamente i commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis.

(27) Al punto 12.1 del Considerato in diritto la Corte rileva la «[...]» palese inadeguatezza dello

censurate. Tuttavia la Corte, nell'argomentare le proprie considerazioni, precisò che esse «non entrano nel merito delle scelte compiute dal legislatore e non portano alla conclusione che sull'ordinamento degli Enti locali si possa intervenire solo con legge costituzionale – indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli Enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale»<sup>28</sup>. La Corte dunque indicava in tal modo il percorso da seguire: legge ordinaria per l'eventuale riforma di sistema, legge costituzionale per l'eventuale soppressione.

Ciò fu deciso in data 3 luglio 2013<sup>29</sup>. Due giorni dopo il Consiglio dei Ministri approvò un d.d.l. costituzionale recante «Abolizione delle Province» e, poche settimane dopo, il 26 luglio 2013, approvò un d.d.l. ordinario dal titolo «Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni»: la futura «riforma Delrio»<sup>30</sup>.

b) Lo svuotamento *de facto* di un Ente locale autonomo previsto costituzionalmente, in anticipo rispetto alla connessa modifica costituzio-

---

strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema, che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve periodo, ma richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo [...] che mal si conciliano con l'immediatezza di effetti connaturata al decreto-legge [...].

(28) Ancora punto 12.1 del Considerato in diritto.

(29) Il deposito in Cancelleria avvenne il 19 luglio 2013, la pubblicazione in G.U. il 24 luglio.

(30) Si veda F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, in *Astrid*, 11 novembre 2013, pp. 6-11. Così anche dalla relazione illustrativa all'A.C. n. 1542 *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni*, 30 agosto 2013: «Unico modo per evitare che il sistema nel suo complesso faccia un clamoroso salto all'indietro è dunque quello di procedere tempestivamente a una ridefinizione delle Province che, pur mantenendo questi enti in ossequio alla disciplina costituzionale su cui si fonda la sentenza n. 220 del 2013, proceda però a utilizzare fino in fondo lo strumento della legge ordinaria, che la Corte esplicitamente consente».

nale<sup>31</sup>, tanto da richiedere l'inserimento nella legge n. 56/2014<sup>32</sup> della formula: «In attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le Province sono disciplinate dalla presente legge». Il successivo giudizio della Corte costituzionale (decisione del 24 marzo 2015, sentenza n. 50/2015, redattore Mario Rosario Morelli) ha poi confermato la compatibilità costituzionale delle disposizioni previste dalla legge n. 56/2014, compresi i commissariamenti<sup>33</sup> per evitare il rinnovo degli organi provinciali, seppur varie parti della sentenza<sup>34</sup> abbiano ricevuto non poche critiche da parte della dottrina.

c) Il preponderante perseguimento di finalità economico-finanziarie, sia in via diretta che indiretta<sup>35</sup>, anche a seguito di prolungate campa-

(31) La stessa relazione illustrativa dell'A.C. n. 1542 sostiene che «la premessa fondamentale che orienta tutto il disegno di legge, pur in ogni sua parte perfettamente coerente con il quadro costituzionale attuale e con gli insegnamenti della Corte costituzionale contenuti nella sentenza n. 220 del 2013, è di anticipare la prospettiva contenuta nel disegno di legge costituzionale deliberato dal Governo nel Consiglio dei Ministri del 5 luglio 2013».

(32) Art. 1, comma 51.

(33) 11 commissariamenti nel 2012, 10 nel 2013, 52 nel 2014.

(34) Deposito in Cancelleria del 26 marzo 2015, pubblicazione in *G.U.* il 1° aprile 2015. I rilievi sollevati dalle Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia riguardavano 58 commi dell'articolo unico e avevano ad oggetto norme relative alle Città metropolitane, norme riguardanti le Province e norme concernenti Unioni e fusioni di Comuni. Sull'applicazione nella sentenza dei criteri di "efficienza-funzionalità" in competizione con i principi costituzionali, G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in *federalismi.it*, 8 aprile 2015. Altri commenti sulla sentenza sono F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in *Rivista AIC*, 3, 2015; C. TUBERTINI, *La riforma degli Enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale. Corte costituzionale 26 marzo 2015, n. 50*, cit.; L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2, 2015, pp. 393-396; E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2015, pp. 145-164.

(35) Da un lato si enfatizzava il risparmio sui costi di amministrazione e controllo, sulla spesa per beni e servizi o sui costi delle "rappresentanze politiche", quest'ultimo quantificato equivalente a «circa 11.300 posti negli asili nido»; dall'altro si evidenziavano i vantaggi in termini di semplificazione e razionalizzazione dovuti alla nuova organizzazione e al nuovo sistema di governo di secondo livello. Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Considerazioni in merito a risparmi e benefici del d.l. n. 1542*, cit. Alcuni mostravano risparmi anche più consistenti: A. GIURICIN, *Quanto costano le Province?*, IBL focus, n. 170, 6 ottobre 2010; A. GIURICIN, *Eliminare le Province. Alcuni consigli per procedere spediti*, IBL briefing paper, n. 129, 2 dicembre 2013.

gne di stampa, trascurando nell'immediato la predisposizione di una riforma organica e complessiva delle autonomie territoriali proprio mentre si presentava la storica opportunità di una corposa modifica del Titolo V, parte seconda, della Costituzione e del Senato della Repubblica. Si è proceduto insomma in modo incrementale<sup>36</sup>, nel senso politologico del termine.

Detto questo, con gli adattamenti del caso, resta di grande attualità quanto affermò Luigi Einaudi di fronte ai componenti la Seconda sottocommissione in seno alla Commissione per la Costituente. Nel discutere quale argomento fosse da trattare per primo – se la Regione, o il Comune o l'ordinamento generale dello Stato, affermò: «Ma, seguitando a domandarsi quale argomento debba essere discusso prima, si finisce col non discutere nulla. Dal punto di vista metodologico non c'è un argomento più importante di un altro; bisogna pur cominciare da qualcuno»<sup>37</sup>. Pare proprio che i nostri legislatori abbiano preso il “suggerimento” alla lettera.

### 3. *Attuare la legge Delrio? Le leggi regionali*

Come sopra accennato, una delle motivazioni nella scelta di intervenire sulle Province è stata «la volontà di ridurre la classe politica e i costi della politica»<sup>38</sup>, alla luce di una loro «debolezza politica e amministrativa» rispetto a Regioni e Comuni. Con l'effetto, come è stato sottolineato<sup>39</sup>, di ricondurre la posizione delle Province in una condizione di subordinazione rispetto agli altri enti territoriali. La debolezza politica sareb-

*Contra*, L. OLIVERI, *Abolire le Province si risparmia poco*, lavoce.info, 26 luglio 2011; L. OLIVERI, *Pochi risparmi senza le Province*, lavoce.info, 12 dicembre 2011. Altri studi prendevano in considerazione un approccio diverso: L. SENN, R. ZUCCHETTI, (a cura di), *Una proposta per il riassetto delle Province*, CERTET Bocconi, 6 dicembre 2011. Una sintesi dei vari studi e una comparazione con altri Paesi europei in L. CIAPETTI, *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta*, cit.

(36) S. BOLGHERINI, *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, cit., pp. 184-188.

(37) Assemblea Costituente - Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di sabato 27 luglio 1946*, p. 12.

(38) Relazione illustrativa all'A.C. n. 1542, cit.

(39) G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, cit., p. 3.

be dovuta alla marginalità delle classi politiche provinciali mentre quella amministrativa alla mancanza di riconoscimento, da parte dei rispettivi territori, della rappresentatività di interessi unitari sovracomunali<sup>40</sup>. Nell'acceso dibattito che si è sviluppato, a una posizione critica che individua nella legge Delrio una «legge tampon»<sup>41</sup>, denuncia «il sovrapporsi disordinato di provvedimenti» nonché numerose questioni di merito e di costituzionalità<sup>42</sup>, evidenzia la sottovalutazione di cui sono oggetto le c.d. funzioni di area vasta ed esamina la problematica del loro esercizio unitario con la forma di governo di secondo grado<sup>43</sup>, si è contrapposta la tesi di chi contesta queste argomentazioni<sup>44</sup> e ritiene quella delle Province una riforma di più ampio respiro, una «grande riforma istituzionale»<sup>45</sup>, nelle more della modifica costituzionale, non limitata a un mero obiettivo di riduzione di costi<sup>46</sup>. Si spiegherebbe così l'introduzione del modello elet-

---

(40) F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit., p. 215. C. BACCETTI, *Il capro espiatorio. La Provincia nell'evoluzione del sistema politico italiano*, cit., ritiene tuttavia che se da un punto di vista amministrativo le funzioni perdevano progressivamente importanza, così non è relativamente al sistema politico-partitico, dove la Provincia è rimasta nel tempo un'istituzione rilevante.

(41) G. DE MARTIN, *Sul disegno di legge 1542 in materia di Province, Città metropolitane e Unioni di Comuni*, in *Astrid*, 23 ottobre 2013.

(42) Vari contributi di questo tenore sono riassumibili per comodità nel "Documento dei 44 costituzionalisti" - Appello alle Commissioni Affari Costituzionali e ai Gruppi Parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, *Per una riforma razionale del sistema delle autonomie locali*, 11 ottobre 2013.

(43) F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit., in particolare pp. 215-234.

(44) Quasi tutti i contributi contenuti nel documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Pareri in merito ai dubbi di costituzionalità del d.d.l. n. 1542*, 29 ottobre 2013.

(45) F. PIZZETTI, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, in *Astrid Rassegna*, 9, 2014; F. PIZZETTI, *Città metropolitane e nuove Province. La riforma e la sua attuazione*, in *Astrid Rassegna*, 13, 2014; F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, cit. Si parla della riforma delle Province come della più incisiva modifica del sistema di governo locale dai tempi della legge Rattazzi, come momento di rottura per quanto attiene la rappresentanza politica e l'uniformità.

(46) Laddove si sostiene che l'operazione avviata «Mira piuttosto alla riduzione di un eccesso di rappresentanza diretta, per ridurre la compresenza su uno stesso territorio di troppe classi politiche diverse, necessariamente tutte alla ricerca di un proprio spazio anche a costo di moltiplicare i livelli di decisione», F. PIZZETTI, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obbiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, cit., pp. 15-16.

tivo indiretto per i nuovi enti, funzionale non solo a un risparmio di costi istituzionali e amministrativi ma anche allo snellimento e alla semplificazione della filiera decisionale di ambito locale<sup>47</sup>. Resta il dato di fatto che la proposta è ormai divenuta legge della Repubblica (e come detto ha persino superato le censure di incostituzionalità).

Con simili premesse l'interrogativo che rileva è se, una volta chiarito il destino delle Province dopo il *referendum* costituzionale di dicembre, si procederà o meno con la conservazione delle disposizioni della legge Delrio per la creazione di efficaci e funzionanti enti di area vasta.

Non si tratta di una domanda retorica né di valutare in questa sede la presenza di funzioni "naturalmente" o "necessariamente" appannaggio di determinati enti (in questo caso di area vasta)<sup>48</sup>. Dalla lettura di alcune tesi si evince che sarebbe alquanto discutibile, nonostante la presenza di enti intermedi nel tessuto amministrativo dei maggiori Paesi europei<sup>49</sup>, la fissazione di una sorta di "diritto alle competenze" immutabile e definito aprioristicamente e originariamente<sup>50</sup>.

Si tratta piuttosto di interrogarsi su alcuni nodi tra i quali (1) la posizione delle Regioni, fin dalla prima attuazione della legge, rispetto al tema della dimensione di area vasta; (2) il grado di riconoscimento e il ruolo previsto per gli enti di area vasta e i Comuni; (3) l'impatto sulla riforma

---

(47) Una sintesi delle finalità esplicitamente affermate e di quelle desumibili dalla disciplina in L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014*, n. 56 commentata comma per comma, cit., pp. 24-27.

(48) Tema senz'altro attuale, meritevole di riflessioni e che, per dirla con L. Vandelli, fa sorgere perplessità. Cfr. L. VANDELLI, *Le autonomie nella prospettiva delle riforme*, in questa *Rivista*, 1, 2014, p. 127.

(49) C. BACCETTI, *L'ente intermedio in europa. Caratteri istituzionali e politici del governo locale di secondo livello in alcuni paesi europei*, 2012, www.upinet.it (Belgio, Francia, Germania Polonia, Regno Unito, Spagna e Italia).

(50) A. Barbera, S. Ceccanti e V. Lippolis, evidenziano che le sentenze Corte cost. nn. 378/2000 e 238/2007 hanno già respinto la tesi dell'esistenza di funzioni proprie provinciali «storicamente attribuite e intangibili» in quanto espressione di collettività vaste. Analogamente C. Fusaro, sostiene che «ogni ordinamento è libero di classificare e attribuire le funzioni come appare più opportuno nel contesto dato» e quindi respinge l'esistenza di funzioni di area vasta necessariamente esercitate da un ente intermedio tra Comune e Regione. M. Cammelli ritiene che «non sussista un diritto a specifiche funzioni da parte delle Province». Per ulteriori contributi si veda PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Pareri in merito ai dubbi di costituzionalità del d.d.l. n. 1542*, 29 ottobre 2013.

dei commi 418, 419 e 421 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), previsti con l'intento di accelerare il riordino organizzativo-funzionale delle Province.

In altre parole, riportando ad unità questi tre quesiti: con quali modalità e soggetti gestire quelle funzioni di area vasta che, se possono legittimamente essere definite «mal collocate», più difficilmente possono essere liquidate come «inutili»<sup>51</sup> o, peggio, essere eliminate?

L'applicazione della legge n. 56 del 2014 si è fin da subito imperniata sul contributo delle Regioni, chiamate con lo Stato a individuare puntualmente e riordinare le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali<sup>52</sup>. Questo riconoscimento dell'azione regionale, assieme alla peculiare potestà statutaria provinciale e al possibile apporto – variabile e differenziato – di Comuni e Unioni di Comuni sancito dalla legge Delrio, conduce a quel principio di differenziazione così valorizzato (ma altrettanto inattuato) dall'articolo 118 Cost.<sup>53</sup>.

Non a caso l'accordo Stato-Regioni dell'11 settembre 2014<sup>54</sup> «prende atto» delle peculiarità territoriali e, oltre a indicare le funzioni non fondamentali di competenza statale da ricondurre agli enti di area vasta (punto 9, lettera *b*), dell'accordo), precisa il compito delle Regioni indicando la strada da seguire: sostanzialmente il trasferimento delle funzioni non assegnate alle Province ai Comuni e alle loro forme associative, «anche definendo gli ambiti territoriali e le soglie demografiche nel ri-

---

(51) A. BARBERA, *Approfondimenti e Contributi. Titolo V*, Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013. R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012: «Anche chi ritenga che le Province siano da sopprimere, non nega l'esistenza di funzioni di area vasta che non possono essere proficuamente gestite dai singoli Comuni o dalla Regione».

(52) Art. 1, comma 89, legge n. 56/2014. «Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge» è il termine previsto per l'accordo Stato-Regioni in sede di Conferenza unificata; «entro sei mesi da tale accordo» è quello dato alle Regioni per attuarlo. Art. 1, commi 91 e 95, legge n. 56/2014. Tuttavia le Regioni si sono impegnate nell'accordo ad assumere le iniziative legislative di loro competenza entro il 31 dicembre 2014 (punto 10 dell'accordo).

(53) Si parla esplicitamente di «modello doppiamente differenziato e flessibile»: F. PIZZETTI, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, cit.

(54) Accordo ai sensi del comma 91 dell'art. 1 della legge 56/2014 tra Governo e Regioni, sancito in Conferenza unificata, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, concernente l'individuazione delle funzioni di cui al comma 89 dello stesso articolo.

spetto delle quali devono essere esercitate» (punto 8, lettera *a*), dell'accordo), nonché il mantenimento in capo agli enti di area vasta delle sole funzioni coerenti con le finalità della legge (punto 8 dell'accordo).

La valorizzazione dei principi costituzionali di differenziazione e adeguatezza sembra trovare una conferma soprattutto nell'articolo 40, comma 4, della legge di riforma costituzionale approvata dalle Camere, con la quale si riservano alla competenza legislativa regionale, fatti salvi i profili ordinamentali generali definiti con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia di enti di area vasta<sup>55</sup>. Se confermata dal referendum costituzionale questa competenza potrebbe delineare un sistema dei poteri locali diverso rispetto a quello vigente, avvicinando il modello amministrativo italiano a quello di «inclusione degli Enti locali nell'ordinamento di poteri intermedi», tipico degli Stati federali, in opposizione al «modello di integrale riserva al centro»<sup>56</sup>. Nel caso dell'assenso per via referendaria alla modifica costituzionale, la legge n. 56 del 2014 – definendo disposizioni generali, organi e forma di governo, sistema elettorale e funzioni fondamentali – potrebbe essere considerata norma statale che fissa i profili ordinamentali<sup>57</sup>, assicurando alle Regioni una considerevole autonomia tramite la leva dell'organizzazione delle funzioni non fondamentali e del relativo finanziamento. «Le Regio-

---

(55) Si consideri che la prima versione del d.d.l. costituzionale era priva di ogni riferimento a Province ed enti di area vasta e che il testo precedente a quello definitivamente approvato includeva l'ordinamento degli enti di area vasta nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera *p*), Cost. Per un confronto tra i testi F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit., pp. 239-240. Con l'articolo 40, comma 4 in versione finale si provvede insomma a una sorta di costituzionalizzazione degli enti di area vasta, che può essere implicitamente letta come un indirizzo favorevole alla loro esistenza. G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., p. 543.

(56) L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 217-218.

(57) Per F. Merloni (riferendosi alla formulazione dell'articolo 117, comma 2, lettera *p*) nella bozza di d.d.l. costituzionale) «le nuove Province sono sicuramente «enti di area vasta», così come la presenza nel testo costituzionale di un riferimento alle aree vaste porta a sostenere che «non appare dubbio che la nuova norma della lettera *p*) vada letta come «copertura costituzionale» delle scelte del legislatore ordinario»: F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit., p. 243. Per analogia questo ragionamento potrebbe valere anche in riferimento all'articolo 40, comma 4, del testo di legge costituzionale definitivo, rispetto al quale la legge Delrio si configurerebbe come «legge di attuazione dell'articolo 40 d.d.l. Renzi-Boschi»: G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., p. 544.

ni diverranno a quel punto padrone del proprio futuro, e potranno scegliere se configurarsi prevalentemente come enti di indirizzo e sintesi tra sistema locale e Stato [...] ovvero come enti amministrativi vocati alla gestione più che alla direzione»<sup>58</sup>. Sarebbe la quantità e qualità delle funzioni conferite agli Enti locali del proprio territorio a identificare una Regione come ente di indirizzo o, altrimenti, ente di amministrazione. Se così fosse ne deriverebbero una particolare realizzazione e una «rilettura»<sup>59</sup> del principio di differenziazione (e di adeguatezza), anche considerando che nel complesso, al momento, come rilevato, gli Statuti provinciali non si sono distinti per soluzioni particolarmente innovative. L'applicazione del principio di differenziazione avverrebbe a scapito della sussidiarietà verticale<sup>60</sup>, caratterizzandosi come una «differenziazione eteronoma», decisa e calata dall'alto, espressione di centralismo, proiettata sull'organizzazione piuttosto che sulle funzioni<sup>61</sup>. Grande impatto ne deriverebbe invece – per la prima volta dall'unità d'Italia – sull'uniformità del tessuto amministrativo italiano, con le eventuali e possibili ricadute sullo stesso concetto di autonomia<sup>62</sup>. In altri termini se il principio di sussidiarietà verticale mostra cedimenti ed è la spia di un problema del decentramento funzionale, la legge Delrio sembra rafforzare i principi di adeguatezza e differenziazione (organizzativa e funzionale) tramite l'esistenza di soluzioni differenti sia tra tipologie di enti che dentro la stessa tipologia. Di più. Nonostante tutto la legge Delrio conter-

---

(58) G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., p. 545

(59) E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, cit., p. 150.

(60) Anch'essa, a sua volta, riletta in una chiave diversa. Se nel precedente assetto la sussidiarietà comportava uno scorrimento automatico della funzione dal singolo Comune alla singola Provincia, adesso il passaggio dovrebbe avvenire verso enti di area vasta intercomunali. Ma prima la legittimazione democratica e la struttura organizzativa degli attori era la stessa, ora non più. C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in questa Rivista, 3, 2015, p. 581.

(61) G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., p. 542 ed E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, cit., pp. 145, 152-153.

(62) Che per R. Bin è strettamente legata alla differenziazione: «la differenziazione è il vero scopo dell'autonomia, e l'autonomia altro non è che lo strumento per la differenziazione». Citato in G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., p. 541.

rebbe «il meccanismo di innesco del principio di differenziazione», teso a controbilanciare alcune tendenze centraliste rafforzate dalla sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015<sup>63</sup> e altre introdotte dalla riforma costituzionale<sup>64</sup>. La riforma del livello di governo intermedio aprirebbe «spazi inediti a una differenziazione che negli scorsi quindici anni non abbiamo visto affatto»<sup>65</sup>.

Ciò detto, occorre evidenziare che le Regioni non sono state egualmente celeri nel disporre in materia, a dimostrazione, se mai ce ne fosse bisogno, della storica disomogeneità territoriale italiana e delle differenti sensibilità sul tema. Pur rispettando formalmente<sup>66</sup> il termine del 31 dicembre 2014 stabilito nell'accordo Stato-Regioni, si è comunque reso necessario a metà 2015 l'intervento sanzionatorio del legislatore nazionale, mediante la minaccia, per quelle Regioni ancora inadempienti alla data del 30 ottobre 2015, di dover versare annualmente alle Province del proprio territorio le somme corrispondenti alle spese sostenute per le funzioni non ancora trasferite<sup>67</sup>.

Con un simile sprone l'obiettivo sembra essere stato raggiunto. Dopo più di due anni dall'approvazione della legge Delrio, alla metà del 2016,

---

(63) E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, cit., pp. 146, 160-164. La legge Delrio riaffermerebbe secondo l'autore un ordinamento unitario delle autonomie locali e contemporaneamente consentirebbe di superare il tradizionale impianto di questo ordinamento grazie a un rinato protagonismo legislativo statale. Si vedano anche le critiche alla sentenza di C. TUBERTINI, *La riforma degli Enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale. Corte costituzionale 26 marzo 2015, n. 50*, pp. 497-499.

(64) G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., pp. 540, 545, 562-567.

(65) C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, cit., p. 582.

(66) Con l'approvazione di proposte di legge nelle rispettive Giunte di 10 Regioni a Statuto ordinario su 15. Corte dei conti - Sezione delle Autonomie, *Il riordino delle Province. Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari. Relazione 2015*, deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG, 11 maggio 2015, pp. 22-24.

(67) Art. 7, comma 9-*quinquies*, decreto-legge n. 78/2015: «Al fine di dare compiuta attuazione al processo di riordino delle funzioni delle Province [...] le Regioni che [...] non provvedano entro il 31 ottobre 2015 a dare attuazione all'accordo sancito tra Stato e Regioni in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014, con l'adozione in via definitiva delle relative leggi regionali, sono tenute a versare [...] a ciascuna Provincia e Città metropolitana del rispettivo territorio, le somme corrispondenti alle spese sostenute dalle medesime per l'esercizio delle funzioni non fondamentali [...]».

quattordici Regioni a Statuto ordinario su quindici hanno approvato nei rispettivi Consigli regionali una legge di riordino delle funzioni provinciali<sup>68</sup>, mentre la Regione Lazio ha inserito una prima parte di disposizioni in alcuni articoli della legge di stabilità regionale 2016.

#### ***4. Alcune leggi regionali: i territori con Città metropolitane***

L'incentivo alla differenziazione può essere avvalorato esaminando i testi normativi di Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Campania, Puglia, Calabria.

Oltre a una motivazione di carattere “geografico” – sono considerate esperienze del nord, del centro e del sud – la scelta è dovuta al fatto che tutte le Regioni considerate nel campione<sup>69</sup> comprendono nel proprio territorio la Città metropolitana. Inoltre queste Regioni possono essere considerate tutte medio-grandi dal punto di vista demografico e territoriale<sup>70</sup>, sebbene, andando ad escludere i dati delle Città metropolitane – come detto presenti in tutti e nove i casi e oggetto di un destino diverso<sup>71</sup> rispetto agli enti di area vasta – emergano valori sensibilmente diversi da quelli di partenza.

---

(68) Abruzzo: l.r. 20 ottobre 2015, n. 32. Basilicata: l.r. 6 novembre 2015, n. 49. Calabria: l.r. 22 giugno 2015, n. 14. Campania: l.r. 9 novembre 2015, n. 14. Emilia Romagna: l.r. 30 luglio 2015, n. 13. Lazio: articoli 7, 8 e 9 della l.r. 31 dicembre 2015, n. 17 (Legge di stabilità regionale 2016). Liguria: l.r. 10 aprile 2015, n. 15. Lombardia: l.r. 8 luglio 2015, n. 19. Marche: l.r. 31 marzo 2015 n. 13. Molise: l.r. 10 dicembre 2015, n. 18. Piemonte: l.r. 29 ottobre 2015, n. 23. Puglia: l.r. 30 ottobre 2015, n. 31 e l.r. 27 maggio 2016, n. 9. Toscana: l.r. 3 marzo 2015, n. 22. Umbria: l.r. 2 aprile 2015, n. 10. Veneto: l.r. 29 ottobre 2015, n. 19.

(69) La Regione Lazio non è stata considerata per il particolare *status* di Roma Capitale, a sua volta peculiare rispetto alle “ordinarie” Città metropolitane.

(70) Pur con le evidenti differenze, tra cui il picco della Lombardia e i dati più contenuti di Liguria e Calabria per quanto riguarda la popolazione; o la ridotta estensione territoriale della Liguria e di Calabria e Campania, non paragonabili alla Regione ligure, ma comunque medio-piccole.

(71) Operano infatti su un terreno che è definito «solido», così come lo è il loro ruolo: F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra sviluppo locale e livello sovranazionale*, in *federalismi.it*, n. 12, 2015, p. 6. Non a caso la stessa riforma costituzionale ne prevede il mantenimento all'articolo 114 Cost.

Tab. n. 1: alcuni dati demografico-territoriali delle Regioni considerate

	<b>Pop.</b>	<b>Superficie (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Comuni</b>	<b>Province + C.M.</b>	<b>Densità ab.</b>	<b>Estensione Comuni per km<sup>2</sup></b>	<b>Estensione Province + C.M. km<sup>2</sup></b>
<b>Piemonte</b>	4.404.246	25.387	1.202	8	173	21	3.173
<b>Lombardia</b>	10.008.349	23.864	1.527	12	419	16	1.989
<b>Veneto</b>	4.915.123	18.407	576	7	267	32	2.630
<b>Emilia-Romagna</b>	4.448.146	22.453	334	9	198	67	2.495
<b>Toscana</b>	3.744.398	22.987	279	10	163	82	2.299
<b>Liguria</b>	1.571.053	5.416	235	4	290	23	1.354
<b>Puglia</b>	4.077.166	19.541	258	6	209	76	3.257
<b>Campania</b>	5.850.850	13.671	550	5	428	25	2.734
<b>Calabria</b>	1.970.521	15.222	409	5	129	37	3.044
	<b>Pop.</b>	<b>Superficie (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Comuni</b>	<b>% pop. C.M. su totale Regione</b>	<b>% Superficie C.M. su totale Regione</b>	<b>% n. Comuni C.M. su totale Regione</b>	
<b>C.M. Torino</b>	2.291.719	6.827	315	52,0%	26,9%	26,2%	
<b>C.M. Milano</b>	3.196.825	1.576	134	32%	6,6%	8,8%	
<b>C.M. Venezia</b>	858.198	2.473	44	17,5%	13,4%	7,6%	
<b>C.M. Bologna</b>	1.004.323	3.702	55	22,6%	16,5%	16,5%	
<b>C.M. Firenze</b>	1.012.180	3.514	42	27%	15,3%	15,1%	
<b>C.M. Genova</b>	854.099	1.834	67	54%	33,9%	28,5%	
<b>C.M. Bari</b>	1.263.820	3.863	41	31%	19,8%	15,9%	
<b>C.M. Napoli</b>	3.113.898	1.179	92	53%	8,6%	16,7%	
<b>C.M. Reggio Calabria</b>	555.836	3.210	97	28%	21,1%	23,7%	
	<b>Pop.</b>	<b>Superficie (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Comuni</b>	<b>Province + C.M.</b>	<b>Densità ab.</b>	<b>Estensione Comuni per km<sup>2</sup></b>	<b>Estensione Province + C.M. km<sup>2</sup></b>
<b>Piemonte (solo Province)</b>	2.112.527	18.560	887	7	114	21	2.651
<b>Lombardia (solo Province)</b>	6.811.524	22.288	1.393	11	306	16	2.026
<b>Veneto (solo Province)</b>	4.056.925	15.935	532	6	255	30	2.656
<b>Emilia romana (solo Province)</b>	3.443.823	18.750	279	8	184	67	2.344
<b>Toscana (solo Province)</b>	2.732.218	19.473	237	9	140	82	2.164

<b>Liguria</b> (solo Province)	716.954	3.582	168	3	200	21	1.194
<b>Puglia</b> (solo Province)	2.813.346	15.678	217	5	179	72	3.136
<b>Campania</b> (solo Province)	2.736.952	12.492	458	4	219	27	3.123
<b>Calabria</b> (solo Province)	1.414.685	12.012	312	4	118	38	3.003

Fonte: superficie archivi cartografici Istat; popolazione residente al 1° gennaio 2016 demo.istat.it. Elaborazione propria.

Solo per sottolinearne i più evidenti, delle nove Città metropolitane, quelle di Genova (54%), Napoli (53%) e di Torino (52%) rappresentano le maggiori quanto a impatto della popolazione sul totale regionale, mentre Genova è in assoluto la maggiore per impatto territoriale (34%), seguita da Torino (27%) e Reggio Calabria (21%). Rispetto al numero di Comuni, ancora la Città metropolitana di Genova presenta il maggior numero di Comuni rispetto al totale regionale (28,5%), seguita da Torino (26%) e dal capoluogo calabrese (24%). È chiaro che i valori delle Città metropolitane di Genova e di Reggio Calabria risentono delle ridotte dimensioni demo-territoriali delle rispettive Regioni, mentre la Città metropolitana di Torino, nonostante sia parte di una Regione grande come il Piemonte, risulta effettivamente molto estesa, popolosa e densa di Comuni. Senza di essa infatti il Piemonte presenta un livello inferiore di abitanti – passando dalla quinta alla penultima posizione – e un notevole calo della superficie totale (andando al quarto posto, nonostante sia la più estesa se considerata integralmente). Anche l'impatto sulla densità abitativa è tale da farle perdere due posizioni e collocarla al gradino più basso in assoluto.

La Città metropolitana di Milano rappresenta circa un terzo della popolazione della Lombardia – che rimane comunque la Regione più popolosa, anche in assenza del capoluogo – ma solo il 6,6% del territorio, livello più basso anche di Napoli (8,6%). Pertanto, prendendo solo le undici Province lombarde, si hanno qui la massima superficie e il numero più elevato di Comuni.

Quanto alle altre anche Bari, Firenze e Reggio Calabria sono intorno al 30% della popolazione regionale, mentre sui chilometri quadrati, fatta eccezione per le già citate Milano e Napoli in difetto e Genova, Torino

e Reggio Calabria in eccesso, tutte si collocano in una forbice tra il 13 e il 20 per cento.

Questo esercizio di “sottrazione” della Città metropolitana dai confini regionali consente di confrontare i diversi contesti entro cui la eventuale “decostruzione” delle Province e le singole leggi regionali andranno ad operare. Ne emerge un quadro in cui, dinanzi a un numero di Province/enti di area vasta variabile tra i 3 e gli 11, esistono Regioni con 168 o 217 Comuni e altre con 887 o 1.393 Municipi. Detto in altri termini, osservando l'estensione media di Province e Comuni (per chilometro quadrato) si ha la conferma della disomogeneità geo-morfologica e delle peculiari esperienze storiche dei territori: a Province che variano mediamente tra i 2.000 e i 3.100 km<sup>2</sup> (con l'eccezione della Liguria) si accompagnano Comuni di 16 km<sup>2</sup> (Lombardia), 21 km<sup>2</sup> (Lombardia e Liguria) fino a 72 o 82 km<sup>2</sup> (rispettivamente Puglia e Toscana). La proiezione di questo quadro a livello normativo<sup>72</sup> dà conto delle differenze esistenti ed è riportata schematicamente nell'allegato 1.

La Regione Veneto ha attuato la riforma Delrio con l.r. 29 ottobre 2015, n. 19, «Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali», procedendo alla riallocazione in capo agli enti di area vasta delle funzioni già conferite dalla Regione alla data di entrata in vigore della legge di riordino, comprese le attività di polizia provinciale relative alle funzioni non fondamentali conferite dalla Regione. Si prevede inoltre un piano di riordino delle società, enti strumentali e agenzie che esercitano funzioni di competenza provinciale in ambito provinciale o sub-provinciale, ai sensi dell'art. 1, comma 90, della legge n. 56/2014.

Il riordino delle Province nella Regione Lombardia è disciplinato dalla l.r. n. 19 dell'8 luglio 2015, recante «Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56». La soluzione scelta nel territorio lombardo prevede la conferma alle Province delle funzioni già conferite alla data di entrata in vigore della legge di riforma, fermi restando alcuni ambiti di materie ricondotte alla pote-

---

(72) In questa sede non si considerano le disposizioni specifiche per le Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri, di cui all'articolo 1, comma 3, l. n. 56/2014, né le Città metropolitane.

stà regionale. Si tratta delle funzioni (anche amministrative) in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca, ambiente ed energia – sebbene in tal caso solo per quanto attiene alle concessioni idriche, alle dighe, alla destinazione transfrontaliera dei rifiuti e alle risorse geotermiche. A queste si aggiungono inoltre le funzioni di vigilanza e controllo della caccia e pesca, con possibilità di svolgimento di queste funzioni anche per le acque interne, il demanio e la navigazione lacuale e fluviale. Lo svolgimento attivo di queste funzioni da parte della Regione avviene per mezzo di «sedi territoriali regionali», in cui opera parte del personale provinciale trasferito. Per quanto attiene al trasporto pubblico locale, da esercitare per mezzo di Agenzie ed Enti locali, la Regione ha invece optato per la suddivisione del territorio in sei bacini ottimali e omogenei. Il Piemonte, con l.r. n. 23 del 29 ottobre 2015, «Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56», ha confermato in capo agli enti di area vasta molte funzioni amministrative finora conferite, attribuendo ulteriori funzioni in materia di energia, attività estrattive, acque minerali e termali, trasporto pubblico locale, rifiuti (organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani). Il riconoscimento di queste funzioni va di pari passo con l'individuazione di nuovi ambiti ottimali per la gestione: all'ambito 3 «Cuneese» si aggiungono gli ambiti n. 1 «Novarese, Vercellese, Biellese e Verbano-Cusio-Ossola» e n. 2 «Astigiano e Alessandrino», nei quali dovrebbe prendere avvio l'esercizio associato obbligatorio delle Province (eccetto il trasporto pubblico locale). Ciononostante la Regione Piemonte ha ricondotto sotto la propria competenza diversi compiti ex provinciali: tutte le attività in materia di agricoltura, nell'ambito delle attività estrattive il piano regionale delle attività estrattive e la polizia mineraria, funzioni di coordinamento, promozione e sostegno nelle attività culturali, nell'edilizia residenziale pubblica la tenuta dell'anagrafe dei soggetti fruitori di contributi pubblici e degli assegnatari, funzioni di monitoraggio e vigilanza nel turismo, il rilascio di talune autorizzazioni in materia di vincolo idrogeologico, la materia della formazione professionale (programmazione, controllo e coordinamento), nelle politiche sociali compiti di promozione, formazione, vigilanza e controllo e per la materia «energia» la predisposizione di linee guida, il sistema informativo e la promozione delle energie rinnovabili/

risparmio energetico. Dato l'elevato grado di frammentazione amministrativa comunale, la Regione sancisce in legge (art. 18) il «valore strategico dell'associazionismo intercomunale».

In Emilia-Romagna la disciplina e il riparto delle funzioni amministrative tra livelli di governo – Regione, Province, Comuni e loro Unioni – ha trovato una puntuale e completa riscrittura per ciascun macrosettore di interesse: *I*) «ambiente, energia, difesa del suolo e della costa, protezione civile», *II*) «trasporti e viabilità», *III*) «agricoltura, protezione della fauna selvatica, esercizio dell'attività venatoria, tutela della fauna ittica ed esercizio della pesca nelle acque interne, pesca marittima e maricoltura», *IV*) «attività produttive, commercio e turismo», *V*) «istruzione, istruzione e formazione professionale, formazione professionale, lavoro, cultura, sport e giovani», *VI*) «sanità e politiche sociali». Nella legge regionale 30 luglio 2015, n. 13, «Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni», ogni materia è stata analizzata, eventualmente suddivisa e ricondotta al livello considerato più opportuno, nel rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, tenuto conto dell'esigenza di garantirne l'esercizio unitario. Proprio per questo motivo, oltre alle «tradizionali» funzioni di legislazione, indirizzo, programmazione e controllo, sono state «ri-trasferite» dalle Province funzioni amministrative in materia ambientale (risorse idriche, inquinamento atmosferico, elettromagnetico e acustico, gestione dei rifiuti e siti contaminati, demanio idrico e acque minerali/termali, AUA, immersioni in mare e rinascimento costiero, servizio volontario di vigilanza ecologica, navigazione interna), energia, protezione civile, TPL, viabilità, porti e aeroporti, trasporto marittimo e fluviale, agricoltura, caccia e pesca (esclusa vigilanza). Per lo svolgimento delle nuove funzioni non si ha solamente il ruolo degli uffici regionali; infatti l'esercizio di attività quali concessioni, autorizzazioni, analisi, vigilanza nei settori dell'ambiente, dell'energia, della sicurezza territoriale e della protezione civile ha spinto la Regione a utilizzare il modello delle «Agenzie regionali» (oltre agli Enti gestori dei Parchi per quanto concerne forestazione, aree protette, tutela della biodiversità). In virtù della ponderata collocazione funzionale accennata, anche agli enti di area vasta sono attribuite numerose funzioni amministrative. In

materia ambientale le funzioni di valutazione di sostenibilità ambientale territoriale, previa istruttoria dell'Agenzia regionale. Funzioni di pianificazione infraregionale delle attività estrattive e di pianificazione del TPL autofiloviario. Funzioni amministrative in materia di trasporto privato, viabilità, piano regolatore porti II categoria, classe III, estimo navale e autorizzazione/vigilanza scuole nautiche, caccia e pesca (vigilanza e attività sanzionatoria), rete dei SUAP, turismo, commercio, istruzione e formazione professionale (controllo, programmazione rete scolastica e offerta formativa, edilizia scolastica, interventi diritto allo studio). Infine sono previsti anche alcuni segmenti in cultura, sport e giovani (previa convenzione) e sanità pubblica. La legge emiliana prevede<sup>73</sup> inoltre che queste funzioni, con preferenza per il trasporto pubblico locale, la sanità pubblica, le politiche sociali, la concertazione istituzionale-territoriale e il turismo possano essere «esercitate in forma associata» e in «ambiti territoriali di area vasta adeguati». Coerentemente con il metodo di lavoro improntato, questi ultimi sono da definirsi con provvedimento della Giunta regionale, che quindi riveste un importante ruolo di pianificazione della rete istituzionale sul territorio, ma è necessaria l'intesa delle stesse Province. Si tratta peraltro di una prospettiva in continuità con quanto deliberato dal Consiglio delle autonomie locali dell'Emilia-Romagna ai tempi della riforma del Governo Monti<sup>74</sup>, quando l'idea era quella di ridurre il numero delle Province partendo dalle proposte dei territori.

In linea con la diffusione dell'associazionismo comunale nei confini regionali<sup>75</sup> e visti i dati demografico-territoriali, una parte di funzioni in materia forestale, di vincolo idrogeologico, di anti-incendio boschivo, di porti II categoria, classe III, di turismo, di cultura, sport e giovani (previa convenzione), è posta sotto la responsabilità dei Comuni. Peraltro la

---

(73) Articoli 6 e 48 della l.r. n. 13/2015. Per quanto concerne il turismo, la legge regionale n. 4/2016, all'art. 12, istituisce le aree vaste a finalità turistica.

(74) Deliberazione del CAL Emilia-Romagna n. 1 del 1° ottobre 2012. Per una sintesi delle varie proposte F. FABRIZZI, *I piani di riordino dei CAL. Una primissima lettura ragionata*, in *federalismi.it*, 19, 2012.

(75) La Regione Emilia-Romagna è quella, tra le Regioni a Statuto ordinario, con la maggiore diffusione di Unioni di Comuni per numero di Comuni e popolazione coinvolti, nonché per superficie territoriale coperta.

Regione incentiva mediante premialità a carattere finanziario le fusioni di enti che raggiungono minimo 5.000 abitanti e quelle che includono almeno tre Comuni (di cui uno sotto i 1.000 abitanti).

Prima Regione ad aver approvato la legge di riordino, l.r. 3 marzo 2015, n. 22, «Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56», la Toscana ha disegnato un percorso per molti aspetti originale rispetto alle altre esperienze brevemente riassunte.

Vengono mantenute negli enti di area vasta solo quelle funzioni che «non sono oggetto di riordino» con la legge regionale. In realtà questa formulazione può essere considerata una mera disposizione di salvaguardia. Scorrendo l'articolo 2 si evince infatti che sono trasferite alla Regione la quasi totalità delle funzioni provinciali e per la precisione quelle in materia di agricoltura, caccia e pesca, orientamento e formazione professionale (compresa la formazione degli operatori turistici), energia (compreso il controllo sugli impianti termici tramite subentro nelle società appositamente costituite), osservatorio sociale. La Regione diviene autorità competente all'applicazione delle sanzioni amministrative e si attribuisce anche la funzione di progettazione e costruzione delle strade regionali in materia di viabilità, nonché l'integrale sfera dei compiti in ambito ambientale<sup>76</sup>. Per l'esercizio delle funzioni sul territorio (in particolare quelle amministrative) la Regione ha disegnato una rete di «Uffici territoriali regionali», in cui sono confluiti a partire dal 1° gennaio 2016 più di 1.000 dipendenti<sup>77</sup>. Per quanto attiene al trasporto pubblico locale, con la c.d. «gara unica» il servizio dovrebbe essere svolto in una forma peculiare, mediante un Ufficio unico (Osservatorio regionale) e Uffici territoriali (le Province). Alcune funzioni sono poi passate in capo ai Comuni o loro Unioni. Nonostante la Toscana vantì esperienze non negative in tema di gestioni associate, la situazione sconta comunque la nota debolezza delle Unioni di Comuni italiane e pertanto, per garantire la gestione di alcune attività, sono state ideate due formule:

*a.* circa la forestazione spetta alle Unioni di Comuni, individuate dalla

---

(76) Rifiuti e bonifica dei siti inquinati, difesa del suolo, difesa della costa e degli abitati costieri, demanio idrico, tutela della qualità dell'aria, inquinamento acustico, tutela delle acque dall'inquinamento, AIA, AUA, VIA, parchi e aree protette.

(77) Considerando anche il mercato del lavoro il personale in mobilità tra enti è vicino ai 1.500.

legge nel numero di una per Provincia, l'esercizio su tutto il territorio provinciale;

- b. per quanto attiene alla tenuta degli albi del terzo settore e al turismo (compresa la raccolta dei dati statistici, esclusa la formazione degli operatori turistici), si conferisce al Comune capoluogo il compito di esercitarle sulla dimensione di area vasta provinciale.

In entrambe le formule, in caso di accordo tra gli enti e previa convenzione, si consente comunque al Comune capoluogo e alle Unioni di affidare le funzioni ai Comuni degli ambiti di dimensione territoriale adeguata. Analogamente alla Regione, anche i Comuni capoluogo e le Unioni hanno ampliato le rispettive dotazioni organiche per consentire il regolare passaggio delle funzioni: complessivamente si tratta di oltre duecento persone.

Alla luce di una siffatta ripartizione, in considerazione del mantenimento nelle Province di quanto non riordinato, si può desumere che le Province toscane non sono soggetti titolari di funzioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali *ex lege* n. 56/2014. Le uniche funzioni non riordinate dalla Regione e non esplicitamente previste tra le funzioni fondamentali – sulle quali pertanto permangono criticità circa il loro esercizio in assenza di finanziamenti – sono infatti la Protezione civile, i beni culturali e lo sviluppo economico.

Resta ovviamente possibile, ma questo vale per tutte le realtà, gestire, d'intesa con i Comuni, le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive ai sensi dell'art. 1, comma 88, legge 56/2014. Una facoltà che dovrebbe essere centrale nello sviluppo del nuovo ente di area vasta.

In Regione Liguria il riordino opera a partire dalla l.r. 10 aprile 2015, n. 15, con la quale sono stati coinvolti tutti e tre i livelli di governo territoriale ed è stata seguita l'impostazione della legge Delrio. Alle Province sono infatti riservate – oltre alle funzioni non oggetto di riordino con la legge – le funzioni ambientali per gli aspetti di competenza, funzioni connesse alla mobilità e viabilità, attività di istruzione secondaria di secondo grado, compresi il supporto degli alunni disabili e l'assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni<sup>78</sup>.

---

(78) Con particolare riferimento al Servizio idrico integrato e allo smaltimento dei rifiuti.

La Regione si riappropria di alcune materie ma mantiene l'esercizio delle funzioni nella formazione professionale, nella caccia e pesca e solo dove reputa necessaria una gestione unitaria<sup>79</sup>. Per questo motivo ai Comuni sono riservate diverse attività amministrative nella difesa del suolo<sup>80</sup>, nel turismo<sup>81</sup>, nella cultura, nello sport e spettacolo. In riferimento alla difesa del suolo e alla formazione professionale si ha la presenza di agenzie regionali, con l'ARSEL (formazione e lavoro) che assume le funzioni di «organismo intermedio». La presenza della stazione unica appaltante regionale determina inoltre nello specifico un ruolo di articolazione funzionale per la Provincia.

In Calabria – dopo essersi riappropriata di tutte le funzioni già trasferite alle Province – la Regione ha scelto con la l.r. 22 giugno 2015, n. 14 la strada di trattenere per la gestione solo l'agricoltura, la caccia e pesca e la formazione professionale, assicurando la piena continuità delle altre attività in capo alle Province. Niente è previsto per quanto riguarda i Comuni, mentre specifiche convenzioni possono consentire alla Regione di svolgere ulteriori compiti esercitati dalle Province.

Per la Regione Campania (l.r. 9 novembre 2015, n. 14) il riordino delle funzioni provinciali deve condurre alla valorizzazione di alcuni principi tra i quali la semplificazione, la soppressione delle funzioni superflue, la prossimità e la coerenza con il ruolo regionale. Si ritiene pertanto opportuna la riallocazione in Regione di diverse funzioni precedentemente attribuite alle Province: agricoltura, caccia e pesca, assistenza sanitaria e servizi sociali, industria, commercio e artigianato, sport, turismo, valorizzazione dei beni storici, artistici e culturali, istruzione e politiche giovanili.

Ciò detto, viene comunque mantenuta dalle Province una posizione rilevante nell'assetto campano per due motivi: da un lato sono a loro ri-

---

(79) Difesa del suolo, turismo, cultura, sport, spettacolo.

(80) Come la manutenzione dei corsi d'acqua, la progettazione, l'esecuzione, la manutenzione e la gestione delle opere non regionali, la manutenzione e il collaudo delle opere di bonifica montana.

(81) Promozione dei prodotti tipici e del territorio, manifestazioni turistiche, gestione degli uffici di informazione e accoglienza turistica.

servate tutte le funzioni non oggetto del riordino<sup>82</sup>, i servizi in materia di biblioteche, musei e pinacoteche, la forestazione e la protezione civile. Dall'altro anche altre funzioni e specificamente l'agricoltura e la caccia e pesca possono essere delegate a seguito di intese o convenzioni. La possibilità di forme di avvalimento e deleghe su specifiche funzioni è contemplata anche per i Comuni, singoli o associati, con particolare riferimento a funzioni e compiti di sviluppo economico, turismo e servizi sociali.

Due sono invece gli interventi legislativi pugliesi: leggi regionali 30 ottobre 2015, n. 31 e 27 maggio 2016, n. 9. Con la prima vengono fissati i principi e i criteri della riforma e, in attesa della riallocazione definitiva, si procede al trasferimento alla Regione delle seguenti funzioni non fondamentali delle Province: ambiente, difesa del suolo e delle coste, servizi sociali, cultura, lavoro, formazione professionale, agricoltura, protezione civile, attività produttive, turismo, sport e politiche giovanili. Con la seconda si provvede all'attribuzione delle funzioni tra i vari livelli istituzionali.

La lettura congiunta delle due norme mostra una precisa ripartizione dei compiti tra Comuni, Province e Regione, in virtù del fatto che per i primi è previsto il governo di servizi e funzioni di prossimità, di norma in forma associata<sup>83</sup>, alle seconde spetta il governo, anche in forma associata, delle funzioni di «media prossimità» e di assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni e alla terza compete la funzione generale di indirizzo, pianificazione e controllo della *governance* territoriale, oltre all'esercizio di funzioni particolarmente complesse per il tramite di Agenzie regionali e dell'Autorità di bacino (ambiente, energia e sicurezza del territorio).

In base a queste premesse, la l.r. n. 9/2016 autorizza la Regione a gesti-

---

(82) Tra le quali, par di capire dalla lettura del testo, sono compresi l'ambiente, la difesa del suolo, la formazione professionale, ecc., oltre ovviamente alle funzioni fondamentali provinciali.

(83) Del resto – art. 2, c. 11, l.r. n. 31/2015 – la Regione «favorisce e promuove la gestione associata delle funzioni comunali e le associazioni volontarie per la gestione dei servizi, anche se non obbligatoriamente erogabili mediante gestione associata. Incentiva le Unioni e le fusioni dei Comuni, anche per incorporazione [...]».

re le funzioni di vigilanza spettanti alle Province e non riallocate<sup>84</sup>; valorizzazione beni culturali, biblioteche, musei e pinacoteche, controllo e vigilanza ambientale e rurale, turismo, trasporto e assistenza agli alunni disabili delle scuole medie superiori, formazione professionale. Il complesso delle Province si vede confermato il conferimento di competenze, funzioni o deleghe non espressamente abrogato con il riordino<sup>85</sup> e la possibilità di esercitare per conto della Regione, mediante avvalimento e convenzione, anche altre materie<sup>86</sup>. Soprattutto rileva segnalare, coerentemente con i principi del riordino pugliese, l'incentivazione da parte regionale delle gestioni associate delle funzioni e dei servizi di area vasta. Venendo ai Comuni, singoli e associati, in virtù del riconoscimento del ruolo di governo di prossimità, essi esercitano numerosi compiti in varie funzioni, tra le quali servizi sociali, sport e politiche giovanili, attività culturali, agricoltura, attività produttive, protezione civile, difesa del suolo e delle coste.

### *5. Diverse idee di Regioni: nuovi e vecchi modelli*

La rassegna delle leggi regionali di riordino approvate dalle Regioni considerate sembra rendere l'idea di una fase dinamica, ancora lontana dal trovare un assestamento, ma che inizia a delineare i tratti di distinti modelli di riordino sul territorio relativamente alla considerazione dell'ente di area vasta, alla posizione dei Comuni e al ruolo della Regione.

Assumendo come criterio distintivo la ripartizione delle funzioni tra Regione, enti di area vasta e Comuni, con tutte le semplificazioni del caso, è possibile identificare quattro distinti modelli di riordino che potrebbero essere così schematizzati: 1) il "modello storico", caratterizzato da una continuità del ruolo delle Province; 2) il "modello del centralismo regionale", nel quale la Regione ha accentrato presso di sé la gran

---

(84) Nello specifico i compiti di vigilanza sulle funzioni non fondamentali assegnate ai Comuni e loro associazioni, alle Province e alla Città metropolitana, nelle materie di competenza legislativa regionale.

(85) Tra le altre, dovrebbero essere parte della f. ambiente, caccia e pesca, forestazione, trasporto e mobilità, ecc.

(86) Funzioni di formazione professionale, turismo e valorizzazione beni culturali, biblioteche, musei e pinacoteche.

parte delle competenze e ha tolto ogni ruolo alle Province, intendendo svolgere funzioni amministrative per mezzo di propri uffici dislocati sul territorio; 3) il “modello condiviso”, caratterizzato da una ripartizione di ruoli e posizioni tra i livelli di governo secondo le finalità istituzionali degli enti; 4) il “modello municipale”, basato sul ruolo dei Comuni e delle loro forme associative e sullo svolgimento della maggior parte delle attività tramite essi.

Escludendo quest'ultima soluzione, resa impossibile in questa fase dalla oggettiva difficoltà di esercitare funzioni di livello di area vasta per mezzo dei Comuni e loro Unioni, in un quadro di parcellizzazione dei Municipi<sup>87</sup> e scarso ricorso alle gestioni associate (si pensi al rinvio di anno in anno del termine per la gestione associata<sup>88</sup>), il primo modello rilevabile, quello “storico”, sembrerebbe corrispondere alla scelta veneta di confermare la situazione *ex ante* e quindi tutte le funzioni già conferite nella disponibilità delle Province. Inoltre, eccettuate le poche funzioni ricondotte alla gestione regionale, anche quella calabrese può essere ricompresa tra le esperienze che preferiscono rimanere vicine alla situazione *ante* riforma Delrio.

Vicine al “modello storico”, in una posizione intermedia rispetto agli altri e con alcune soluzioni originali, potrebbero identificarsi anche le soluzioni delle Regioni Lombardia, Piemonte, Liguria e Campania. Entrambe le Regioni del nord-ovest hanno lasciato alle Province gran parte delle funzioni già conferite con leggi regionali, salvo accentrare quelle funzioni ritenute esercitabili a livello unitario, forse più in Lombardia che in Piemonte. Sulla collocazione del modello di quest'ultima Regione influisce soprattutto la volontà di attribuire agli enti di area vasta anche qualche funzione ulteriore, vincolandone l'esercizio alla creazione

---

(87) Niente o poco è cambiato da quando Massimo Severo Giannini parlò di «Comuni polvere».

(88) L'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni fondamentali al 31 dicembre 2014 per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti – ovvero fino a 3.000 se appartenenti a Comunità montane – risale al decreto-legge n. 78 del maggio 2010 (art. 14, comma 31-ter) ma, dopo una prima proroga che ha spostato il termine al 31.12.2015, è intervenuto un ulteriore slittamento al 2017 con il decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210, «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative». Il Ministero dell'Interno, con circolare n. 323 del 12 gennaio 2015 rivolta ai Prefetti, si era attivato per dare chiarimenti sulla procedura sanzionatoria per i Comuni inadempienti, che prevede prima una diffida e poi il commissariamento dell'ente.

degli ambiti territoriali ottimali provinciali, una sorta di “area vasta interprovinciale”. Analogamente all’Emilia-Romagna, come ricordato nella parte dedicata alla descrizione della legge regionale, questa scelta sembra ricondurre all’operazione di accorpamento tentata dal Governo Monti nel 2012<sup>89</sup> e potrebbe rappresentare un adeguato sistema di governo delle funzioni di area vasta a livello intermedio nel caso giungesse a conclusione positiva l’annosa e dibattuta questione delle c.d. macro-Regioni<sup>90</sup>. È evidente che a fronte di un allargamento territoriale delle Regioni, più o meno marcato, senza “aree vaste” si verrebbe a creare un vuoto difficilmente colmabile tra (macro)Regione e Comuni, anche con le eventuali aggregazioni dei Comuni italiani<sup>91</sup>. In misura meno accentuata, ma in linea con questo modello, possono far parte di que-

(89) Che infatti, prevedeva per il Piemonte quattro Province più la Città metropolitana di Torino. All’articolo 2, comma 1, del decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188 si ridisegnava il perimetro delle Province come segue: «[...] a decorrere dal 1° gennaio 2014 le Province nelle Regioni a statuto ordinario sono le seguenti: Provincia di Biella-Vercelli; Provincia di Novara-Verbanò-Cusio-Ossola; Provincia di Alessandria-Asti; Provincia di Como-Lecco-Varese; Provincia di Cremona-Lodi-Mantova; Provincia di Padova-Treviso; Provincia di Rovigo-Verona; Provincia di Imperia-Savona; Provincia di Parma-Piacenza; Provincia di Modena-Reggio nell’Emilia; Provincia di Romagna; Provincia di Livorno-Lucca-Massa Carrara-Pisa; Provincia di Grosseto-Siena; Provincia di Perugia-Terni; Provincia di Ascoli Piceno-Fermo-Macerata; Provincia di Rieti-Viterbo; Provincia di Frosinone-Latina; Provincia di L’Aquila-Teramo; Provincia di Chieti-Pescara; Provincia di Campobasso-Isernia; Provincia di Avellino-Benevento; Provincia di Brindisi-Taranto; Provincia di Barletta-Andria-Trani-Foggia; Provincia di Lucania; Provincia di Catanzaro-Crotone-Vibo Valentia; b) Provincia di Cuneo, Provincia di Bergamo, Provincia di Brescia, Provincia di Pavia, Provincia di Sondrio, Provincia di Belluno, Provincia di Vicenza, Provincia di La Spezia, Provincia di Ferrara, Provincia di Arezzo, Provincia di Ancona, Provincia di Pesaro-Urbino, Provincia di Caserta, Provincia di Salerno, Provincia di Lecce, Provincia di Cosenza, Provincia di Reggio Calabria».

(90) Solo per citare alcune tra le proposte più note: quella della Fondazione Agnelli, di M. PACINI, *Un federalismo dei valori. Percorso e conclusioni di un programma della Fondazione Giovanni Agnelli (1992-1996)*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1996; quelle del Prof. Gianfranco Miglio, tra le altre G. MIGLIO, *Una Costituzione per i prossimi trent’anni: intervista sulla Terza Repubblica*, a cura di Marcello Staglieno, Laterza, Bari, 1990; G. MIGLIO, *L’asino di Buridano: gli italiani alle prese con l’ultima occasione di cambiare il loro destino*, Neri Pozza, Vicenza, 1999. Da ultimo la proposta di legge costituzionale degli Onorevoli Morassut e Ranucci del Partito Democratico. La loro iniziativa di ridurre le Regioni italiane da 20 a 12, A.C. n. 2794, è stata però ritirata in data 29 aprile 2015.

(91) Ad esempio si segnala il caso della Regione Toscana dove recentemente il Presidente Enrico Rossi ha lanciato l’idea di un accorpamento tra Toscana, Umbria e Marche – l’Italia di Mezzo – ma contemporaneamente, con il riordino, sembra farsi strada l’idea di procedere a un modello di governo locale senza le Province. Rossi E., *Il manifesto dell’Italia di Mezzo*, Corriere Fiorentino, 27 ottobre 2015. Si tenga conto che è stato firmato il relativo Protocollo d’Intesa.

sto elenco anche l'altra Regione del centro-nord, la Liguria, e la Campania. Tutte e due sembrano caratterizzarsi per una ripartizione delle funzioni che non penalizza particolarmente le Province del territorio, o quantomeno assicura il rispetto della normativa nazionale. Da segnalare che, pur osservando una ridotta dimensione dei Comuni paragonabile a quella di Lombardia e Piemonte, la Liguria attribuisce qualche funzione in più ai Sindaci (tra cui parte della difesa del suolo e parte del turismo). Questo non pare avvenga in Campania, dove il passaggio delle funzioni ai Comuni rimane nella sfera delle possibilità.

Per quanto riguarda il "modello condiviso", sembra aderirvi il riordino emiliano-romagnolo. Da un lato per i principi che guidano l'attribuzione delle funzioni che, coerentemente al ruolo istituzionale dei vari livelli di governo e nel rispetto della Costituzione e della legge n. 56/2014, sanciscono la centralità della Regione nell'indirizzo, nella pianificazione e nel controllo, dei Comuni e loro Unioni nel governo di prossimità e delle Province nel «governo delle aree vaste». Dall'altro per il discreto spettro di competenze che è stato confermato e per il coinvolgimento e il riconoscimento che il nuovo «ente di area vasta» ottiene anche nell'esercizio delle politiche nelle materie che la Regione ha ricondotto a se stessa. Sia che si tratti dell'esercizio delle funzioni tramite le Agenzie regionali sia che ciò avvenga con Uffici regionali, i Sindaci-Presidenti siedono di diritto assieme agli amministratori regionali in Organismi appositamente previsti con funzioni di pianificazione, programmazione, indirizzo, consultazione e coordinamento: si fa qui riferimento al Comitato inter-istituzionale delle attività dell'Agenzia per la prevenzione, l'ambiente e l'energia, alla Conferenza agricola, al Comitato di consultazione in materia di Protezione della fauna selvatica.

Tale impostazione, informando l'intero riordino, crea una vera e propria rete amministrativa dove ogni livello di governo – Regione, Province, Comuni e Unioni – condivide la propria parte di responsabilità per settore organico di intervento. In linea con la scelta piemontese (seppur senza alcuna indicazione tassativa degli ambiti territoriali) e quella pugliese (seppur limitata a una generica incentivazione di gestioni associate di area vasta), si rende comunque possibile in futuro la costruzione di «aree vaste adeguate» per l'esercizio in forma associata delle funzioni provinciali, statali e regionali.

In misura minore anche il riordino della Regione Puglia potrebbe aderire al “modello condiviso”. Fanno propendere per l’inclusione in questa categoria la valorizzazione nei principi della legge regionale dei distinti ruoli – indirizzo, pianificazione e controllo, media prossimità, prossimità – riconosciuti ai vari soggetti istituzionali, la conseguente suddivisione dei compiti tra enti, l’accennata possibilità di avviare delle gestioni associate di area vasta su scala dimensionale maggiore e il favore della Regione per la collaborazione tra Province e Comuni nell’esercizio di funzioni comunali. Tuttavia si rende forse necessario un più puntuale e dettagliato quadro delle funzioni e dei compiti provinciali e una maggiore organicità nella descrizione delle relazioni e dei rapporti tra i vari soggetti istituzionali per avvicinarsi al sistema emiliano-romagnolo. Sicuramente se sarà confermata questa strada, alla luce dell’esperienza pratica dei mesi a venire, sarà più chiara la reale collocazione del modello pugliese.

Com’è ipotizzabile che i modelli lombardo e piemontese siano stati influenzati nella loro costruzione dal caratteristico tessuto municipale e dalla presenza dell’arco alpino, quelli ligure e campano dalle ridotte dimensioni dei Comuni<sup>92</sup>, o il modello emiliano-romagnolo dalla diffusione delle Unioni di Comuni e dal concetto di «ambito territoriale ottimale» nel quale esercitare le funzioni comunali, è probabile che anche il modello toscano di “centralismo regionale» risenta di fattori specificamente locali, *in primis* della estensione dei confini comunali mediamente maggiore rispetto alle altre zone considerate.

Sebbene anche la Puglia e l’Emilia-Romagna mostrino una delle maggiori estensioni territoriali comunali<sup>93</sup>, la notevole dimensione dei Comuni toscani potrebbe essere stata considerata come una buona base di partenza per organizzare la futura gestione di tutte le ex funzioni provinciali su due soli livelli amministrativi: quello regionale e quello comunale, in attesa di definire per quest’ultimo ambiti ottimali di gestione associata. Il principale dato caratteristico che emerge dalla legge regionale toscana sembra essere proprio quello di fare a meno del contri-

---

(92) Come si nota dalla tabella n. 1, Lombardia, Piemonte, Liguria e Campania sono le Regioni del campione considerato con la minore estensione per chilometro quadrato dei Comuni.

(93) La Puglia è seconda in assoluto per dimensione territoriale dei Comuni del proprio territorio, dietro alla Toscana e poco sopra all’Emilia-Romagna.

buto delle Province. Per ciascun settore di intervento nella disponibilità regionale si è difatti sostanzialmente proceduto a un integrale accentramento delle funzioni, la sussidiarietà è stata utilizzata quasi esclusivamente in senso ascendente e il principio di prossimità è stato sacrificato in favore di altre considerazioni quali l'adeguatezza, l'esercizio unitario delle funzioni su tutto il territorio e la netta eliminazione di ogni sovrapposizione di ruoli e competenze. A titolo esemplificativo, quest'ultima operazione è stata talmente incisiva e profonda da privare le Province toscane di ogni competenza (e del personale) anche in materia ambientale, nonostante l'articolo 1, comma 85, lettera *a*), della legge n. 56/2014 enumeri tra le funzioni fondamentali la «tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza»<sup>94</sup>.

Secondo il dettato normativo, dunque, i nuovi enti di area vasta in Toscana dovranno occuparsi prevalentemente di gestione dell'edilizia scolastica di loro competenza (scuole secondarie di secondo grado), delle manutenzioni sulla viabilità provinciale e regionale<sup>95</sup> e delle funzioni di supporto ai Comuni<sup>96</sup>, solo se questi lo vorranno e solo perché si tratta della volontà del legislatore nazionale.

Il modello prescelto in Toscana non si limita pertanto a riorganizzare attori, compiti, responsabilità, piuttosto sembra configurare un mutamento della stessa natura di Regione. Per riprendere le stesse parole del Presidente Enrico Rossi: una «Regione diversa», «quella con la R maiuscola e intesa come istituzione, ma anche una Regione somma dei vari livelli di governo, più semplice»<sup>97</sup>.

---

(94) Sul punto specifico, in presenza del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, «Norme in materia ambientale», che mantiene in capo alle Province competenze in materia di bonifica dei siti inquinati e riparazione del danno ambientale (articoli 197 e 242, comma 12, d.lgs. 152/2006), sarà da capire come verranno svolte queste attività negli enti di area vasta senza le relative dotazioni umane, finanziarie, organizzative e strumentali.

(95) Per quanto concerne la viabilità regionale spetta alle Province solo la manutenzione, a cui vanno destinate obbligatoriamente le risorse ottenute tramite le sanzioni da violazione del codice della strada comminate sulle strade regionali. La Regione si è ripresa la progettazione.

(96) Come anticipato previste dall'art. 1, comma 88, legge n. 56/2014: «La Provincia può altresì, d'intesa con i Comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive».

(97) W. FORTINI, *Rossi: Una Regione più semplice e vicina ai cittadini da gennaio, Toscana-notizie.it*, 3 novembre 2015.

Anche a causa delle conseguenze della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione (con l'incremento della competenza legislativa statale), nonché delle manovre finanziarie a carico del comparto regionale statale, il ragionamento della Regione Toscana potrebbe essere stato quello di "differenziare" le proprie attività, volgendo il proprio interesse ai compiti di amministrazione attiva finora sperimentati pressoché soltanto in ambito sanitario. A fronte di un indebolimento sul versante legislativo/programmatico, la scelta sembrerebbe essere stata quella di affiancare ai tradizionali settori della legislazione, alta programmazione, indirizzo e controllo – per certi aspetti ovunque in crisi – nuovi ambiti di intervento puramente gestionali, che richiedono una presenza sul territorio e che proprio per questo motivo consentono all'Istituzione-Regione di essere percepita come utile e vicina ai cittadini<sup>98</sup>.

È singolare che tale fenomeno si riscontri proprio in una Regione che è stata tra le prime ad aver attuato un forte decentramento di funzioni amministrative alle Province e ai Comuni del proprio territorio, tanto da avere nel sistema delle autonomie un «pilastro»<sup>99</sup> del proprio modello di governo, della propria essenza. Una Regione che in passato ha «attribuito e non meramente delegato» funzioni amministrative agli Enti locali e che si è caratterizzata fin dall'origine come una «Regione leggera nella quale si concentrano soprattutto le funzioni di indirizzo e di programmazione, mentre le funzioni di esecuzione e di sportello sono affidate agli Enti locali, che divengono così il terminale delle attività regionali di programmazione e indirizzo».<sup>100</sup>

Per ovviare alle conseguenze del venir meno di uno strato amministrativo – che, come ricordato, storicamente in Toscana ha goduto di ampi margini di autonomia e riconoscimento – è stato al momento previsto un coinvolgimento delle comunità locali sotto forma di una partecipa-

---

(98) F. Merloni parla di «amministrativizzazione» piena (o «provincializzazione») delle Regioni. In F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit., p. 246.

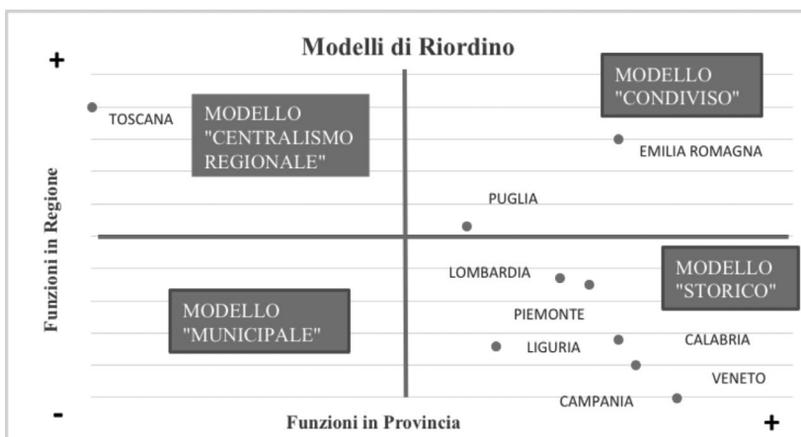
(99) T. GROPPI, *Il Sistema delle autonomie*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 297.

(100) P. CARROZZA, *L'identità regionale toscana. Evoluzione istituzionale della Toscana dalla Costituzione allo Statuto del 2005*, in P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Toscana*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 7, 10.

zione dei Sindaci dei Comuni appartenenti ad ambiti territoriali omogenei (presumibilmente sul perimetro delle zone distretto sanitarie o degli ambiti di dimensione territoriale adeguata).

## 6. Quale futuro per l'ente di area vasta?

Figura n. 1: collocazione grafica dei “modelli di riordino”



*Elaborazione propria*

A conclusione di questa breve analisi di alcune leggi regionali attuative della riforma Delrio, uno degli enigmi da decifrare riguarda l'esistenza o meno in futuro della “nuova Provincia” come ente specificamente destinato alla gestione delle funzioni di livello sovracomunale. In altri termini se la legge n. 56/2014 avrà un futuro o se sarà stata soltanto uno strumento, un ponte, per traghettare le Province nella fase di transizione verso la definitiva scomparsa.

Bisogna premettere che la momentanea incertezza rispetto a questo quesito non è causata esclusivamente dai provvedimenti ordinamentali. Per le note esigenze di rispetto degli obiettivi di finanza pubblica concordati a livello europeo allo scopo di spingere il processo di attuazione

della legge Delrio, la legge di stabilità 2015<sup>101</sup> ha destinato al comparto delle Province due disposizioni rivolte, l'una, a ridurre la spesa<sup>102</sup> di uno, due e tre miliardi di euro per ciascun esercizio del triennio 2015-2017, l'altra, a dimezzare la spesa di personale<sup>103</sup>. Non essendo questa la sede per analizzare la sostenibilità dell'operazione, dal punto di vista dell'esecutivo è stato ritenuto razionale e sostenibile, con l'alleggerimento di gran parte delle funzioni e quindi con il relativo passaggio del personale nei nuovi enti responsabili, un simile contributo alla finanza pubblica. Sennonché, come rilevato, le leggi regionali di attuazione sono state approvate solo nel tardo 2015<sup>104</sup> comportando un disallineamento normativo<sup>105</sup> con la l. n. 56/2014 che ha posto il comparto in una situazione di generale squilibrio finanziario, tanto da richiedere misure eccezionali e straordinarie<sup>106</sup> ai limiti della compatibilità con le nuove regole sull'equilibrio di bilancio e con la contabilità armonizzata. Non si deve dimenticare del resto che queste ultime riduzioni di spesa sono

---

(101) Legge 23 dicembre 2014, n. 190, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*.

(102) Art. 1, comma 418, l. 190/2014: «Le Province e le Città metropolitane concorrono al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017».

(103) Art. 1, comma 421, l. 190/2014: «La dotazione organica delle città metropolitane e delle Province delle Regioni a statuto ordinario è stabilita, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in misura pari alla spesa del personale di ruolo alla data di entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, ridotta rispettivamente, tenuto conto delle funzioni attribuite ai predetti enti dalla medesima legge 7 aprile 2014, n. 56, in misura pari al 30 e al 50 per cento».

(104) Anche nella Toscana che per prima ha approvato la legge regionale il riordino vero e proprio è divenuto operativo a partire dal 1° gennaio 2016.

(105) Illustrato nella relazione della Corte dei conti - Sezione delle Autonomie, *Il riordino delle Province. Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari*, Relazione 2015, cit.

(106) Per l'annualità 2015 con il decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali». Altre misure di analogo tenore per l'esercizio 2016 con la legge 28 dicembre 2015, n. 208, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» e con il decreto-legge «milleproghe» n. 210/2015.

andate a sommarsi ad altri tagli precedenti<sup>107</sup>, i quali, oltre ad aver azzerato la disponibilità del fondo sperimentale di riequilibrio provinciale, hanno creato l'inedito fenomeno dei «trasferimenti negativi»<sup>108</sup>.

Per tutte queste considerazioni – messa da parte la gestione finanziaria eccezionale autorizzata nel biennio 2015-2016 – l'eventuale conferma dell'ulteriore contributo richiesto nel 2017 solleva interrogativi sulle intenzioni di mantenimento degli enti di area vasta e sull'implementazione di quanto previsto nella legge Delrio, andando a determinare l'eliminazione della Provincia per via finanziaria quasi anticipando quella costituzionale.

Ciò malgrado, anche ammettendo questo scenario, permarrrebbe comunque il tema di quelle funzioni svolte in ambito sovracomunale e del loro esercizio: chi vi sarebbe preposto?

Non le Unioni di Comuni, che dopo anni di legislazione e incentivi, considerando anche le proroghe all'obbligo di gestione associata delle funzioni, sono ancora oggi un fenomeno scarsamente diffuso e con una concentrazione disomogenea sul territorio<sup>109</sup>. Evitando ogni considerazione su struttura interna, numero di funzioni, tasso di adesione dei piccoli Comuni, ecc., all'ottobre 2015<sup>110</sup> si rilevano in Italia 441 Unioni, per 2.346 Comuni coinvolti (pari al 29,2% del totale), riguardanti 9,8 milioni di abitanti (il 16,2% del totale) e solo il 29,5% della superficie territoriale italiana. Si va da un massimo di coinvolgimento di Comuni e

---

(107) Con i decreti-legge numeri 66/2014, 95/2012, 201/2011 e 78/2010, in piena crisi di finanza pubblica.

(108) Ovvero il versamento di diversi miliardi di euro dalle casse delle Province a quelle dello Stato. Si veda Camera dei Deputati, *Documentazione per l'esame di Progetti di legge, Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale - D.L. 66/2014 - A.C. 2433*, profili finanziari n. 178, 9 giugno 2014, pp. 171-172 e COPAFF (Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale), *Condivisione tra i livelli di governo dei dati sull'entità e la ripartizione delle misure di consolidamento della finanza pubblica*, 16 gennaio 2014.

(109) Unioni che, definite "Enti locali" dalle leggi n. 56/2014 (art 1, c. 4) e n. 267/2000 (art. 32), vengono descritte dalla sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015 come «una forma istituzionale di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, perciò, al di là dell'impropria definizione (*sub* comma 4 dell'articolo 1), un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune».

(110) Dati IFEL – Fondazione ANCI: <http://formazione.fondazioneifel.it/index.php/analisi-e-dati>.

popolazione in Emilia-Romagna<sup>111</sup> a livelli molto bassi in Umbria, Lombardia o in diverse Regioni del Sud (es. Campania, Calabria). Allo stesso modo una certa variabilità è evidente anche per la superficie territoriale interessata<sup>112</sup>.

Prevalendo dunque la conferma dei tagli, immaginando la realizzazione dello scenario dell'eliminazione delle Province per via finanziaria, gli oneri e gli onori delle funzioni di livello sovracomunale non potranno che ricadere sulle Regioni e sui Comuni. Tuttavia, date le dimensioni di questi ultimi in Italia e gli evidenti risultati contraddittori delle esperienze di associazionismo, non potranno che ricadere sostanzialmente sulle prime.

Ciò richiederà di rimettere mano a tutto l'impianto normativo per ricostruire ovunque un sistema su due livelli (o a tre, ma senza le aree vaste *ex l. Delrio*), ed è probabile che in quest'ottica ad avere un piccolo vantaggio in termini di tempo siano quelle Regioni già orientate in tal senso. Ma anche per queste non pare una strada tutta in discesa, almeno dal punto di vista del concreto funzionamento del sistema. È stato evidenziato come le funzioni di area vasta – distinte in funzioni di coordinamento sovracomunale e funzioni di tipo operativo – mantengano un tasso di politicità tale da porre quesiti non banali sui soggetti posti all'esercizio<sup>113</sup>.

---

(111) Se si esclude la Regione Valle d'Aosta.

(112) Relativamente alle esperienze regionali descritte si hanno 62 Unioni in Lombardia (con adesione di 234 Comuni; il 15,3% sul totale lombardo), 52 in Piemonte (282; 23,4%), 41 in Emilia-Romagna (261; 76,8%), 40 in Veneto (208; 35,9%), 24 in Toscana (149; 53,4%), 23 in Puglia (113; 43,8%), 22 in Liguria (113; 48,1%), 15 in Campania (91; 16,5%) e 12 in Calabria (65; 15,9%). Quanto alla popolazione interessata l'Emilia-Romagna presenta un 54,1% su base regionale (2,4 milioni), la Lombardia il 5,5% (546mila), il Piemonte il 14,4% (637mila), il Veneto il 20,4% (1 milione), la Toscana il 25,2% (947mila), la Liguria il 10,6% (168mila), la Puglia il 25,4% (1 milione), la Campania l'8,4% (490mila) e la Calabria il 9,5% (187mila). Infine le Unioni emiliane coprono il 67% del territorio della Regione, il 49% quelle toscane, il 15% quelle lombarde, il 18,3% quelle piemontesi, il 38,6% quelle venete, il 45% quelle liguri, il 25% quelle pugliesi, il 14% sia quelle campane che quelle calabresi.

(113) F. Merloni ne trae la conclusione che le funzioni di area vasta dovrebbero essere affidate ad enti politicamente responsabili e distinti rispetto ai Comuni e dovrebbe essere evitato l'affidamento a meri uffici burocratici terminali della Regione. Cfr. F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit. p. 220. Anche perché, secondo G. Gardini, la sterilizzazione politica delle Province non pare essere andata a buon fine: G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., p. 547.

Comunque, oltre allo spirito riformista che ha storicamente contraddistinto la classe dirigente toscana, uno dei motivi dell'attuale attivismo della Regione in favore delle fusioni di Comuni<sup>114</sup> potrebbe proprio trovare ragione nell'esigenza di accrescere la già buona dimensione media dei Municipi per meglio coinvolgerli in futuro nelle politiche locali mediante quegli ambiti territoriali ottimali citati nella legge regionale n. 22/2015 e nel Programma di sviluppo regionale 2016-2020 in via di approvazione<sup>115</sup>. Non è un caso dunque se recentemente è stato riproposto uno studio del 2013 dell'Istituto toscano di programmazione economica<sup>116</sup> che ha sollevato non poche polemiche per la proposta di accorpate parecchi Comuni. Così come è senz'altro casuale, ma altamente simbolico, che la prima legge regionale del 2016<sup>117</sup> approvata dal Consiglio regionale della Toscana rechi una fusione tra Comuni che è stata definita «forzata»<sup>118</sup>, in quanto la maggioranza della popolazione del Comune di minori dimensioni oggetto della fusione si era espresso contrariamente al *referendum* consultivo.

Il quadro in chiaroscuro delle Unioni di Comuni e delle gestioni associate<sup>119</sup> sembra aver convinto anche a livello centrale della soluzione

---

(114) La Toscana è, dopo la Lombardia (12 casi), la seconda Regione per numero di fusioni concretizzate, nonostante presenti una situazione con ridotta frammentazione comunale. Al 2015, di 16 tentativi di fusione, 8 hanno ottenuto il consenso della popolazione e hanno dato vita a 8 nuovi Comuni. Inoltre, in un caso, in presenza di esito referendario contrastante ma con il favore dei Consigli comunali, la Regione ha proceduto comunque alla fusione. La primavera del 2016 chiamerà alle urne le popolazioni di altri 4 Comuni, per altre 2 fusioni. La discussione a livello politico è comunque molto avviata e in diverse zone sono in corso le verifiche per avviare le procedure.

(115) In particolare nel PRS toscano l'aggregazione dei sistemi locali del lavoro di ISTAT dovrebbe costituire le "zone omogenee". Esse avranno «valenza istituzionale, anche con riferimento ai processi di fusione dei Comuni». L'aggregazione di queste "zone" dovrebbe poi inoltre dare vita alle "aree socio-economiche", in un numero pari a quattro o cinque. Cfr. Regione Toscana, *Programma regionale di sviluppo 2016-2020*, p. 23.

(116) S. IOMMI, *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*, paper IRPET, 2013.

(117) Legge regionale 25 gennaio 2016, n. 1, *Istituzione del Comune di Abetone Cutigliano, per fusione dei Comuni di Abetone e di Cutigliano*.

(118) A. CHELLINI, *Si apre la stagione delle "fusioni forzate" dei Comuni*, *toscana24.ilsole24ore.it*, 29 gennaio 2016.

(119) Qui non solo dal punto di vista della diffusione ma anche dal punto di vista finanziario.

ne “fusionista”, tanto da prevedere incentivi e facilitazioni nella legge di stabilità 2016<sup>120</sup> e nel c.d. “decreto milleproroghe” 2016<sup>121</sup>. La conferma, seppur con tutta la prudenza del caso per una base di dati ridotta e per una metodologia migliorabile, sembra venire da un’analisi della Corte dei Conti sui dati finanziari delle Unioni di Comuni, dove si è sottolineato che «i volumi di risparmio sono di dimensioni contenute e tali da non incidere in maniera significativa sui saldi del comparto», che «appare poco efficace questo metodo di razionalizzazione della spesa, a causa dell’alto livello di rigidità delle organizzazioni esistenti» e soprattutto che è arduo spostare sulle Unioni i vincoli e le riduzioni di spesa imposti ai Comuni, con la conseguenza di una «costante crescita della spesa osservata»<sup>122</sup>. Sostanzialmente gli effetti opposti a quelli sperati<sup>123</sup>. Parallelamente un’analisi a cura del Ministero dell’interno sembra confermare i vantaggi del ricorso all’istituto della fusione di Comuni<sup>124</sup> e

---

(120) Si tratta del raddoppio dei contributi straordinari per quei Comuni che danno luogo a un unico ente. Art. 1, comma 18, lettera *a*), l. n. 208/2015: «A decorrere dall’anno 2016, il contributo straordinario a favore dei [Comuni che danno luogo alla fusione] è commisurato al 40 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l’anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti e comunque in misura non superiore a 2 milioni di euro per ciascun beneficiario. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell’interno, sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, sono disciplinate le modalità di riparto del contributo, prevedendo che in caso di fabbisogno eccedente le disponibilità sia data priorità alle fusioni o incorporazioni aventi maggiori anzianità e che le eventuali disponibilità eccedenti rispetto al fabbisogno determinato ai sensi del primo periodo siano ripartite a favore dei medesimi enti in base alla popolazione e al numero dei Comuni originari».

(121) La norma ha previsto l’esclusione per un anno dall’applicazione della nuova regola di finanza pubblica per i Comuni istituiti da fusione. Art. 4, comma 4, d.l. n. 210/2015: «[...] Per i Comuni istituiti a seguito dei processi di fusione previsti dalla legislazione vigente che hanno concluso tali processi entro il 1° gennaio 2016, l’obbligo del rispetto delle disposizioni di cui all’articolo 1, commi da 709 a 734, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, decorre dal 1° gennaio 2017».

(122) La stessa Corte suggeriva che «Tali risultati – che andranno verificati con ulteriori e più estese analisi – inducono a ritenere più funzionale, per conseguire effettivi risparmi di spesa nel settore degli enti demograficamente piccoli, la strada della fusione». Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali*, anno 2013, deliberazione n. 29/sezaut/2014/frg, p. X.

(123) Stesso concetto è stato espresso nel corso della recente indagine conoscitiva promossa dalla Camera dei Deputati sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali. Cfr. G.A. TEOBALDO, Presidente di Sezione della Corte dei conti, Resoconto stenografico Commissione I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni – Camera dei Deputati, 1 dicembre 2015, p.5.

(124) R. PACELLA, G. MILANETTI, G. VERDE, *Fusioni: quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da*

una recente proposta di legge<sup>125</sup> persegue questo obiettivo proponendo di aggiungere al Testo unico degli Enti locali un comma dal seguente tenore: «un Comune non può avere una popolazione inferiore a 5.000 abitanti».

Tuttavia, al di là delle soluzioni, il risultato sarebbe comunque il fallimento della legge Delrio che, seppur esplicitamente definita “transitoria”, ha ormai posto le basi per un futuro ente di livello intermedio proposto al governo e all’esercizio delle funzioni di area vasta.

Assumendo, viceversa, la scelta politica di far sopravvivere gli enti di area vasta con risorse ridotte, ma adeguate ai nuovi compiti loro attribuiti, lo scenario non potrebbe che cambiare rispetto al precedente. Ecco che assumerebbero rilevanza le singole esperienze già avviate, arricchite dalla sperimentazione “sul campo” di questi mesi. In tal caso ogni territorio sperimenterebbe e implementerebbe le soluzioni prescelte, se necessario ne proverebbe di nuove o correggerebbe quelle adottate. Monitorerebbe e valuterebbe l’applicazione e i risultati ottenuti. Potrebbe riordinare diversamente le funzioni o mutare il modello organizzativo/gestionale, potrebbe incentivare la creazione di aree vaste interprovinciali con all’interno aree omogenee aggreganti più Comuni, avrebbe la possibilità, in sintesi, di utilizzare tutte le varianti previste dalla normativa regionale partendo da un modello nazionale già avviato, rodato e disciplinato in legge dall’aprile 2014.

In tal caso il risultato sarebbero il “salvataggio” e la valorizzazione della legge Delrio<sup>126</sup>, che andrebbe ad assumere le vesti di legge statale che

---

*un’ipotesi di accorpamento dei Comuni di minore dimensione demografica*, Ministero dell’Interno, febbraio 2015.

(125) A firma di alcuni parlamentari del Gruppo maggioritario alla Camera, assegnata per l’esame alla I Commissione: A.C. 3420 Lodolini ed altri: «Modifica al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di popolazione dei Comuni e di fusione dei Comuni minori».

(126) Sarebbe irragionevole, secondo G. Gardini, che dopo gli sforzi fatti per la costruzione del nuovo ente di area vasta la riforma costituzionale avesse l’effetto di vincolare il legislatore nazionale alla loro abolizione. Cfr. G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, cit., p. 543. Lo stesso si potrebbe affermare per le conseguenze e gli effetti derivanti dal contributo alla finanza pubblica richiesto al comparto.

detta i profili ordinamentali generali<sup>127</sup>, nel rispetto dei quali ogni Regione costituirebbe un proprio sistema del governo di area vasta. Ciò grazie allo «spazio ragguardevole di scelta [delle Regioni] in ordine all'allocazione delle funzioni non fondamentali precedentemente svolte dalle Province, e con esso di ulteriori processi di differenziazione»<sup>128</sup>.

In ogni modo – se nel primo scenario la centralità dei Comuni è scontata – anche in questo caso, in ognuno di questi sistemi regionali, il successo dell'applicazione della Riforma Delrio passa dal coinvolgimento dei Sindaci e dalla consapevolezza che essi avranno del loro nuovo ruolo (anche) di amministratori di area vasta<sup>129</sup>. Sembrano averlo capito le Regioni Emilia-Romagna e Puglia, le quali hanno inserito nelle proprie leggi di riordino un articolo<sup>130</sup> che intende valorizzare la funzione delle

(127) Sui problemi interpretativi e gli eventuali conflitti di competenza che potrebbero derivare dall'utilizzo di questa formulazione si veda C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, cit., p. 210.

(128) C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, cit., p. 582. Diversi dubbi in questa prospettiva vengono sollevati da E. Carloni. Egli ritiene che la sentenza n. 50/2015 della Corte costituzionale prima e la riforma costituzionale approvata dal Parlamento poi, abbiano ricondotto alla legislazione esclusiva dello Stato la disciplina dell'intero «ordinamento locale». Un esempio sarebbe lo smantellamento delle discipline regionali in materia di associazionismo comunale. Più concretamente le Regioni appaiono all'autore ridimensionate perché deliberatamente escluse da un ruolo primario nella definizione del nuovo sistema di governo integrato e flessibile. E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, cit., pp. 162-164. Per C. Tubertini non è chiaro l'eventuale condizionamento sulla potestà legislativa regionale in materia di «altri Enti locali»: C. TUBERTINI, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, cit., p. 210. Ma la stessa autrice condivide il giudizio «accentratore» della sentenza n. 50/2015 della Corte costituzionale, colpevole di non aver tenuto conto dell'esistenza già oggi di «sistemi locali notevolmente differenziati in ciascun ambito regionale»: C. TUBERTINI, *La riforma degli Enti locali dopo il giudizio di legittimità costituzionale. Corte costituzionale 26 marzo 2015, n. 50*, cit., p. 498.

(129) O più che un nuovo ruolo del Sindaco si potrebbe parlare di un «ulteriore e importante sviluppo della sua doppia vocazione (di governo della collettività di riferimento e di partecipazione alle decisioni di altri livelli di governo)» che storicamente lo caratterizza: G. VESPERINI, *La legge "Delrio": il riordino del governo locale. Il disegno del nuovo governo locale: le Città metropolitane e le Province*, cit., p. 792.

(130) Articolo 7, comma 1, l.r. Emilia-Romagna n. 13/2015, «Misure per favorire l'esercizio in forma associata delle funzioni strumentali degli Enti locali»: «Al fine di favorire ulteriormente l'esercizio in maniera efficace delle funzioni fondamentali dei Comuni, la Regione valorizza la funzione delle Province e della Città metropolitana di Bologna, di cui alla legge n. 56 del 2014, finalizzata all'assistenza tecnico-amministrativa per l'esercizio in forma associata di procedimenti attinenti le funzioni in materia di contratti pubblici, assistenza legale, gestione del personale,

Province in tutta una serie di servizi e attività di supporto all'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle loro Unioni.

L'indagine conoscitiva alla Camera dei Deputati sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali propone a tale riguardo alcuni spunti interessanti.

Non solo perché dai rappresentanti del Governo arriva la conferma di voler attuare la legge Delrio e conseguentemente l'ente di area vasta, rappresentando l'una «una svolta che consente il cambiamento» e l'altro «un nuovo importante attore»<sup>131</sup>, candidato «a svolgere una pluralità di servizi puntuali sia di *back-office* che di *front-office*» che «possono essere devoluti, dal basso, verso le nuove Province oltre a quelli assegnati già direttamente dalla legge»<sup>132</sup>. Una sorta di *hub*<sup>133</sup>, come è stato sottolineato, in cui svolgere funzioni di titolarità altrui, fornire assistenza e razionalizzare procedure e servizi<sup>134</sup>. Questo perché dagli interventi depositati in audizione sembra trasparire la volontà di investire sul ruolo per cui l'ente di area vasta è stato concepito, ovverosia quello di un

---

servizi informatici, accesso alle risorse dell'Unione europea, informazione e comunicazione istituzionale o di altre attività di supporto all'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni». Articolo 3, comma 3, l.r. Puglia n. 31/2015, «Funzioni oggetto di riordino»: «La Regione favorisce e promuove l'esercizio da parte delle Province e della Città metropolitana di Bari delle funzioni indicate dall'articolo 1, comma 88, della l. 56/2014, nonché di ulteriori funzioni per lo svolgimento delle quali i Comuni intendano avvalersi di intese con le Province».

(131) Gianclaudio Bressa, Sottosegretario di Stato agli Affari regionali, Resoconto stenografico Commissione I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni – Camera dei Deputati, 2 dicembre 2015, pp. 18, 22.

(132) Angelo Rughetti, Sottosegretario di Stato per la Semplificazione e la P.A., Resoconto stenografico Commissione I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni – Camera dei Deputati, 10 dicembre 2015, p. 5.

(133) F. PIZZETTI, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014 (legge Delrio)*, cit., p. 5.

(134) Una opportunità che i Comuni del territorio senese, ad esempio, hanno subito colto, avvalendosi della nuova Provincia – di cui sono in sostanza «azionisti obbligati» – per esercitare congiuntamente la funzione del turismo che la legge regionale ha attribuito al solo Comune capoluogo. Con Deliberazione di Consiglio provinciale di Siena del 30 dicembre 2015, n. 48, è stata approvata la Convenzione tra Comune di Siena – soggetto titolare della funzione ai sensi della l.r. n. 22/2015 – e Provincia per l'esercizio delle funzioni in materia di turismo su tutto il territorio provinciale. A dimostrazione delle potenzialità di questo «*hub*» con la collaborazione tra i Comuni, la Convenzione si propone non solo di svolgere le funzioni amministrative previste ma anche di promuovere l'elaborazione di un progetto globale ed unitario di riorganizzazione del servizio e promozione turistica.

ente che è composto da rappresentanti dei Comuni – Sindaci e consiglieri comunali – e che opera tramite e per essi<sup>135</sup>.

In particolare ciò è legato alla presenza di un organo, l'Assemblea dei Sindaci, che per legge (e per nome) è composto da tutti i Sindaci dei Comuni appartenenti alla Provincia. Rappresentando tutte le istituzioni municipali, al di là delle scarse funzioni attualmente riconosciutegli, ne dovrebbe garantire il coinvolgimento e potrebbe rappresentare la sede naturale entro cui prendere decisioni di livello sovra e intercomunale. Previo qualche intervento correttivo per incrementarne poteri e competenze, assicurare maggiore funzionalità e impedire ostruzionistici blocchi delle attività (che in alcune realtà già si manifestano), l'Assemblea dei Sindaci potrebbe essere la sede già pronta, esistente e disponibile, per assicurare che le decisioni siano prese in autonomia dai territori e mantenervi quante più funzioni possibili, evitando il fenomeno dell'accentramento amministrativo regionale. È l'effetto che in sintesi è stato chiamato «integrazione della *governance*»<sup>136</sup>.

Una spinta a diventare «Casa dei Comuni»<sup>137</sup> verrebbe dalla ventilata ipotesi di fare delle aree vaste anche la sede nella quale definire periodicamente gli ambiti ottimali per la gestione associata delle funzioni comunali<sup>138</sup>. In linea con l'obiettivo della stessa Delrio di essere un importante provvedimento anche sotto il profilo dei rapporti associativi locali<sup>139</sup>

(135) Per una critica di questa impostazione e la distinzione tra funzione di «coordinamento intercomunale» e funzione di area vasta si veda F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, cit., pp. 218-219.

(136) A. RUGHETTI, *Resoconto stenografico Commissione I*, cit., p. 6., ha affermato che «l'integrazione della *governance* fa in modo che ad un livello più alto, quello di ambito provinciale e di Città metropolitana, ci possa essere il luogo in cui si condividono delle politiche la cui titolarità non appartiene più alla Provincia, ma appartiene ai territori, appartiene ai Comuni».

(137) Per citare le audizioni dei Sottosegretari Rughetti e Bressa, che hanno ripreso il termine coniato dai vertici dell'Unione Province italiane, ad es. M. FILIPPESCHI, *Dalla Provincia alla "Casa dei Comuni". Il ruolo chiave del nuovo ente di area vasta*, Relazione al Seminario UPI Le nuove Province: prospettive, ruolo e contributo degli Enti di Area Vasta per lo sviluppo del Paese, Roma, 13-14 ottobre 2015.

(138) Come ricorda C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, cit., pp. 579-580.

(139) F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitana, nuove Province e Unione di Comuni*, cit., pp. 211-220.

– e non solo dei temi provinciali – ciò conferirebbe alla delicata e irrisolta questione della definizione delle aree omogenee/ambiti ottimali quell’approccio *bottom-up* da sempre rivendicato<sup>140</sup>.

Insomma, in un quadro che presenta la dinamica differenziazione regionale che è stata descritta, solo i prossimi mesi potranno chiarire quale sarà la direzione intrapresa circa l’ente di area vasta. Una ulteriore conferma della definizione di “cantiere aperto” attribuita a questa notevole riforma istituzionale.

---

(140) Prevedendo parimenti un termine massimo entro cui deliberare e un potere sostitutivo della Regione in caso di inerzia.

Allegato 1: sintesi della suddivisione delle funzioni ex provinciali tra livelli di governo – l.r. di Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana.

	<b>Regione</b>	<b>Aree vaste (non si considerano le aree vaste "speciali" ex art. 1, c. 3, l. 56/2014)</b>	<b>Comuni e Unioni di Comuni</b>	<b>Note</b>
<b>Piemonte</b>	<p>Agricoltura.</p> <p>Attività estrattive: Piano regionale delle attività estrattive (PRAE), svolgimento dell'attività di polizia mineraria.</p> <p>Beni ed attività culturali e spettacolo: funzioni di coordinamento, promozione e sostegno.</p> <p>ERP: anagrafe soggetti fruitori di contributi pubblici e assegnatari.</p> <p>Energia: linee guida, sistema informativo e programmi di promozione e incentivazione rinnovabili e risparmio energetico.</p> <p>Formazione professionale: funzioni di programmazione, controllo, coordinamento. Politiche sociali: funzioni di promozione, vigilanza e controllo, formazione.</p> <p>Turismo: funzioni di monitoraggio e vigilanza. Vincolo idrogeologico: rilascio autorizzazioni modifiche d'uso aree con vincolo.</p>	<p>Conferma di tutte le funzioni amministrative conferite con legge regionale vigente alla data di entrata in vigore della legge di riordino.</p> <p>Altre attribuite:</p> <p>Energia: funzioni di rilascio delle autorizzazioni alla costruzione ed esercizio di gasdotti e oleodotti non facenti parte delle reti energetiche nazionali e totalmente ricompresi all'interno di un ambito territoriale ottimale.</p> <p>Funzioni amministrative in materia di attività estrattive, relativamente a cave e torbiere.</p> <p>Funzioni delegate in materia di acque minerali e termali (art. 86 l.r. 44/2000) ad eccezione delle funzioni di polizia mineraria.</p> <p>Funzioni in materia di TPL.</p> <p>Funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.</p>	<p>UNIONI</p> <p>Energia: funzioni autorizzazionali impianti a biomassa di piccola e media taglia connessi alla filiera legno bosco- energia.</p>	<p>Individuazione di ambiti territoriali ottimali:</p> <p>Ambito 1: Novarese, Vercellese, Biellese e Verbano-Cusio-Ossola;</p> <p>Ambito 2: Astigiano e Alessandrino;</p> <p>Ambito 3: Cuneese.</p> <p>Negli ambiti 1 e 2 si ha esercizio associato obbligatorio delle Province, previa specifica intesa quadro con la Regione.</p> <p>La Regione riconosce il valore strategico dell'associazionismo intercomunale, riconoscendo in particolare il ruolo delle Aree omogenee della Città metropolitana di Torino.</p>

	<b>Regione</b>	<b>Aree vaste (non si considerano le aree vaste "speciali" ex art. 1, c. 3, l. 56/2014)</b>	<b>Comuni e Unioni di Comuni</b>	<b>Note</b>
	<b>Lombardia</b>	<p>Agricoltura. Foreste. Caccia e pesca. Ambiente ed energia, limitatamente a concessioni idriche, dighe, destinazione transfrontaliera di rifiuti e risorse geotermiche. Altre le funzioni di vigilanza e controllo dell'attività venatoria e piscatoria, delle acque interne, demanio lacuale e fluviale, navigazione lacuale, fluviale e sulle idrovie collegate tramite idoneo personale, transitante anche dai corpi di polizia provinciale o servizi assimilati).</p>		<p>Utilizzo di sedi territoriali regionali.</p> <p>Bacini territoriali ottimali e omogenei per il TPL: a) Bergamo; b) Brescia; c) Como, Lecco e Varese; d) Cremona e Mantova; e) Città metropolitana di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia; f) Sondrio.</p> <p>Tavolo istituzionale di confronto Provincia-Regione per indicare le zone omogenee quali ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento di: - Funzioni in forma associata dei Comuni; - funzioni conferite o confermate alle Province, con il concorso di Comuni, forme associative intercomunali o comunità montane.</p>
	<b>Veneto</b>	<p>Funzioni già conferite dalla Regione alla data di entrata in vigore della legge di riordino. Le attività di polizia provinciale correlate alle funzioni non fondamentali conferite dalla Regione.</p>		

	<b>Regione</b>	<b>Aree vaste (non si considerano le aree vaste "speciali" ex art. 1, c. 3, l. 56/2014)</b>	<b>Comuni e Unioni di Comuni</b>	<b>Note</b>
<b>Emilia- Romagna</b>	<p>Funzioni di concessione, autorizzazione, analisi, vigilanza e controllo nelle materie ambientali: a) risorse idriche; b) inquinamento atmosferico, elettromagnetico e acustico, e attività a rischio d'incidente rilevante; c) gestione dei rifiuti e dei siti contaminati; d) valutazioni e autorizzazioni ambientali; e) utilizzo del demanio idrico e acque minerali e termali. Autorizzazione unica ambientale (AUA). Autorizzazione all'immersione in mare e al ripascimento costiero. Servizio volontario di vigilanza ecologica (non tutta la disciplina). Gestione del demanio della navigazione interna e rilascio di concessioni. Funzioni amministrative in materia di energia. Funzioni di Protezione civile, con i Comuni. Funzioni amministrative di TPL: programmazione del servizio ferroviario regionale; zonizzazione del territorio regionale ai fini tariffari; definizione delle politiche tariffarie. Funzioni amministrative di viabilità: indirizzo in materia di progettazione, costruzione, manutenzione, sicurezza e gestione delle strade; gestione del Centro di monitoraggio regionale per la sicurezza stradale; gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali di competenza delle Regioni e degli Enti locali.</p>	<p>Funzioni di valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (ValSAT) previa istruttoria dell'Agenzia regionale. Pianificazione infra-regionale delle attività estrattive. Funzioni amministrative di pianificazione del TPL autofiloviario. Funzioni amministrative di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato. Costruzione, gestione, manutenzione, classificazione e declassificazione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale. Funzioni amministrative piano regolatore porti cat. II, classe III. Funzioni amministrative estimo navale, autorizzazione scuole nautiche e vigilanza. Attività di vigilanza, applicazione sanzioni e introito dei proventi in materia di caccia e pesca. Funzioni di coordinamento della rete dei SUAP e di supporto tecnico-amministrativo. Commercio: pianificazione grandi strutture di vendita di rilievo sovracomunale; proposte riqualificazione CCN; Osservatorio regionale del commercio in collaborazione con la Regione. Turismo: proposta dei programmi turistici di promozione locale (PTPL) e attività amministrative; proposte qualificazione impianti sciistici; proposte in materia di porti; raccolta dati ricettività, attrezzature e servizi; riconoscimento della qualifica di Ufficio di Informazione e Accoglienza e vigilanza; professioni turistiche di accompagnamento e tenuta degli elenchi.</p>	<p>Incentivi per lo sviluppo e la valorizzazione delle risorse forestali (riferimento territoriale montano). Funzioni in materia di vincolo idrogeologico. Funzioni concernenti la tutela dei castagneti e il controllo delle fabbriche per la produzione del tannino dal legno di castagno. Funzioni di spegnimento degli incendi boschivi, con l'avvalimento dell'Agenzia regionale. Funzioni di rilascio del parere per l'abbattimento delle alberature stradali. Funzioni porti cat. II classe III. Turismo: vigilanza, controllo e sanzioni sulle agenzie di viaggio; affidamento agli Uffici di informazione e accoglienza del servizio di prenotazione turistica in ingresso. Cultura, sport, giovani: attività di istruttoria, gestione e controllo (convenzione).</p>	<p>Attribuzione funzioni amministrative in coerenza col ruolo istituzionale di:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) indirizzo, pianificazione e controllo della Regione;</li> <li>2) governo delle aree vaste delle Province e C.M. Bologna;</li> <li>3) governo di prossimità dei Comuni e Unioni.</li> </ol> <p>Modello delle Agenzie:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia.</li> <li>b) Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile.</li> </ol> <p>Ruolo delle Province: nel Comitato inter-istituzionale di indirizzo e coordinamento delle attività dell'Agenzia. Nella Conferenza agricola. Nel Comitato di consultazione in materia di Protezione fauna selvatica.</p> <p>Su iniziativa delle Province, le funzioni loro attribuite e confermate possono essere esercitate in forma associata e in ambiti territoriali di area vasta adeguati.</p>

	<b>Regione</b>	<b>Aree vaste (non si considerano le aree vaste "speciali" ex art. 1, c. 3, l. 56/2014)</b>	<b>Comuni e Unioni di Comuni</b>	<b>Note</b>
<b>Emilia- Romagna</b>	<p>Funzioni amministrative di porti e aeroporti: programmazione e gestione degli aeroporti, interporti e intermodalità di interesse regionale e locale; intesa con lo Stato per interventi negli aeroporti, interporti e intermodalità di rilievo nazionale ed internazionale.</p> <p>Funzioni di pianificazione e programmazione nel PRIT e funzioni amministrative di trasporto marittimo e fluviale: piano regolatore porti cat. II, classi I e II; b) navigazione interna corsi d'acqua navigabili; gestione idroviva ferrarese; gestione demanio navigazione interna; polizia di navigazione di competenza regionale; ispettorato di porto; programmazione e pianificazione interventi infrastrutturazione nei porti. Agricoltura. Caccia e pesca. Funzioni in materia sociale e educativa.</p> <p>Forestazione, aree protette, tutela e conservazione della biodiversità sono attribuite agli Enti gestori dei Parchi.</p>	<p>Istruzione e formazione professionale: attività di controllo; programmazione rete scolastica e dell'offerta formativa; programmazione e gestione dell'edilizia scolastica; programmazione e gestione degli interventi diritto allo studio.</p> <p>Cultura, sport, giovani: attività di istruttoria, gestione e controllo, previa convenzione.</p> <p>Sanità pubblica: programmazione fabbisogni e localizzazione impianti di cremazione; controllo popolazione canina e felina; finanziamenti ai Comuni per ristrutturazioni canili; organizzazione e gestione corsi per il benessere animale.</p>		<p>Comuni</p> <p>La Regione valorizza la funzione delle Province e C.M. per l'esercizio efficace delle funzioni fondamentali dei Comuni. Le funzioni comunali sono esercitate in forma associata entro gli ambiti territoriali ottimali.</p> <p>Le funzioni in materia di turismo possono essere esercitate nelle aree vaste a finalità turistica.</p> <p>La Regione incentiva prioritariamente le fusioni dei Comuni che raggiungono minimo 5.000 ab. e quelle che includono almeno tre Comuni, di cui almeno uno sotto i 1.000 abitanti. Altre premialità sono previste.</p>

	<b>Regione</b>	<b>Aree vaste (non si considerano le aree vaste "speciali" ex art. 1, c. 3, l. 56/2014)</b>	<b>Comuni e Unioni di Comuni</b>	<b>Note</b>
<b>Toscana</b>	<p>Funzioni in materia di: Agricoltura. Caccia e pesca nel mare e nelle acque interne. Orientamento e formazione professionale, compresa la formazione degli operatori turistici. Ambiente: rifiuti e bonifica dei siti inquinati; difesa del suolo, difesa della costa e degli abitati costieri e gestione del demanio idrico; tutela della qualità dell'aria; inquinamento acustico; tutela delle acque dall'inquinamento; autorizzazione integrata ambientale (AIA) e autorizzazione unica ambientale (AUA); valutazione di impatto ambientale (VIA); parchi e aree protette. Energia, compreso il controllo sugli impianti termici. Osservatorio sociale. Progettazione e costruzione strade regionali. Autorità competente all'applicazione delle sanzioni amministrative.</p> <p>TPL esercitato mediante ufficio unico (artt. 83 ss. l.r. 65/2010).</p>	Funzioni che non sono oggetto di riordino con la legge regionale (es. beni culturali, protezione civile, sviluppo economico).	<p>COMUNI CAPO-LUOGO (che le esercitano su tutto il territorio provinciale): turismo, compresa la raccolta dei dati statistici ed esclusa la formazione professionale degli operatori turistici. Albi regionali del terzo settore.</p> <p>UNIONI (che le esercitano su tutto il territorio provinciale): forestazione.</p> <p>Comune capoluogo e Unione possono comunque affidare le rispettive funzioni ai Comuni degli ambiti di dimensione territoriale adeguata, previa convenzione.</p>	<p>Esercizio delle funzioni da parte della Regione mediante Uffici territoriali regionali.</p> <p>Comuni Valorizzazione di Unioni e fusioni tra Comuni, ridefinendo gli ambiti di dimensione territoriale adeguata rendendoli conformi alle zone distretto.</p> <p>Esercizio delle funzioni regionali garantendo la partecipazione dei Sindaci dei Comuni appartenenti alla zona distretto o agli ambiti di dimensione territoriale adeguata, anche in forma aggregata di area territoriale subprovinciale, provinciale o interprovinciale.</p>

	<b>Regione</b>	<b>Aree vaste (non si considerano le aree vaste "speciali" ex art. 1, c. 3, l. 56/2014)</b>	<b>Comuni e Unioni di Comuni</b>	<b>Note</b>
<b>Liguria</b>	<p>Funzioni in materia di: difesa del suolo. Turismo. Formazione professionale. Caccia e pesca. Cultura (dove richiesta gestione unitaria). Sport (dove richiesta gestione unitaria). Spettacolo (dove richiesta gestione unitaria).</p>	<p>Funzioni che non sono oggetto di riordino con legge regionale.</p> <p>Tutela e valorizzazione ambientale per gli aspetti di competenza (nel rispetto del d.lgs. n. 152/2006 e del d.lgs. n. 155/2010).</p> <p>Funzioni di autorizzazione all'attività di NCC.</p> <p>Assistenza tecnica ai Comuni in materia di servizio idrico integrato e smaltimento dei rifiuti.</p> <p>Viabilità; autorizzazione all'espletamento di gare con veicoli a motore, gare atletiche, ciclistiche, gare con animali; autorizzazione a circolazione in condizioni di eccezionalità.</p> <p>Assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni.</p> <p>Istruzione secondaria secondo ciclo, nel rispetto del piano regionale della rete scolastica e formativa: dimensionamento ISA, istituzione, trasferimento e soppressione di scuole, corsi, indirizzi; piani provinciali; supporto alunni disabili; opportunità apprendimento adulti.</p>	<p>Difesa del suolo: manutenzione lungo i corsi d'acqua del Comune e dove condizione di rischio per la pubblica incolumità (dove più Comuni esercizio in forma associata); progettazione, esecuzione e gestione opere non rientranti nelle competenze regionali; manutenzione e collaudo opere bonifica montana.</p> <p>Turismo: promozione prodotti tipici e del territorio; manifestazioni turistiche; gestione anche in partecipazione degli uffici IAT.</p> <p>Cultura (dove servizi di interesse locale).</p> <p>Sport (dove servizi di interesse locale).</p> <p>Spettacolo (dove servizi di interesse locale).</p>	<p>Il riordino di centri per l'impiego e polizia provinciale è sospeso.</p> <p>Nel ruolo di assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni le Province acquisiscono il ruolo di articolazioni funzionali della SUAR.</p> <p>Modello delle agenzie regionali con l'Autorità di bacino regionale e per la formazione professionale (ARSEL) che assume ruolo di organismo intermedio.</p> <p>I Comuni esercitano le funzioni attribuite di norma in forma associata e tramite convenzioni con le Province.</p>
<b>Calabria</b>	<p>La Regione riassume le funzioni già trasferite alle Province ma esercita le seguenti: agricoltura. Caccia e pesca. Formazione professionale.</p>	<p>Continuano ad essere svolte presso le Province tutte le altre funzioni, sebbene riprese dalla Regione. Specifiche funzioni tra queste possono comunque essere esercitate dalla Regione previa convenzione.</p>		<p>Il riordino di centri per l'impiego e polizia provinciale è sospeso.</p>

	<b>Regione</b>	<b>Aree vaste (non si considerano le aree vaste "speciali" ex art. 1, c. 3, l. 56/2014)</b>	<b>Comuni e Unioni di Comuni</b>	<b>Note</b>
<b>Campania</b>	Funzioni in materia di: Agricoltura. Caccia e pesca. Assistenza sanitaria, all'infanzia, alle disabilità, altri servizi sociali. Industria, commercio e artigianato. Sport e tempo libero. Turismo. Valorizzazione dei beni di interesse storico, artistico e altre attività culturali. Servizi inerenti all'istruzione e alle politiche giovanili.	Le funzioni non oggetto di riordino sono esercitate dalle Province. Inoltre: Attività e servizi in materia di biblioteche, musei e pinacoteche. Forestazione. Protezione civile.	Possibilità di conferire o delegare funzioni e compiti attinenti allo sviluppo economico, in particolare turismo e politiche sociali.	È sospeso il riordino del mercato del lavoro e della formazione professionale. La Regione adotta forme di avvalimento e deleghe mediante intese o convenzioni con Comuni, anche in forma associata, e Province per conferire funzioni. In particolare per agricoltura e caccia e pesca.
<b>Puglia</b>	Funzioni in materia di: Lavoro. Formazione professionale (anche mediante avvalimento delle Province). Turismo (anche mediante avvalimento delle Province). Funzioni di vigilanza connesse con le funzioni non riallocate nelle Province e con quelle comunali. Valorizzazione beni culturali, biblioteche, musei e pinacoteche (anche mediante avvalimento delle Province). Controllo e vigilanza ambientale e rurale. Trasporto e assistenza alunni disabili scuole medie superiori.	Si intende confermato in favore delle Province il conferimento di competenze, funzioni o deleghe non abrogato con le leggi regionali di riordino (es. caccia e pesca, forestazione).	Servizi sociali (ad esclusione dell'assistenza alunni disabili scuole superiori). Sport. Politiche giovanili. Attività culturali. Agricoltura. Attività produttive. Protezione civile. Difesa del suolo e delle coste.	Modello delle Agenzie regionali per ambiente, energia, sicurezza del territorio. Alle Province spetta il governo, anche in forma associata, delle funzioni di "media prossimità". La Regione favorisce l'esercizio da parte delle Province delle funzioni di predisposizione documenti di gara, stazione appaltante, monitoraggio contratti servizio e organizzazione di concorsi per i Comuni, nonché altre funzioni richieste dai Comuni. Incentivazione delle gestioni associate delle funzioni e dei servizi di area vasta. Attribuzione di funzioni non fondamentali a Province, Comuni e loro associazioni, previa intesa interistituzionale in Osservatorio regionale e a seguito di convenzione. Il riordino delle funzioni in materia di politiche attive del lavoro è sospeso.

## Rappresentanza politica e crisi dei partiti: gli interventi del legislatore nazionale e gli istituti di garanzia della rappresentatività nell'ordinamento della Regione Abruzzo

*Sara Cristina Lisa Petrongolo*

*Sommario: 1. Rappresentanza e rappresentatività: profili generali – 2. Il sistema dei partiti ed il «metodo democratico» – 3. Le risposte della politica alla crisi dei partiti: riforma del finanziamento e attuazione dell'art. 49 Cost. – 4. La democrazia interna tra ricorsi giudiziali ed interventi arbitrari – 5. Il rapporto tra partiti e gruppi consiliari – 6. La libertà di mandato per i consiglieri regionali – 7. La tutela normativa della doverosità del libero esercizio del mandato consiliare – 8. L'audizione diretta della comunità regionale – 9. Conclusioni*

### **1. Rappresentanza e rappresentatività: profili generali**

La rappresentanza politica costituisce una figura del tutto peculiare: ha per oggetto la cura di interessi, non la formazione e manifestazione di volontà; ne costituiscono il fondamento le fonti costituzionali; dà luogo, in capo al rappresentante, alla responsabilità politica.

Il rapporto di rappresentanza politica può escludere la facoltà, per il rappresentato, di opporre vincoli, che obblighino giuridicamente il rappresentante ad uniformarvisi: è questa l'ipotesi del divieto di mandato imperativo<sup>1</sup>. Dalla rappresentanza così intesa, attinente all'investitura popolare, bisogna tenere distinta la rappresentatività, che consiste nell'«effettiva esponenzialità dei membri elettivi degli organi politici, rispetto alla comunità di riferimento»<sup>2</sup>.

---

(1) Cfr. S. LABRIOLA, voce *Rappresentanza*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 4827 ss.

(2) M. DI RAIMONDO, voce *Rappresentatività (politica)*, in *Glossario di diritto pubblico e amministrativo*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2015, p. 182.

La rappresentanza viene attribuita in via convenzionale agli organi elettivi, ma può rivelarsi priva di un reale contenuto, qualora non trovi conferma nella rappresentatività degli stessi.

La nozione di rappresentatività è strettamente connessa a quella di interesse generale, ragion per cui la rappresentatività delle assemblee legislative era maggiore (pressoché massima) quando erano elette a suffragio ristretto<sup>3</sup>.

Nello Stato liberale ottocentesco, data la composizione monoclasse del corpo elettorale, la nazione coincideva con la borghesia e l'interesse generale non era che quello particolare della classe borghese, risultante dalla composizione di istanze divergenti, al più, nei dettagli<sup>4</sup>.

Quando lo Stato moderno si evolve dall'assolutismo alla monarchia costituzionale, il gruppo dei mandatari diventa organo dello Stato; di conseguenza, il vincolo di mandato, che aveva caratterizzato la rappresentanza politica nell'*Ancien Régime*, viene meno<sup>5</sup>.

Verso la fine del XIX secolo, l'universalizzazione del suffragio maschile sancì il passaggio da uno Stato monoclasse ad uno Stato pluriclasse: mosso, nella sua attività, anche dagli interessi di gruppi subalterni, in precedenza del tutto privi di potere<sup>6</sup>.

L'allargamento del diritto di voto modificò la struttura della rappresentanza politica, sia a livello nazionale, sia a livello locale, tanto che iniziarono ad essere istituiti, come enti pubblici, enti esponenziali di gruppi in conflitto: venivano poste le basi affinché gli interessi pubblici diventassero eterogenei, non più confliggenti nei soli dettagli<sup>7</sup>.

Questo stato di cose ha fatto sì che il principio della sovranità popolare sostituisse quello della sovranità nazionale.

---

(3) Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 225.

(4) Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 75.

(5) Cfr. G.F. FERRARI, voce *Rappresentanza istituzionale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXV, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1991, p. 1, ss. Il principio dell'esclusione del vincolo di mandato è stato formalizzato dalla Costituzione francese del 1791 (tit. III, cap. I, sez. III, art. 7).

(6) Cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1993, p. 48 ss.

(7) Cfr. G. CORSO, *Le prestazioni pubbliche in Giannini*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 2000, *Vita ed opere di Massimo Severo Giannini*, p. 1079 ss.

L'imputazione della sovranità al popolo, incapace di esprimere direttamente una volontà univoca, ha prodotto l'esigenza di attribuire la formazione dell'indirizzo politico all'assemblea dei rappresentanti. Affinché tale assemblea possa esprimere un indirizzo politico rispondente all'interesse dell'intera comunità, è necessario che i singoli membri, anche se eletti in collegi diversi e appartenenti a partiti diversi, ciascuno sostenitore di una visione di parte dell'interesse generale, siano liberi di perseguire quello che, secondo il loro giudizio, è l'interesse generale, discostandosi dalle direttive partitiche, ove le reputino non conformi al bene comune.

La peculiarità del rapporto rappresentativo discende dal fatto che il procedimento elettorale «ipotizza un nesso tra un collegio territorialmente delimitato e i rispettivi designati, mentre instaura una relazione tra il popolo intero (e/o la nazione) e i rappresentanti eletti in ciascun collegio». Questa asimmetria trova esplicazione nella negazione dell'imperatività del mandato<sup>8</sup>.

Per garantire la rappresentatività di un'assemblea, nella quale sono rappresentati interessi divergenti, in maniera tale che essa sia concretamente orientata al perseguimento dell'interesse generale, l'ordinamento giuridico deve prevedere istituti che consentano ai singoli rappresentanti di farsi guidare nelle decisioni dal «bene comune che nasce dalla ragione generale» e non dagli «scopi o pregiudizi locali»<sup>9</sup>.

## **2. Il sistema dei partiti ed il «metodo democratico»**

Il rapporto rappresentativo implica una relazione tra elettori ed eletto, composta da due momenti: l'investitura dell'eletto e la sua responsabilità nei confronti degli elettori. Questi ultimi, se l'ordinamento democratico funziona correttamente, daranno un giudizio, a scadenza del manda-

---

(8) Cfr. G.F. FERRARI, *Rappresentazione*, cit. La sovranità nazionale, in quanto espressione della volontà di autodeterminazione della comunità socio-culturale, identificata nella Nazione, è stata un'idea guida del liberalismo ottocentesco. Cfr. R. MORETTI, voce *Sovranità popolare*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXX, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1993, p. 2.

(9) E. BURKE, *Speech to the Electors of Bristol (1774)*, traduzione di Gabriella Cotta, in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 66.

to, sull'operato dell'eletto: decidendo se rinnovargli la fiducia o meno<sup>10</sup>. Il sistema dei partiti è stato concepito quale mezzo indispensabile per realizzare un rapporto stabile ed efficace tra la sovranità popolare e le istituzioni rappresentative. Il ruolo dei partiti può essere letto, quindi, da un lato, tenendo conto della funzione svolta ai fini della realizzazione di un assetto democratico (risultante dal libero confronto tra interessi divergenti) e, dall'altro, come strumento volto a garantire ai cittadini il diritto di partecipare alle vicende politiche della comunità.

Sotto il primo aspetto, la previsione dei partiti a livello costituzionale sembra andare nella direzione di ritenere che la volontà generale scaturisca dalla sintesi delle volontà particolari che emergono dalla società, mediate da livelli intermedi di rappresentanza.

Sotto l'altro aspetto, complementare al primo, il partito è il luogo preposto all'esercizio dei diritti politici, da parte dei cittadini, oltre il momento elettorale: i partiti rientrano, a pieno titolo, nel novero delle «formazioni sociali», il cui fine è quello di favorire la partecipazione della persona alla vita collettiva.

L'assetto pluralistico dell'ordinamento giuridico italiano implica il principio dell'«infedeltà pluralismo» dei partiti politici<sup>11</sup> e, secondo parte della dottrina, garanzia del mantenimento di un ordinamento pluralistico è il finanziamento pubblico della politica<sup>12</sup>. È indubbio che un «cattivo finanziamento», che consente ai rappresentanti di non rendicontare i costi sostenuti a carico della collettività, allontana gli elettori dagli eletti, pregiudicando l'allargamento della partecipazione. Esso necessita di essere disciplinato da leggi dello Stato, per far sì che la competizione politica sia regolata da «*standard* normativamente uguali e certi; dunque, trasparenti, misurabili, giustiziabili»<sup>13</sup>.

Il risvolto del rapporto partiti-democrazia è costituito dal vincolo co-

---

(10) Cfr. G. BRUNELLI, *Mandato parlamentare e questioni di coscienza*, Padova, 24 febbraio 2012, p. 1.

(11) Cfr. E. ROSSI, voce *Partiti politici*, in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Giuffrè, Milano, 2006, p. 4148 ss.

(12) Si veda, a riguardo, F. BIONDI, *L'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e le regole introdotte dalla legge n. 13 del 2014*, in *Studium Iuris*, 11, 2014, p. 1292.

(13) Cfr. G. AMATO, *Nota sul finanziamento della politica*, 2012, p. 3 ss., su [http://www.camera.it/temiap/XVI\\_0437.pdf](http://www.camera.it/temiap/XVI_0437.pdf).

stituzionale, *ex art.* 49, ad operare con «metodo democratico», nel concorso alla determinazione della «politica nazionale». Da precisare che, quando si parla di politica nazionale, si fa riferimento a tutti i livelli istituzionali: Comune, Provincia, Regione, Parlamento<sup>14</sup>.

Sul significato del «metodo democratico», il parere della dottrina non è unanime: secondo alcuni, il riferimento è al principio della parità di *chance*, dunque, al rispetto delle regole che informano la competizione elettorale; secondo altri, l'espressione di cui sopra intende imporre ai partiti un ordinamento interno a base democratica.

La forma giuridica assunta dai partiti è quella dell'associazione non riconosciuta: essi sono regolati, dunque, dall'art. 18 Cost. e dalle norme del codice civile (Libro I, Titolo II, Capo III); ai sensi dell'art. 36 c.c., l'ordinamento interno è disciplinato dagli accordi tra associati (Statuto e altre fonti interne eventualmente adottate)<sup>15</sup>.

Nel passaggio dallo stato liberale allo stato di diritto democratico, alcuni Paesi hanno predisposto una disciplina legislativa, oltre che costituzionale, dei partiti politici (la Germania nel 1949, il Portogallo nel 1974 e la Spagna nel 2002); altri, tra cui l'Italia, si sono astenuti dal prevedere «forme ulteriori di razionalizzazione normativa»<sup>16</sup>. La forma dell'associazione di fatto è stata preferita, in quanto consente ai partiti di sottrarsi a controlli di autorità esterne, *in primis* della magistratura, sebbene un intervento giurisdizionale non può essere del tutto escluso<sup>17</sup>.

L'ampia flessibilità riconosciuta ai partiti politici e la conseguente «debole configurazione» hanno prodotto effetti distorsivi, sia nei rapporti esterni con l'ordinamento, sia in quelli interni con gli iscritti.

Riguardo ai primi, non si può tacere sulla circostanza che i partiti abbiano abusato di tale flessibilità: trasformando i diritti in regalie e causando una grave degenerazione della loro funzione e della concezione che di essi hanno i cittadini.

---

(14) Cfr. M. OLIVETTI, *Art. 1*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, UTET, Torino, 2006, p. 25.

(15) Cfr. E. ROSSI, *Partiti politici*, cit., p. 4151 ss.

(16) Cfr. G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in l'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, 2012, p. 4 ss., su [http://www.camera.it/temiap/XVI\\_0438.pdf](http://www.camera.it/temiap/XVI_0438.pdf)

(17) Cfr. E. ROSSI, *Partiti politici*, cit., p. 4156.

Riguardo ai secondi, è necessario ricordare che, nelle intenzioni dei costituenti, le formazioni intermedie avrebbero dovuto difendere i diritti dei singoli «dall'invasione dello Stato»; successivamente, i partiti, liberi da reali forme di controllo, sono stati teatro di episodi di «compressione dei diritti dei singoli», ove ne fossero diventati iscritti.

Tale situazione ha finito per corrodere le basi fiduciarie che avvicinavano i cittadini ai partiti, consentendo a questi ultimi di svolgere quella che dovrebbe essere la loro funzione primigenia: «favorire l'accesso di tutti alla possibilità di determinare la vita politica di una collettività»<sup>18</sup>.

### ***3. Le risposte della politica alla crisi dei partiti: riforma del finanziamento e attuazione dell'art. 49 Cost.***

Come tutte le organizzazioni sociali, anche i partiti sono vittime di *leader* deboli o, al contrario, eccessivamente autoritari, nonché di posizioni dettate da interessi tattici, anziché da «grandi visioni strategiche». Traditori di speranze, oltre che di promesse elettorali, sono percepiti come «soggetti alieni dalla società», non come strumento insostituibile «per la soluzione dei dilemmi che attraversano le nostre società»<sup>19</sup>. La sottrazione dei partiti alla disciplina e ai controlli dello Stato ha creato intorno ad essi una sorta di «*status* di opacità», che ha contribuito a porre una distanza, apparentemente incolmabile, tra rappresentanti e rappresentati<sup>20</sup>.

Malgrado la crisi di legittimazione, causata dalle poco edificanti vicende interne e dalle deludenti esperienze di governo, al di là della percezione dei cittadini, di cui è doveroso dar conto, i partiti continuano a mantenere un ruolo decisivo nei processi politici: costituendo la sede nella quale vengono assunte le decisioni, successivamente recepite nelle sedi istituzionali<sup>21</sup>.

---

(18) Cfr. G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti*, cit., p. 6 ss.

(19) Cfr. G. AMATO, *Ibidem*, p. 3 ss.

(20) Cfr. R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma senza fermarsi...*, p. 172, su [http://www.costituzionalismo.it/download/Costituzionalismo\\_201503\\_535.pdf](http://www.costituzionalismo.it/download/Costituzionalismo_201503_535.pdf)

(21) Cfr. E. ROSSI, *La democrazia interna dei partiti politici*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 1, 2011, p. 4.

Non a caso, nell'opinione pubblica, l'ostilità verso i partiti convive con la consapevolezza della loro indispensabilità per la democrazia.

Data la necessità di giungere ad una sintesi dei molteplici interessi rappresentati, affinché le assemblee legislative siano concretamente rappresentative, è impensabile costruire una democrazia senza partiti, il che prefigurerebbe scorciatoie insidiose, basate su forme, che riteniamo illusorie, di democrazia "telematica"; non per questo si intende rimpiangere forme di partecipazione, legate ad una fase storica superata.

È necessario capire, piuttosto, attraverso quali nuove forme di dialettica interna e di selezione delle candidature i partiti possano svolgere quel ruolo di rappresentanza, propedeutico al corretto esercizio della funzione legislativa (e di quella governativa) su cui essi sono i soli, rispetto alle altre «formazioni sociali», in grado di incidere<sup>22</sup>.

La posizione secondo la quale l'espressione «metodo democratico» si riferisce alla loro organizzazione interna, portata alle estreme conseguenze, implica l'ammissibilità di interventi statuali, finalizzati ad imporre *standards* comportamentali minimi, che garantiscano il rispetto della citata norma costituzionale, e ad azionare controlli, in vista dell'opportunità di dirimere gli eventuali conflitti con il singolo<sup>23</sup>.

Ritenendo, per lungo tempo, che limitare la libertà dei partiti fosse il male supremo, si è finito col danneggiarli: nel perdere la loro legittimazione, si ritrovano oggi indeboliti. Diversi fattori, tra cui l'indeterminatezza della formulazione dell'art. 49 Cost., hanno impedito che si pervenisse ad un'organica disciplina dei partiti, rispondente all'esigenza di collegare questioni come la propaganda elettorale, il finanziamento e la democrazia interna. La «dimensione privatistica», in cui i partiti si sono ritirati, ha favorito la formazione di spazi di «immunità giurisdizionale» al loro interno, avvantaggiando le oligarchie dominanti<sup>24</sup>.

---

(22) Cfr. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze, 2004, p. 125 ss.

(23) Cfr. S. BARTOLE, voce *Partiti politici*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. X, UTET, Torino, 1995, p. 709.

Nella legislazione più recente, il requisito del metodo democratico si è tradotto in una disciplina delle campagne elettorali, ispirata al principio della *par condicio* (l. n. 28/2000). Cfr. M. OUVETTI, Art. 1, cit.

(24) Cfr. R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti*, cit., p. 172 ss.

L'irrinunciabilità dei partiti, quali strumenti di collegamento tra società ed istituzioni, impone di salvaguardarli dalle deviazioni, cui hanno dimostrato di essere assoggettati<sup>25</sup>. I fenomeni di corruzione, causa principale della disaffezione nei confronti della politica, sono legati soprattutto a quella commistione tra pubblico e privato, resa possibile dalla sottrazione delle scelte al controllo della cittadinanza<sup>26</sup>.

La sempre più profonda crisi di legittimazione ha fatto sì che tra i cittadini si sia diffuso un notevole malcontento, in particolare rispetto al finanziamento pubblico della politica, acuito dalle difficoltà economico-finanziarie.

È in atto un percorso di riforma, iniziato con la conversione del d.l. n. 149/2013, che ha abolito il finanziamento pubblico diretto<sup>27</sup>, e proseguito con la presentazione di proposte di legge, finalizzate a dare attuazione all'art. 49 Cost.

Riguardo al finanziamento, il legislatore ha previsto un passaggio graduale alla nuova disciplina, che contempla due principali forme di finanziamento indiretto, che, però, sempre pubblico rimane: trattandosi di una rinuncia ad entrate da parte dello Stato.

Si è mantenuta la possibilità (già prevista dalla l. n. 96/2012, art. 7) di detrarre ai fini IRPEF una parte delle erogazioni liberali in favore dei partiti, purché il versamento sia stato eseguito con mezzi di pagamento che ne garantiscono la tracciabilità; è consentito, inoltre, ai contribuenti di destinare il 2 per mille dell'IRPEF ad un partito politico, tra quelli che ne hanno fatto richiesta e ne hanno diritto<sup>28</sup>.

I partiti, che intendano avvalersi di tali benefici, sono tenuti a dotarsi di uno Statuto, da redigere nella forma dell'atto pubblico, che deve rispet-

---

(25) Cfr. G. AMATO, *op. ult. cit.*, p. 9.

(26) Cfr. F. MARCELLI, *Alla ricerca della democrazia in crisi*, in G. INCORVATI, F. MARCELLI (a cura di), *Crisi della democrazia e crisi dei partiti in Italia e nel mondo*, Aracne, Ariccia, 2010, p. 25.

(27) Il 5 giugno 2013, il Governo Letta presentò alla Camera un d.d.l., «Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore», approvato il 16 ottobre. Mentre era all'esame del Senato, il Governo Renzi decise di adottare un d.l., che ne riproduceva, quasi integralmente, il contenuto. Cfr. F. BIONDI, *L'abolizione del finanziamento pubblico*, cit., 1284.

(28) Cfr. F. BIONDI, *Ibidem*, p. 1285 ss.

tare il contenuto minimo stabilito dal decreto: recando, tra l'altro, i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia, le misure disciplinari adottabili, i criteri con i quali è assicurata la presenza delle minoranze negli organi collegiali non esecutivi (art. 3).

L'art. 4 prevede la trasmissione dello Statuto alla «Commissione di garanzia degli Statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici»<sup>29</sup>. Quest'ultima procede all'iscrizione nel «Registro nazionale dei partiti politici», da essa tenuto, dopo aver verificato la mera presenza nello Statuto di tutte le clausole richieste dall'art. 3, non potendo estendere la latitudine del proprio controllo anche al contenuto delle stesse<sup>30</sup>.

Il legislatore ha sottoposto i partiti a controlli che, nel tempo, sono diventati più penetranti di quelli previsti per le associazioni non riconosciute: traendo essi la propria giustificazione dalla circostanza che i partiti usufruiscono di contributi pubblici.

In dottrina e in parte del mondo politico, si è ormai raggiunto un certo consenso sull'inadeguatezza della configurazione di associazione di fatto e sulla necessità di legiferare in materia. La legge sul finanziamento dei partiti può assumere, in questa prospettiva, un ruolo di rilievo<sup>31</sup>: non può esistere un sistema di finanziamento della politica capace di garantire «uguaglianza nella partecipazione e trasparenza nella competizione», se non è connesso ad una disciplina legislativa dei partiti<sup>32</sup>. Dopo la conversione del d.l. n. 149, sono state presentate, infatti, diverse proposte di legge orientate a completare le regole appena fissate. Ad aver avuto il maggior rilievo mediatico sono state quelle che il PD ha depositato alla Camera e al Senato il 26 maggio 2015.

Il tema della regolazione dei partiti è tornato in auge, in seguito all'approvazione dell'*Italicum*, poiché attori principali del sistema elettorale non sono più le coalizioni, ma i singoli partiti, che paiono, oggi, ben diver-

---

(29) Viene affidato a tale Commissione il vaglio su Statuto e atto costitutivo, che, ai sensi dell'art. 1 del d.P.R. n. 361/2000, spetterebbe al Prefetto.

(30) Cfr. R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti*, cit., p. 185.

(31) Cfr. F. BIONDI, *L'abolizione del finanziamento pubblico*, cit., p. 1288.

(32) Cfr. G. AMATO, *Nota sul finanziamento della politica*, cit. p. 10.

si dai partiti di massa che scrissero la Costituzione: sono diventati “partiti personali” e, in partiti nei quali si realizza la personalizzazione della *leadership*, è necessario, una volta di più, porre l’attenzione sulla democrazia interna<sup>33</sup>.

L’*Italicum* prevede l’attribuzione del premio di maggioranza alla lista, il che, stando a quanto detto, equivale a darlo al *leader* del relativo partito. Quest’ultimo deve disporre, pertanto, di strumenti statutari idonei a scegliere il *leader* e, se necessario, a cambiarlo<sup>34</sup>.

È opportuno sottolineare che, nonostante gli eventi degli ultimi anni abbiano messo in discussione l’unicità del partito, come modello di partecipazione dei cittadini alla determinazione dell’indirizzo politico, i modelli aggregativi, che si sono presentati come alternativi (movimenti e liste civiche), si sono rivelati afflitti dai medesimi «fenomeni degenerativi». I partiti politici restano, quindi, il principale strumento di cui i cittadini possono avvalersi «per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

Per queste ragioni, nelle proposte di legge in parola, condizione necessaria per potersi candidare alle elezioni politiche è l’acquisizione, da parte dei partiti, della personalità giuridica. L’obiettivo dei firmatari è di assicurare una maggiore trasparenza e democraticità, in quanto il predetto riconoscimento sarebbe collegato al rispetto di puntuali *standard* di democrazia interna: disciplina delle procedure di espulsione, nonché delle modalità di selezione delle candidature e di scelta del *leader*<sup>35</sup>. La più adeguata valutazione dell’attività interna, che dovrebbe conseguire, andrebbe a beneficio di tutti gli iscritti, indipendentemente dal livello di governo in cui esercitano la propria funzione di rappresentanza. Se tali proposte di legge dovessero essere approvate senza subire modifiche, l’iscrizione nel Registro nazionale dei partiti, necessaria per accedere ai canali di finanziamento pubblico indiretto, determinerebbe l’automatica acquisizione della personalità giuridica, cui farebbe seguito un peculiare sistema di controlli.

---

(33) Cfr. proposta di legge C. 3147, d’iniziativa dei deputati Guerini ed altri, p. 2.

(34) Cfr. disegno di legge S. 1938, d’iniziativa dei senatori Zanda ed altri, p. 5.

(35) Cfr. proposta di legge C. 3147, p. 2 ss.

#### 4. *La democrazia interna tra ricorsi giudiziari ed interventi arbitrari*

L'attuazione dell'art. 49 Cost. risulta, almeno finora, soltanto annunciata, dal momento che i progetti di legge di cui sopra sono ancora all'esame della Commissione Affari Costituzionali di Camera e Senato. I partiti politici, pur necessitando dell'iscrizione nel Registro nazionale, per accedere ai contributi pubblici indiretti, sono ancora oggi delle associazioni non riconosciute e, in quanto tali, non soggetti ad alcun controllo, né in sede di costituzione, né successivamente.

L'applicazione di norme codicistiche ha rappresentato il presupposto per fondare la legittimità degli interventi giurisdizionali nelle vicende interne ai partiti: consentendo alla sola autorità giudiziaria di interferire nel funzionamento interno e consegnando agli organi procedenti uno strumentario di regole aperte all'integrazione statutaria<sup>36</sup>.

Dopo le prime decisioni, con cui era stata dichiarata l'incompetenza dell'autorità giudiziaria ordinaria nelle controversie endopartitiche, l'orientamento affermatosi in giurisprudenza a partire dagli anni Ottanta fonda la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria sull'art. 2 Cost., che dichiara inviolabili i diritti fondamentali dei singoli anche nelle «formazioni sociali»<sup>37</sup>. Il giudice, dinanzi al quale venga impugnato un provvedimento di esclusione, è chiamato a verificare: la conformità della norma statutaria, legittimante l'espulsione, con l'art. 24, 3° c., c.c. (che consente l'espulsione «solo per gravi motivi»); la corretta applicazione della norma statutaria. La giurisprudenza sembra orientata a ritenere il giudice, che abbia accolto l'impugnazione, legittimato ad annullare il provvedimento di esclusione<sup>38</sup>.

---

(36) Cfr. S. BARTOLE, voce *Partiti politici*, cit., pp. 710 ss.

(37) Cfr. G. RIZZONI, *Art. 49*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 993.

(38) Si pensi alla vicenda di Luigi Lusi, espulso dal Partito Democratico, in seguito ad una decisione presa dalla Commissione di Garanzia, il 6 febbraio 2012, a soli sei giorni dall'esplosione dello scandalo legato alla sottrazione di denaro dal conto della Margherita, di cui era tesoriere. Lusi impugnò la delibera di espulsione dinanzi al Tribunale di Roma, sostenendo che il provvedimento in questione «era stato adottato in violazione [...] dei principi del contraddittorio e del diritto di difesa che, secondo il costante orientamento della giurisprudenza e della dottrina, devono presiedere all'esclusione dell'associato di cui all'art. 24 c.c.». Il PD si costituì, asserendo che «le regole procedurali delle quali il Lusi lamentava la violazione [...] non escludevano la competenza ad adottare le sanzioni "d'ufficio" da parte della commissione di garanzia» e giustificò la massima sanzione adottata con le gravi condotte addebitate a Lusi. Il giudice rilevò che

L'esigenza di rispettare l'autonomia di decisione dell'assemblea ha portato a ritenere che il controllo giudiziale debba limitarsi al sindacato di legittimità: dunque, la latitudine dei poteri del giudice non può estendersi al merito del provvedimento. Se, tuttavia, lo Statuto dell'associazione-partito non contiene alcuna specifica indicazione o presenta formule indefinite nel loro contenuto (ad esempio, «indegnità politica e morale»), il controllo giurisdizionale non può esaurirsi in un giudizio di mera legittimità<sup>39</sup>.

Vi è poi la questione dell'imparzialità degli arbitri, in particolare del Collegio Dei Proviviri, cui lo Statuto attribuisce il compito di decidere sul ricorso contro il provvedimento di espulsione<sup>40</sup>. Secondo l'opinione tradizionale, l'organo in parola può essere considerato imparziale, qualora i suoi componenti siano stati eletti prima del sorgere della lite o anche successivamente, previo assenso del destinatario dell'atto di espulsione<sup>41</sup>. A fronte di questa situazione, la giurisprudenza si è mostrata disposta a ritenere lecite anche le esclusioni convenzionali della giurisdizione or-

---

«il provvedimento medesimo deve considerarsi illegittimo per non essere stato preceduto da alcuna contestazione in ordine agli addebiti sui quali l'irrogazione della sanzione si fondava». La mancata contestazione degli addebiti «deve considerarsi in contrasto con i principi costituzionali che tutelano la libertà di associazione e il metodo democratico cui devono ispirarsi le associazioni partitiche che concorrono a determinare la politica nazionale, con conseguente invalidità della delibera di espulsione». Il giudice Cardinali ha, dunque, annullato l'espulsione di Lusi dal PD. Cfr. Tribunale di Roma, Sezione Terza Civile, sent. n. 52843/12 RG, 12 febbraio 2015.

(39) Cfr. E. Rossi, *La democrazia interna dei partiti politici*, cit., p. 9 e S. FILIPPO, *L'esclusione dell'associato: evoluzione degli orientamenti e profili applicativi*, in *Contratto e impresa*, n. 2, 2012, p. 565.

(40) Si pensi a quanto accadde nel PdL durante l'ultimo governo presieduto da Berlusconi. Nel 2010 emerse un contrasto particolarmente acceso tra i co-fondatori: l'allora Presidente del Consiglio dei ministri e Fini. Lo scontro giunse al momento di rottura, con una risoluzione dell'Ufficio di presidenza del PdL, nella quale si rilevava come: «Le posizioni dell'On. Fini si sono manifestate sempre di più, non come un legittimo dissenso, bensì come uno stillicidio di distinguo o contrarietà nei confronti del programma di governo sottoscritto con gli elettori e votato dalle Camere, come una critica demolitoria alle decisioni prese dal partito, peraltro note e condivise da tutti, e infine come un attacco sistematico diretto al ruolo e alla figura del Presidente del Consiglio». Tutto ciò voleva sottolineare il venir meno della fiducia del PdL nei confronti di Fini, quale Presidente della Camera. Nella stessa risoluzione, l'Ufficio di presidenza condivideva la decisione del Comitato di Coordinamento di deferire ai Proviviri i membri del partito legati a Fini, con lo scopo evidente di chiederne l'espulsione. Cfr. E. Rossi, *La democrazia interna dei partiti politici*, cit., p. 9 ss.

(41) Cfr. S. FILIPPO, *L'esclusione dell'associato*, cit., p. 568.

dinaria, demandando la risoluzione delle controversie sull'osservanza degli Statuti, a commissioni interne (ad esempio, i Proviviri)<sup>42</sup>. La presenza di tali commissioni integra la fattispecie di un compromesso per arbitrato irrituale, cui l'associato, al momento dell'iscrizione, si obbliga a ricorrere per risolvere le eventuali controversie. La decisione, assunta da siffatte commissioni, non è di tipo giurisdizionale: è da intendersi come una manifestazione di volontà sostitutiva di quella dei contendenti. Vi sono, tuttavia, delle perplessità.

Se si ammette che la giurisdizione possa essere convenzionalmente esclusa, in caso di violazione di norme statutarie o di lesione di diritti fondati sugli atti di interna organizzazione, la medesima esclusione non può essere consentita nel caso in cui la violazione abbia interessato leggi o diritti fondamentali. Problematica è l'assenza di un criterio che per-

---

(42) Si riporta un caso in cui è stata messa in discussione la giurisdizione del giudice ordinario adito. Il 14 dicembre 2006, la direzione nazionale del PSDI designò come segretario D'Andria. In poche settimane, egli sospese vari membri del partito e fece celebrare il Congresso a fine gennaio, uscendone riconfermato segretario. Il 19 febbraio 2007, Magistro (vice segretario nazionale) e Stanzone (segretario laziale dei Giovani socialdemocratici) presentarono ricorso al Tribunale di Roma, ex art. 23 c.c., per chiedere l'annullamento, e, in via cautelare, la sospensione, della delibera della direzione nazionale, con cui D'Andria era stato designato segretario, della delibera del Congresso, che lo aveva confermato come tale, e dei provvedimenti di sospensione degli iscritti. I due ricorrenti contestavano la validità della delibera della direzione nazionale, adducendo che non erano stati convocati tutti i componenti dell'organo. Il giudice, limitandosi alle censure legate alla convocazione della direzione nazionale, respinse alcune eccezioni di rito fatte valere dal PSDI di D'Andria: veniva contestata, in particolare, la giurisdizione del giudice ordinario, sostenendo che lo Statuto demandava la decisione sulle controversie interne ad un collegio arbitrale. Per il giudice, il difetto di giurisdizione era infondato, almeno in fase cautelare: i provvedimenti cautelari restano di competenza del giudice ordinario; per il merito è competente un arbitro irrituale. Nonostante lo stesso PSDI riconoscesse che, in occasione della direzione nazionale, non erano stati convocati alcuni componenti necessari per il funzionamento dell'organo, la sentenza di primo grado ristabilì D'Andria alla segreteria del PSDI. Il giudice rigettò le richieste di Magistro, ritenendolo in difetto di legittimazione passiva: come eccetto dal PSDI, egli non era più iscritto al partito. Riguardo a Stanzone, D'Andria contestò, invece, il suo non aver mai fatto parte della direzione nazionale. Il giudice applicò, per analogia, la disciplina prevista per le società, che «consente l'impugnazione delle delibere di un consiglio di amministrazione (organo al quale è assimilabile la Direzione Nazionale del PSDI) solo a chi faccia parte del predetto organo». Stanzone, in quanto associato, sarebbe stato legittimato ad impugnare una delibera della direzione solo se fosse stata lesiva dei suoi diritti soggettivi. Il giudice rigettò l'impugnazione della delibera con cui D'Andria era stato designato segretario dalla direzione nazionale e l'impugnazione dei provvedimenti di sospensione di alcuni membri del partito. Dichiarò, invece, l'invalidità delle delibere del Congresso, per «violazioni statutarie relative agli atti preparatori ed in particolare rispetto alle "assemblee congressuali regionali" che eleggono i delegati i quali partecipano al Congresso (art. 8, 1° e 2° c. dello Statuto)». Cfr. Tribunale di Roma, Sezione Terza Civile, sent. n. 13540, 22 giugno 2011; G. MAESTRI, *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 122 ss.

metta di distinguere i diritti fondamentali da quelli che hanno una rilevanza soltanto interna: a ciò si lega la piena implementazione dell'art. 2 Cost., su cui si fonda la giurisdizione ordinaria, nella risoluzione delle controversie endopartitiche<sup>43</sup>.

Degna di accoglimento è, pertanto, la prospettiva di chi, legando tutela giurisdizionale ed intervento del legislatore, propone di fondare la prima su «*standard* e requisiti minimi di garanzia dei diritti e democraticità delle scelte, stabiliti con legge»<sup>44</sup>.

### **5. Il rapporto tra partiti e gruppi consiliari**

Uno dei più significativi terreni di verifica delle problematiche esposte è costituito dalla dinamica dei rapporti tra gruppi consiliari e partiti, tenuto conto che i primi sono il principale «tramite di istituzionalizzazione» dei secondi, all'interno degli organi formalmente preposti all'elaborazione dell'indirizzo politico<sup>45</sup>, e che ricoprono il ruolo di «cinghia di trasmissione» tra partiti ed istituzione rappresentativa<sup>46</sup>.

Al pari di quanto accade in Parlamento, anche nei Consigli regionali la corrispondenza tra partito e relativo gruppo non è sempre piena: nulla impedisce a consiglieri eletti in una medesima lista di costituire (o di confluire in) gruppi diversi. Sicuramente privo di riscontro nell'articolazione partitica è il gruppo misto: ridimensionato, peraltro, dalla circostanza che, non di rado, si ammette che un gruppo possa non essere composto da un numero minimo di consiglieri<sup>47</sup>.

Né la Costituzione, né i regolamenti consiliari si spingono sino a definire vincoli di dipendenza formale tra partito e gruppo: sicché il rapporto tra queste due figure rimane in gran parte «presupposto»<sup>48</sup>.

---

(43) Cfr. S. BARTOLE, voce *Partiti politici*, cit., p. 711.

(44) C. PINELLI, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 1991, p. 3002.

(45) Cfr. G. RIZZONI, *Art. 49*, cit., p. 995.

(46) Cfr. E. ROSSI, voce *Partiti politici*, cit. p.4154.

(47) Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 300. Si veda l'art. 23, 2° c, del Regolamento interno del Consiglio della Regione Abruzzo.

(48) Cfr. G. RIZZONI, *Art. 49*, cit., p. 996.

I gruppi sono organi dalla doppia natura:

- giuridica: in quanto necessari all'organizzazione dei lavori consiliari;
- politica: rappresentano i naturali anelli di collegamento tra il Consiglio regionale e i partiti<sup>49</sup>.

Questa seconda relazione si concretizza: da un lato, attraverso l'adesione dei consiglieri al gruppo afferente al partito nelle cui liste sono stati eletti; dall'altro, mediante la sostanziale subordinazione del gruppo alla linea politica indicata dal partito. Tale dipendenza necessita, com'è ovvio, di una disciplina interna, la quale risulta essere a tal punto forte da far ritenere che, a fronte dell'esclusione del vincolo di mandato, sancito dall'art. 29 dello Statuto della Regione Abruzzo, si sia affermato, nei fatti, un mandato imperativo di partito<sup>50</sup>.

I partiti tendono ad applicare, per analogia, ai gruppi consiliari le stesse regole previste per i gruppi parlamentari. Dalle disposizioni statutarie si evince che, anche nei Consigli regionali (come in quelli provinciali e comunali), gli eletti che risultano iscritti ad un medesimo partito sono obbligati a costituirsi in gruppo. Si ricava, inoltre, l'obbligo per i gruppi consiliari di seguire le direttive degli organi di partito: sia di quelli locali, sia di quelli superiori e nazionali<sup>51</sup>.

A conferma di quanto detto, si riportano, di seguito, alcuni esempi.

Lo Statuto del PD prevede, all'art. 2, 6° c.: «Tutti gli elettori e le elettrici del Partito Democratico hanno il dovere di: [...] *c*) aderire ai gruppi del Partito Democratico nelle assemblee elettive di cui facciano parte». Tale disposizione va letta in combinato disposto con il 7° c. dello stesso articolo «Gli iscritti e le iscritte al Partito Democratico hanno inoltre il dovere di: [...] *d*) rispettare lo Statuto, le cui violazioni possono dare luogo alle sanzioni previste» e con i primi due commi dell'art. 40-*quater*: 1° c. «Le Commissioni di Garanzia irrogano le sanzioni derivanti dalle violazioni allo Statuto nonché del Codice etico, in misura proporzionale al danno recato al partito»; 2° c. «Le sanzioni disciplinari sono: *a*) Il richia-

---

(49) Cfr. G. MASCIOCCHI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 187.

(50) Cfr. E. ROSSI, voce *Partiti politici*, cit.

(51) Cfr. G.U. RESCIGNO, voce *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 797.

mo scritto; *b*) La sospensione o la revoca degli incarichi svolti all'interno del partito; *c*) La sospensione dal partito per un periodo da un mese a due anni; *d*) La cancellazione dall'anagrafe degli iscritti e dall'Albo degli elettori»<sup>52</sup>.

Da segnalare, inoltre, nello Statuto di SEL: art. 2, 3° c. «Tutte le iscritte e tutti gli iscritti hanno il dovere di: [...] 3. Rispettare il presente Statuto e i regolamenti»; art. 12, 3° c. «Le/gli elette/i e i nominati aderenti a SEL si impegnano a collaborare lealmente con gli organismi di SEL [...]»; art. 18, 1° c. «L'iscritto che, in violazione degli obblighi assunti con l'accettazione dello Statuto, venga meno ai principi ispiratori di SEL, può essere sottoposto a procedimento disciplinare», 5° c. «La Commissione di garanzia è titolare delle applicazioni delle sanzioni derivanti dalle violazioni allo Statuto, nonché dei regolamenti. Con apposito regolamento proposto dalla Commissione nazionale di garanzia e approvato dall'Assemblea nazionale, con il voto favorevole della maggioranza assoluta delle/dei suoi componenti, sono stabilite le sanzioni che derivano dalla violazione delle norme del presente Statuto, dei regolamenti e le modalità per la loro deliberazione che devono assicurare il diritto alla difesa, nel rispetto del principio del contraddittorio, e il diritto ad essere informato delle contestazioni mosse, attraverso una comunicazione scritta con certezza del ricevimento della stessa [...], 6° c. «Le sanzioni applicabili, a seconda della gravità del caso sono nell'ordine: *a*) richiamo; *b*) sospensione all'esercizio dei diritti riconosciuti all'iscritto fino a un massimo di 12 mesi; *c*) rimozione dagli incarichi interni a SEL»<sup>53</sup>.

Anche lo Statuto della Lega Nord presenta alcune disposizioni degne di nota, ai nostri fini: art. 36, 5° c. «L'adesione a gruppi diversi da quelli indicati dal Movimento da parte di associati eletti alla carica di Parlamentare, di Europarlamentare e di Consigliere, Presidente di Provincia e Sindaco, comprovata da documenti ufficiali, determina la cancellazione d'ufficio dell'associato da tutti i libri sociali»; art. 39 «Sulla base dei rispettivi regolamenti istituzionali, i Consiglieri eletti nelle liste della Lega Nord si costituiscono in gruppo, il cui Capogruppo riferisce di-

---

(52) Statuto del Partito Democratico, su <http://www.partitodemocratico.it/statuto/>.

(53) Statuto di Sinistra Ecologia Libertà, su <http://www.sinistraecologia-liberta.it/partito/statuto/>.

rettamente al Segretario Nazionale per quanto riguarda i Consiglieri Regionali. [...] Il Capogruppo cura che le iniziative del gruppo e dei singoli membri si sviluppino nell'ambito delle linee direttive tracciate dal Consiglio Nazionale»<sup>54</sup>.

### **6. La libertà di mandato per i consiglieri regionali**

Dal carattere di organo politicamente rappresentativo del Consiglio regionale discende, in capo ai suoi componenti, l'esclusione del vincolo di mandato, nell'esercizio delle funzioni spettanti<sup>55</sup>. Le norme degli Statuti regionali, che forniscono espressa enunciazione a tale istituto, esplicano, a livello regionale, il principio di cui all'art. 67 Cost., in armonia con il quale la potestà statutaria regionale deve svolgersi<sup>56</sup>.

Il divieto di mandato imperativo, originariamente fondato sulle previsioni degli Statuti speciali e sull'art. 1, 5° c., della l. n. 108/1968, è attualmente confermato dall'art. 4 della legge-quadro n. 165/2004.

Fatte le dovute premesse di carattere generale, vengono di seguito analizzate le disposizioni, relative alla funzione di rappresentanza dei consiglieri, che appartengono, più nello specifico, all'ordinamento giuridico della Regione Abruzzo.

Ai sensi dell'art. 29 dello Statuto, «Ogni consigliere regionale rappresenta la Regione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato». Dire che ogni consigliere rappresenta la Regione equivale ad affermare che, nell'esercizio delle proprie funzioni, egli non deve limitarsi a curare gli interessi del collegio provinciale in cui è stato eletto, ma deve perseguire quello che, secondo il suo giudizio, è l'interesse dell'intera comunità regionale<sup>57</sup>.

---

(54) Statuto della Lega Nord per l'indipendenza della Padania, su <http://www.leganord.org/phocadownload/ilmovimento/statuto/Statuto.pdf>

(55) Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 48.

(56) Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 294.

(57) Cfr. N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del convegno svoltosi a Milano il 16-17 marzo 2000, Giuffrè, Milano, 2001, p. 131.

Alla stregua di quanto previsto per i parlamentari (art. 67 Cost.), dalla rappresentanza generalizzata scaturisce, per i consiglieri regionali, il principio del divieto di mandato imperativo<sup>58</sup>.

L'esclusione del vincolo di mandato consente ai consiglieri, almeno in linea di principio, di rifiutarsi di seguire le indicazioni del partito di appartenenza, in quanto l'eventuale espulsione (dal partito o dal gruppo), cui potrebbe ricorrere la direzione del partito, non comporterebbe, in nessun caso, la decadenza dall'ufficio del consigliere "ribelle" o "transfuga"<sup>59</sup>. Il principio, sancito dal suddetto art. 29, comporta l'irresponsabilità politica dei rappresentanti, durante il periodo di permanenza nel loro ufficio, nei confronti del popolo, titolare della sovranità, e del corpo elettorale, che li ha eletti<sup>60</sup>: quest'ultimo può far valere la responsabilità politica solo dopo la scadenza del mandato e la sola sanzione che può infliggere è la non rielezione<sup>61</sup>.

In forza del ruolo cruciale assunto dai partiti politici quali «mediatori del consenso democratico», il principio del libero mandato non può essere considerato nella sua "purezza"<sup>62</sup>: gran parte della sua efficacia è venuta meno, in seguito al progressivo rafforzarsi della disciplina di partito<sup>63</sup>. Appare utile isolare due considerazioni di più ampio respiro.

In primo luogo, la libertà di mandato è elemento caratterizzante la na-

(58) Cfr. G. MASCIOCCHI, *Diritto regionale*, cit., p. 178.

(59) Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit.

Emblematica è la vicenda del consigliere regionale Leandro Bracco, eletto tra le fila del Movimento 5 Stelle. Nel marzo 2015, quando il governatore D'Alfonso lo invitò ad assumere la delega per la Cultura, dichiarò che avrebbe accettato a condizione di rimanere nel Movimento, ma lo stesso giorno, sul blog di Grillo, veniva comunicata la sospensione di Bracco. ANSA, *Sospeso consigliere M5S che aveva accettato delega in Regione*, 11 marzo 2015, su [http://www.ansa.it/abruzzo/notizie/2015/03/10/dalfonso-spiazza-tutti-deleghe-a-m5s\\_f0a507bb-344e-40e3-a84f-5dcf6c66dc49.html](http://www.ansa.it/abruzzo/notizie/2015/03/10/dalfonso-spiazza-tutti-deleghe-a-m5s_f0a507bb-344e-40e3-a84f-5dcf6c66dc49.html) A fine marzo arrivò, dallo staff del Movimento, la comunicazione ufficiale dell'espulsione. Dal 30 aprile 2015 Bracco è l'unico componente del Gruppo Misto, in quota minoranza; tuttavia, nell'agosto 2015, è stato privato di tale delega, non avendo fornito il proprio sostegno alla maggioranza.

(60) Cfr. G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 210.

(61) Cfr. S.M. CICCONE, *Diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 89.

(62) Cfr. G. BRUNELLI, *Mandato parlamentare*, cit., p. 4.

(63) Cfr. L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., p. 48.

tura di un Consiglio regionale in quanto assemblea legislativa: dal momento che la discussione costituisce lo strumento di cui esso si avvale per elaborare le decisioni, qualora ai consiglieri fossero impartite istruzioni vincolanti, sarebbe logico pensare che la decisione abbia preceduto la discussione collettiva.

In secondo luogo, affinché il Consiglio regionale sia il «massimo organo, rappresentativo e deliberativo, della regione»<sup>64</sup>, deve potersi determinare liberamente: nell'esercizio delle funzioni consiliari, i membri non possono essere assoggettati ad alcun vincolo, se non a quello delle loro coscienze<sup>65</sup>.

Il divieto di mandato imperativo svolge, quindi, una funzione di garanzia per il singolo consigliere e per l'autonomia dell'intero Consiglio: ciascun consigliere può far valere la propria autonomia, sia nei confronti dei rappresentati, sia nei confronti dei partiti; l'assemblea è salvaguardata dai limiti che potrebbero essere posti alla sua sovranità da soggetti esterni<sup>66</sup>.

Riguardo all'efficacia della seconda proposizione dell'art. 29 dello Statuto, bisogna segnalare, da un lato, che non vi è alcuna norma che accordi garanzie giuridiche o azionabilità in giudizio agli accordi che gli eletti possono aver stipulato con gli elettori o con il proprio partito; dall'altro, che lo Statuto della Regione non prevede né soggetti legittimati a giudicare la condotta tenuta dai consiglieri, né sanzioni in caso di passaggio ad un gruppo consiliare diverso da quello cui avevano aderito subito dopo la proclamazione.

In estrema sintesi, lo Statuto non vieta i vincoli di fedeltà, ma si limita ad escludere che essi possano avere garanzia giuridica.

L'osservanza degli accordi eventualmente stretti da un consigliere è rimessa unicamente alla sua coscienza<sup>67</sup>.

---

(64) M. DI RAIMONDO, *Rappresentatività*, cit., voce *Consiglio regionale*, p. 54.

(65) Cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 772.

(66) Cfr. G. ROLLA, *Diritto regionale*, cit.

(67) Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 288 ss.

### *7. La tutela normativa della doverosità del libero esercizio del mandato consiliare*

In seguito alla mancata attuazione dell'art. 49 Cost., in molti casi, i rappresentanti hanno abusato dell'assenza di controlli stringenti, quali sono quelli previsti per le associazioni riconosciute. Questo ha indotto il legislatore a concentrarsi sulla disciplina dei singoli esponenti politici, tendenza che si è acuita in seguito alla crisi economico-finanziaria. Il sistema dei partiti non dispone più della legittimazione di cui godevano i partiti costituenti, non solo a causa dell'incapacità di pervenire all'approvazione di una legge che garantisca la democrazia interna e la trasparenza delle attività svolte, ma anche per gli scandali (conseguenza, probabilmente, di quanto appena detto), che hanno interessato tesoriери e politici locali, in ordine all'uso distorto dei fondi pubblici, e che hanno evidenziato la carenza di efficaci procedure di controllo interne ed esterne ai partiti<sup>68</sup>.

L'affermazione, in una norma statutaria, del principio della rappresentanza regionale palesa la non indifferenza dell'ordinamento rispetto al modo in cui viene rappresentata la Regione: l'attività dei consiglieri deve essere ispirata a visioni complessive, per quanto esse possano scaturire da punti di vista settoriali del pubblico interesse, quali sono quelli propri dei partiti politici.

Di conseguenza, esercitare liberamente il mandato consiliare (condizione necessaria affinché la rappresentanza sia generale) non costituisce solo un diritto, ma anche un dovere.

Di certo, ciò non significa che, se, nell'esercizio del proprio mandato, un consigliere si facesse portavoce di un interesse particolare, rafforzando il legame fiduciario con una parte della comunità regionale, si avrebbe, per ciò solo, una violazione del principio della rappresentanza dell'intera Regione<sup>69</sup>.

Se, invece, l'elezione di un consigliere apparisse viziata da episodi di corruzione, sarebbe ragionevole pensare che, una volta assunta la tito-

---

(68) Cfr. G. RIVOCCHI, *La disciplina della politica. Lo status degli esponenti politici e la crisi dei partiti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2, 2015, p. 339 ss.

(69) Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 292 ss.

larità dell'ufficio, egli eserciterà le relative funzioni in maniera non conforme al principio della rappresentanza generale<sup>70</sup>.

Nella perdurante inattuazione dell'art. 49 Cost., i tentativi del legislatore di disciplinare la condotta dei rappresentanti si sono concretizzati nell'imposizione di sanzioni, divieti ed obblighi.

Sembra opportuno ricomprendere in questo discorso talune norme penali, cui si richiama la legge elettorale regionale (l.r. n. 9/2013). L'art. 23, 1° c. statuisce: «Per quanto non disposto dalla presente legge, per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 570 del 1960, nelle parti riguardanti i Consigli dei Comuni con oltre quindicimila abitanti e le disposizioni di cui alla legge n. 108 del 1968 e alla legge 23 febbraio 1995, n. 43 e loro successive modificazioni ed integrazioni».

Fermo restando quanto detto sull'art. 1 della l. n. 108/1968, l'art. 86 del d.P.R. n. 570/1960 sanziona il voto di scambio. Pur trattandosi di norme nate in un contesto storico-sociale lontano, il fatto che vengano richiamate dalla legge elettorale vigente le rende significative, al fine di configurare la doverosità del libero esercizio del mandato consiliare.

I dubbi sulla riconducibilità di una norma del diritto elettorale ad una norma statutaria, che riguarda, invece, l'attività svolta da quanti hanno già assunto lo *status* di consigliere, vengono dissipati ove si consideri che qualsiasi accordo, stipulato da un candidato prima delle elezioni, è finalizzato a trovare esecuzione nel corso del mandato e ad incidere sull'esercizio dell'attività consiliare<sup>71</sup>.

Il carattere della doverosità emerge anche da norme in materia di ineleleggibilità. In particolare, l'art. 2 della l. n. 154/1981 indica i soggetti non eleggibili all'ufficio di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale<sup>72</sup>. La *ratio* è quella di evitare l'ingresso nei consigli di

---

(70) Cfr. N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, cit., p. 133.

(71) Cfr. N. ZANON, voce *Parlamentare (status di)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. X, UTET, Torino, 1995, p. 625.

(72) La legge in parola è stata abrogata dal d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), art. 274, 1° c., lettera l),

persone legate allo Stato da rapporti funzionali o d'affari e, quindi, non in grado di garantire l'obiettività nell'esercizio del mandato<sup>73</sup>.

Degna di nota appare anche la disciplina del regime delle inconferebilità degli incarichi pubblici, dettata dal d.lgs. n. 39/2013. Risultano particolarmente incisivi i limiti, cui sono assoggettati coloro che, nei due anni precedenti, siano stati membri della Giunta o del Consiglio della Regione conferente l'incarico, e i divieti, relativi al conferimento di incarichi direttivi nelle ASL, di cui sono destinatari gli esponenti politici che, nei cinque anni precedenti il conferimento, siano stati candidati in elezioni europee, nazionali, regionali e locali, in collegi elettorali che comprendono il territorio della ASL<sup>74</sup>.

Da quanto detto, vale a dire che i consiglieri hanno il dovere, e non semplicemente il diritto, di esercitare liberamente il proprio mandato, si scorge la volontà dell'ordinamento di reagire al rischio che un consigliere, anziché rappresentare l'intera Regione, si limiti a perseguire interessi particolaristici, spinto, ad esempio, dal tornaconto personale.

L'ordinamento giuridico, oltre a sanzionare le forme "patologiche" di condizionamento del mandato, provvede ad apprestare una serie di tutele nei confronti delle disposizioni degli Statuti dei partiti, che mirano a vincolare l'esercizio della funzione rappresentativa dei consiglieri: con lo scopo di consentire ai membri del Consiglio regionale di assolvere al dovere di cui sopra, mettendoli al riparo da eventuali azioni ritorsive perpetrate dai vertici dei partiti.

Oltre all'art. 29 dello Statuto regionale, concorrono a tutelare la posizione istituzionale dei singoli consiglieri alcune disposizioni del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale.

L'art. 23, 1° c. statuisce la necessaria iscrizione ad un gruppo consiliare, che, più che come un obbligo, deve essere considerata come un onere, il cui adempimento è essenziale per esercitare il mandato nella pienezza delle prerogative che lo caratterizzano.

---

che ha fatto salve le disposizioni previste per i consiglieri regionali.

(73) Cfr. N. ZANON, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, p. 685.

(74) Artt. 7 e 8. Si veda G. RIVISECCHI, *La disciplina della politica*, cit., p. 344.

Lo stesso articolo prevede l'iscrizione di diritto al Gruppo misto: per i consiglieri che non abbiano aderito ad alcun gruppo; o che, per mancanza del numero necessario, siano impossibilitati a costituirne uno; ovvero che abbiano revocato la propria adesione ad un gruppo, senza aderire a nessun altro gruppo costituito. L'iscrizione di diritto al Gruppo misto non è contemplata dal Regolamento come una sanzione, ma come un rimedio, finalizzato a porre il consigliere, che sia rimasto isolato (ad esempio perché espulso), in condizioni analoghe a quelle dei colleghi appartenenti ad un gruppo: certo, nei limiti del possibile, essendo il Gruppo misto privo di omogeneità politica, quindi, difficilmente in grado di "imbastire" un indirizzo politico comune da far valere in Consiglio<sup>75</sup>.

Il Gruppo misto può essere considerato, quindi, un'associazione necessaria, non volontaria: un espediente tecnico, al quale si ricorre per ovviare ad inconvenienti pratici<sup>76</sup>.

Il Regolamento interno tutela anche il diritto dei consiglieri dissidenti di esternare la propria posizione nel dibattito: consentendo loro di dissociarsi dall'orientamento indicato dal gruppo, ove lo reputino in contrasto con l'interesse generale<sup>77</sup>.

In altri termini, i partiti politici, presenti in Consiglio attraverso i gruppi consiliari, dettano direttive, alla cui osservanza i consiglieri sono tenuti politicamente e non anche giuridicamente: le sanzioni previste dagli Statuti dei partiti per i casi di indisciplina rimangono prive di rilevanza giuridica, sia per l'ordinamento statale, sia per quello regionale<sup>78</sup>.

La concretezza delle vicende politiche smentisce il paradigma che vede i consiglieri come "peones" asserviti alla disciplina di partito. Esiste, infatti, una sorta di «*countervailing power*»<sup>79</sup>, che essi possono far valere

---

(75) Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, cit., p. 282 ss.

(76) Cfr. G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, cit., p. 796.

(77) Art. 81, 2° c., e art. 98 (quest'ultimo, in materia di contingentamento dei tempi).

(78) Sul "vincolo di gruppo", si veda L. PEDULLÀ, *Contributo allo studio sul divieto di mandato imperativo: dalle liste bloccate alle primarie*, Libreria Editrice Torre, Catania, 2011, p. 144 ss.

(79) G. NEGRI, G.F. CIAURRO, voce *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XV, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1989, p. 5.

nei confronti del partito: avendo come garanzia i principi di cui all'art. 29 dello Statuto, a cui le suddette norme regolamentari forniscono una tutela effettiva.

### 8. *L'audizione diretta della comunità regionale*

Affinché il Consiglio possa dirsi rappresentativo dell'intera comunità regionale, l'ordinamento prevede una serie di istituti, volti ad "aprire" l'assemblea legislativa verso la comunità stessa, per fornire ai membri del Consiglio dati ed informazioni utili all'identificazione dell'interesse generale.

Si pensi, riguardo all'ordinamento della Regione Abruzzo, agli strumenti per l'audizione diretta, da parte delle commissioni consiliari, di soggetti facenti parte dell'apparato della Regione, nonché di personalità appartenenti alla società civile e alle professioni: in particolare, le procedure di consultazione e informazione e le indagini conoscitive<sup>80</sup>.

Le commissioni hanno la facoltà di disporre indagini, nei confronti dell'apparato amministrativo, e consultazioni (o audizioni, c.d. *hearings*) "ad ampio raggio": non solo per avvalersi della collaborazione di "esperti", chiamati a mettere a disposizione le loro competenze, ma anche per scambiare informazioni con soggetti pubblici e privati, operanti sul territorio, al fine di arricchire il proprio patrimonio di conoscenze, per un migliore esercizio delle funzioni consiliari.

Accanto all'attività strettamente conoscitiva, si colloca quella politico-amministrativa di informazione: le commissioni e i singoli consiglieri<sup>81</sup> hanno il diritto di chiedere e ottenere dati, documenti e informazioni da uffici regionali e da enti posti alle dipendenze della Regione, superando, ove previsto, il segreto d'ufficio<sup>82</sup>.

Per molti anni, i cultori di scienza dell'amministrazione hanno sottolineato che la complessità delle "trame" degli interessi pubblici e privati è divenuta tale che l'amministrazione pubblica rischierebbe di trovarsi

---

(80) Disciplinate, rispettivamente, dagli artt. 80 e 145 del Regolamento interno.

(81) Art. 30, 2° c., Statuto regionale.

(82) Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., pp. 55 ss. Si pensi all'art. 24 dello Statuto regionale e all'art. 146 del Regolamento interno, che, nel disciplinare le commissioni d'inchiesta, statuiscono l'inopponibilità ad esse del segreto d'ufficio.

disarmata, se non avesse la facoltà di valutare, anche attraverso il contatto diretto, le problematiche e le proposte avanzate dai centri di riferimento di tali interessi<sup>83</sup>.

Le indagini e le attività conoscitive sono funzionali al recupero della rappresentatività del Consiglio regionale. Le commissioni e, per il loro tramite, il Consiglio possono acquisire, direttamente alla fonte, informazioni utili all'espletamento delle funzioni, che, se impiegate in modo appropriato, possono contribuire a realizzare concretamente «la democrazia partecipativa, che prende corpo nel contraddittorio del legislatore»<sup>84</sup>.

---

(83) Cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1993, p. 37. L'art. 12 dello Statuto sancisce il diritto della comunità regionale di partecipare alla formazione delle politiche regionali: il 2° c. indica, come destinatari, i cittadini, i residenti e i soggetti sociali organizzati in forme democratiche; ai sensi del 3° c., la Regione assicura alle organizzazioni, che esprimono interessi diffusi o collettivi, il diritto di sostenere pubblicamente le loro proposte sulle materie di competenza regionale e nelle scelte di programmazione. Si demanda, a tal fine, alla legge regionale l'istituzione dell'Albo Regionale della Partecipazione e delle Consulte Tematiche. Per dare attuazione a tali principi, la Giunta regionale, in data 7 gennaio 2016, ha presentato il progetto di legge n. 199, «Disposizioni sulla partecipazione allo svolgimento delle funzioni regionali». Per quanto attiene agli strumenti finalizzati ad «aprire» le istituzioni regionali alla comunità di riferimento, appare degno di nota anche l'art. 51, 1° c., dello Statuto: «La Regione assume il metodo della programmazione come criterio ispiratore della propria azione».

L'importanza attribuita alla programmazione è tale che l'art. 73 disciplina la Conferenza regionale per la programmazione, quale organo consultivo della Regione. Il 2° c. ne indica i componenti (rappresentanti, tra gli altri, delle categorie sociali, dei sindacati, del terzo settore, degli ex Consiglieri) e le funzioni.

Diverse disposizioni fanno espresso riferimento ai sindacati. Le norme in materia di programmazione esplicitano il principio secondo il quale essi concorrono alla determinazione della politica regionale: principio desumibile anche dalle norme che fanno generico riferimento a «soggetti sociali organizzati in forme democratiche» ed a «gruppi di interesse particolare».

Per realizzare le attribuzioni in materia di programmazione, lo Statuto riconosce a tali entità un diritto all'informazione e un diritto all'interrogazione degli organi regionali (art. 12, commi 4 e 6).

A questi si aggiungono: gli artt. 23, 3° c., dello Statuto e 80, 2° c., del Regolamento, che prevedono la possibilità, per le commissioni consiliari, di consultare i rappresentanti delle organizzazioni sindacali; l'art. 5, 1° c., della l.r. n. 61/2010, che attribuisce ai rappresentanti dei gruppi di interesse particolare il diritto di chiedere di essere ascoltati dalle commissioni.

Ci si chiede se il sindacato possa essere inteso non più soltanto come associazione privata che persegue interessi collettivi, ma anche come centro di riferimento di interessi generali. Secondo l'opinione prevalente, l'azione sindacale non sarebbe rivolta alla cura dell'interesse generale, ma alla tutela di interessi «ontologicamente diversi», assunti per volontà del costituente regionale, come componenti necessarie per l'individuazione dell'interesse generale.

Cfr. M. DI RAIMONDO, *Il sindacato negli Statuti delle Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 1974, p. 1530 ss.

(84) Cfr. T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, cit., p. 325.

### 9. Conclusioni

La doverosità, che caratterizza il libero esercizio del mandato, è espressione della funzionalizzazione dell'attività del singolo consigliere.

Storicamente, la *funzione* apparve con riferimento all'attività dei *municipa* e degli *officia*: attività da controllare perché non svolte nell'interesse dei loro autori.

Nei rapporti intersoggettivi, rilevanti sono gli atti; l'"attività" è un'astrazione, che indica «ciò che di giuridicamente rilevante presentano in comune tutti gli atti che sono disciplinati da una certa normazione»<sup>85</sup>. Il problema sorge nel momento in cui ci si chiede se un'attività possa avere rilevanza giuridica come tale.

Secondo l'ipotesi prevalente, sono le attività cui si addice il nome di *funzioni*, che possono ricevere qualificazione giuridica, in ordine al modo in cui sono svolte nella loro globalità, intendendosi per globalità non l'interesse, bensì l'ambito, determinato dalla norma, entro il quale vi è rilevanza.

La ragione per cui una norma funzionalizza un'attività, indipendentemente dalla figura soggettiva che la pone in essere, risiede nell'esigenza di operare un controllo<sup>86</sup>.

Il principio di rappresentanza generale, le norme penali, cui si richiama la legge elettorale regionale, e le disposizioni in materia di ineleggibilità palesano la non indifferenza dell'ordinamento, rispetto al modo in cui i consiglieri esercitano l'attività di rappresentanza. Tutti i "segmenti" di cui essa si compone hanno rilevanza per l'ordinamento, che provvede a disciplinarne e a controllarne non solo l'esercizio (che deve tendere al bene comune), ma anche la fase preliminare di presentazione delle candidature.

Per queste ragioni, l'attività di rappresentanza dei consiglieri regionali può dirsi funzionalizzata.

La norma statutaria, che sancisce l'esclusione del vincolo di mandato, si colloca sullo sfondo della distinzione tra rappresentanza (funzione da svolgere secondo determinate regole giuridiche) e rappresentatività

---

(85) M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 7.

(86) *Ibidem*, p. 7 ss.

(stato di fatto, in cui coloro che sono stati eletti potrebbero trovarsi, così come non trovarsi, nei confronti della comunità di riferimento) e significa che «l'esercizio del mandato in forma libera da condizionamenti particolari è un dovere valutabile giuridicamente»<sup>87</sup>.

L'ordinamento giuridico regionale consente ai consiglieri di adempiere a tale dovere, tutelando il diritto di discostarsi dalla linea indicata dal partito.

Pur mancando, fino ad oggi, una legge sui partiti, i rappresentanti politici di qualsiasi livello di governo possono avvalersi della tutela giurisdizionale, qualora ritengano di essere stati ingiustamente espulsi, e sono tenuti, in ogni caso, al rispetto delle norme che il legislatore, a fronte della perdurante inattuazione dell'art. 49 Cost., ha introdotto, con lo scopo di prevenire conflitti di interessi e forme di illegittima occupazione delle cariche pubbliche<sup>88</sup>.

Riguardo alla disciplina del finanziamento della politica, è pacifico che la questione della trasparenza sia assolutamente funzionale al recupero della credibilità dei partiti, pertanto, il fatto che alcuni obblighi risultino aggirabili sembra costituire una grave mancanza del legislatore, dovuta all'accelerazione imposta al Parlamento, con il passaggio da un d.d.l. ad un d.l. L'art. 5, 4° c., del d.l. n. 149/2013 sottrae le fondazioni all'ambito di applicazione della relativa disciplina, salvo nel caso in cui la quota dei proventi di esercizio, destinata al finanziamento dei partiti, superi il 10% del totale. Data l'importanza che le fondazioni rivestono nell'attuale sistema dei partiti, sarebbe stato opportuno investirle degli obblighi di trasparenza «ogni qual volta esse possano essere ritenute collaterali ai partiti»<sup>89</sup>.

L'ordinamento giuridico regionale sembra voler favorire, attraverso il coinvolgimento di soggetti pubblici e privati, la realizzazione della democrazia partecipativa, che mira ad elaborare, di volta in volta, un indirizzo unitario, in vista del perseguimento dell'interesse generale.

Le attività conoscitive e politico-amministrative e la libertà di mandato

---

(87) N. ZANON, *La rappresentanza della nazione e il libero mandato parlamentare*, cit., p. 684.

(88) Cfr. G. RIVOCCHI, *La disciplina della politica*, cit., p. 354.

(89) Cfr. R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti*, cit., p. 187 ss.

sono, dunque, gli strumenti che permettono ai membri del Consiglio di essere, oltre che rappresentanti, anche rappresentativi: le prime forniscono ai consiglieri informazioni utili a identificare l'interesse generale; la seconda consente (*rectius*, impone) loro di perseguirlo anche nel caso in cui le direttive di partito siano orientate verso finalità con esso contrastanti.

In definitiva, il recupero di rappresentatività da parte delle assemblee legislative e la democraticità interna ai partiti (a tal fine strumentale), per la cui garanzia sembra essere indispensabile una legge *ad hoc*, attuativa dell'art. 49 Cost., nonché la massima trasparenza di tutte le forme di finanziamento dei partiti (tanto più in seguito all'abolizione dei contributi pubblici diretti) possono essere considerati come i punti essenziali attraverso i quali deve passare la politica, se vuole riacquisire credibilità presso gli elettori.

# TABLE OF CONTENTS AND ABSTRACTS

Introduction (p. 301)

*Brunetta Baldi*

## **Essays and Articles**

The French Senate: A Countervailing Power in a Context of Rationalised Parliamentarism (p. 303)

*Sofia Ventura*

*The French Senate of the Fifth Republic has a long tradition dating back, at least, to the beginning of the Third Republic. Its nature as a chamber representing local communities, and in particular rural and/or peripheral territories, is the main legacy of this tradition. The role the upper house has been playing, since the birth of the Third Republic, in the legislative process and controlling government has experienced relevant changes. More specifically, senators have been constantly engaged in increasing their power. After a brief overview of the Third and Fourth Republics, the article analyses in detail the Senate's nature and its role in the contemporary French political system. It also devotes particular attention to a set of critical issues concerning its representativeness and the specific way the second chamber contributes to the legislative process and the function of controlling the executive. In conclusion, the author points out how, notwithstanding an asymmetric bicameralism which confers prominence to the Assemblée nationale and the rationalisation of parliamentarism that places the relationship between the government and the lower house (with the dominance of the former) at the centre of the political system, the French Senate is able to play a significant role, especially with regard to the legislative process.*

Reform of the Second Chamber or Its Perpetuation? The Austrian Dilemma and Its Implications for the Italian Senate (p. 339)

*Karl Kössler*

*Today, many second chambers in federal countries fail, to a greater or lesser extent, to fulfil the function of effectively representing subnational interests. This paper seeks to explore to what degree Austria's Federal Council performs this role, both in terms of constitutional rules and*

*their operation in practice, and what lessons may be learned from this experience for the Italian Senate. For this purpose, the contribution first outlines the institutional design of Austria's second chamber regarding the subnational influence on the appointment of its members and its composition. Following this, the paper explores the links of the Federal Council with both the legislatures and governments of Austria's subnational entities, the Länder. It then focuses on the Länder-related functions of the second chamber, above all, its participation in the national legislative process. All this prepares the ground for a comprehensive evaluation of whether the Federal Council fulfils the aforementioned function to represent subnational interests, of current reform options and of possible implications for Italy.*

#### **The (New) Belgian Senate: A Federalization Reform? (p. 371)**

*Anna Mastromarino*

*In May 2014, the Belgian Senate was extensively reformed. Indirect election of its members and a greater balance among federated entities' representation could have helped Belgian federalism rise above a merely linguistic perspective. Unfortunately, the party system seems to impinge negatively on the goals of the reform, thus undermining initial hopeful expectations.*

#### **Comparative Lessons for the New Italian Senate (p. 399)**

*Brunetta Baldi*

*This article analyzes the new Italian Senate (as shaped by the constitutional reform the fate of which will be decided by a referendum) in comparative perspective with special, but not exclusive, reference to the territorial chambers of Austria, Belgium and France. The aim is to better understand the potential impact and value of the Italian reform. The analysis leads to comparative lessons that highlight both limits and opportunities of the new Senate. The main limits refer to, on the one hand, the legislative function, which is downsized by the introduction of a unicameral legislative procedure and, on the other hand, the function of territorial representation, which may be weakened by the predominance of national party politics given the composition of the new chamber com-*

*bined with the centralization of the Italian party system. Although these limits point to a risk of legislative and political marginalization, the reform design does not prevent the new Senate from developing a significant role, with main reference to its powers to control public administrations, evaluate public policies and participate in European policy-making. Moreover, it could perform a new function of political mediation to reconcile the country's variety of territorial interests and settle centre-periphery conflicts at the seat of national sovereignty.*

**How the Senate Could Have Been (or Not), How It Is and How It Will Be: A Significant Improvement (p. 433)**

*Stefano Ceccanti, Salvatore Curreri*

*The essay deals with the constitutional reform of the Senate and divides the topic into three parts. In the first, it is emphasized that the historical and constitutional roots of the current reform proposal date back to the debate in the Constituent Assembly and that the proposal aims to solve the main issues raised by the Title V reform of 2001. The second part analyzes the dual role of the new Senate, which is mainly a chamber of representatives of local institutions but also a venue for reconsidering so-called "system" bicameral laws. The third part reviews the decisive role that implementation norms, especially the new electoral law and the new rules of procedure, and policy practice will play as regards the Senate's political-territorial representation within the forthcoming institutional framework.*

### **Notes and Comments**

**From Regions Without a Chamber to a Chamber Without Regions? (p. 463)**

*Francesco Palermo*

**After Bicameralism: Towards a National Government of the Republic? (p. 469)**

*Andrea Morrone*

Scattered Considerations on the Senate of Autonomies and the “Exceedingly New” Title V of the Constitution (p. 477)

*Enrico Carloni*

The Crux of the Dialogue Involving Senate and Conferences (p. 483)

*Ilenia Ruggiu*

Critical Remarks on the New Senate (p. 487)

*Francesco Raffaello De Martino*

### **Regional Observatory**

The Implementation of the Delrio Law Two Years after Its Adoption: Towards What Direction? (p. 495)

*Ruben Cheli*

Political Representation and Political Parties' Crisis: National Legislation and Provisions to Protect Its Representative Function within the Abruzzo Legal System (p. 547)

*Sara Cristina Lisa Petrongolo*

# NOTE SUGLI AUTORI

## **Brunetta Baldi**

Professore associato di Scienza politica, Università di Bologna

## **Enrico Carloni**

Professore associato di Diritto amministrativo, Università degli studi di Perugia

## **Stefano Ceccanti**

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università di Roma “La Sapienza”

## **Ruben Cheli**

Funzionario di ricerca presso UPI Toscana, Settori Finanza pubblica, Diritto pubblico

## **Salvatore Curreri**

Professore associato di Istituzioni di Diritto pubblico, Libera Università Kore di Enna

## **Francesco Raffaello De Martino**

Ricercatore di Diritto costituzionale, Università degli Studi del Molise

## **Karl Kössler**

Ricercatore *senior* dell'Istituto per lo Studio del Federalismo e del Regionalismo dell'EURAC di Bolzano

## **Anna Mastromarino**

Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università degli studi di Torino

## **Andrea Morrone**

Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università di Bologna

## **Francesco Palermo**

Senatore della Repubblica, Direttore dell'Istituto per lo Studio del Federalismo e del Regionalismo dell'EURAC di Bolzano e Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università degli studi di Verona

## **Sara Cristina Lisa Petrongolo**

Cultore della materia presso la Cattedra di Diritto pubblico, Università degli studi “Gabriele d'Annunzio” di Chieti-Pescara

## **Ilenia Ruggiu**

Professore associato di Diritto costituzionale, Università di Cagliari

## **Sofia Ventura**

Professore associato di Scienza politica, Università di Bologna

---

## Criteria editoriali

---

Istituzioni del Federalismo pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

*Criteri di revisione.* Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'articolo; originalità e no-

vità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

*Saggi e articoli.* La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

*Note e commenti.* In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

*Osservatorio regionale.* La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

*Letture e segnalazioni.* In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.