

## LA RIFORMA DEL BICAMERALISMO\*\*

1. Le condizioni della riforma. – 2. L'integrazione della rappresentanza politica. – 3. La ripartizione delle funzioni di "governo" – 4. Conclusioni: valenza popolare, valenza garantista.

*"History informs us of no long lived republic which had not a senate"*  
J. Madison (The Federalist, No.63)

### 1. Le condizioni della riforma.

Vi è un duplice percorso da compiere per la riforma del bicameralismo: mosso ciascuno da diverse esigenze ugualmente presenti nell'esperienza repubblicana. La più visibile necessità è quella determinata dai forti scompensi verificatisi, per l'attuale configurazione del Senato, nella forma di governo. L'altra, e più profonda, esigenza è quella determinata dalla insufficienza della attuale rappresentanza politica generale<sup>1</sup> ad esprimere i mondi vitali presenti nel pluralismo territoriale, proprio della nostra forma di Stato.

Volendo cercare una chiave unificante dei due percorsi, per ricongiungerli entrambi alla originaria sinopia della nostra Carta, il termine comprensivo dell'uno e dell'altro ordine di esigenze è: garanzia.

Non sembra dubbio, infatti, che nel disegno di pesi e contrappesi della nostra forma di governo parlamentare il Senato è stato chiamato a svolgere essenzialmente un ruolo di garanzia contro i pericoli di assolutismo democratico e di centralismo statale di un ordinamento monocamerale.

Con la sua elezione "a base regionale" esso è stato invece chiamato ad assicurare, all'interno del Parlamento, un "altro" tipo di rappresentanza politica: legittimata dalle "forze vive" incubate ed espresse nei contenitori territoriali. Una rappresentanza "necessaria" anche per la drammatica crisi della forma-partito politico, vittima di due – talora concomitanti – devastazioni: la prima, per la erosione di collanti ideologici, capaci di promuovere un'adesione politica "riflessiva" tra i cittadini ora divenuti isolati-di-massa; la seconda, per l'irruzione del carisma personale come elemento unificante dei cittadini-massa.

La coscienza e la rappresentanza politica delle comunità territoriali, in queste condizioni, costituisce una forte garanzia contro la degenerazione monarchica del potere pubblico "nazionale".

"Pietra angolare delle garanzie costituzionali"<sup>2</sup>: la risalente definizione appare dunque ancora valida. Tutto il discorso sulla necessità – e quindi sulle effettive attribuzioni – della "seconda Camera" ruota (deve ruotare) perciò, intorno al concetto di garanzia. Garanzia politica, certo, che però – inserita com'è nel Titolo I

---

\* Direttore del Centro Studi sul Parlamento dell'Università LUISS di Roma. [ [an.manzella@gmail.com](mailto:an.manzella@gmail.com) ]

\*\* Il presente scritto – destinato agli "Studi in onore di Giuseppe de Vergottini" - riprende e rielabora alcuni degli spunti contenuti in un testo provvisorio presentato al Seminario dell'AIC del 28 giugno 2013 con il titolo "La riforma del bicameralismo e la Camera delle autonomie". Dopo la pubblicazione, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei resoconti della Commissione di Esperti per le riforme istituzionali, si sono privilegiati, rispetto alla letteratura anteriore, gli interventi svolti in tale sede, citandoli con la sigla CER e la data relativa. Le citazioni del precedente Gruppo di lavoro per le riforme, istituito presso il Quirinale, sono invece contrassegnate dalla sigla GLR.

<sup>1</sup> Cfr. A. BARBERA, *Una risposta alla crisi del sistema politico: uninominale a doppio turno ed elezione diretta del Capo dello Stato?*, *Quad. Cost.*, 2013, p. 249: "non una normale crisi politica ma una più profonda "crisi di sistema", fino a lambire gli stessi principi della rappresentanza politica".

<sup>2</sup> G. GUARINO, *Del sistema bicamerale*, in *Studi Senesi*, 2, 1953, 216.

sul Parlamento - crea un punto di riferimento forte per tutte le altre garanzie dell'ordinamento: quasi il "centro di resistenza" di antica suggestione<sup>3</sup>.

Garanzia, quindi, da un lato: contro i rischi di un "radicalismo" legislativo. Questo si esprime (al netto di ipotesi più gravi) anche con la insufficienza di ponderazione: quando le decisioni sono prese in un circuito chiuso a nuclei vitali istituzionalizzati, quali le autonomie territoriali.

Garanzia, dall'altro lato, che il pluralismo espresso dalle autonomie dell'art. 114 sia inserito nelle procedure di governo: sia cioè "parlamentarizzato". E parlamentarizzare qui significa due cose. Attuare l'art. 5 della Costituzione: cioè adeguare alle esigenze delle autonomie territoriali "i principi e i metodi della legislazione". E attuare l'art. 67: cioè assicurare che anche i senatori eletti su "base regionale" (art. 57) rappresentino la "Nazione". Il che vuol dire che essi non si limitino a rappresentare gli interessi territoriali ma concorrano ad un "modo di produzione dell'unità" diverso da quello che si esprime nella Camera dei deputati<sup>4</sup>.

L'art. 114, l'art. 5 e l'art. 67 disegnano un triangolo "costituzionale", uno spazio garantito da principi supremi: il pluralismo, l'unitarietà repubblicana, il parlamentarismo. Una riforma ben temperata potrebbe difficilmente ignorare questo triangolo.

Il ruolo di garanzia costituzionale del Senato deve perciò trovare effettività: *sia* in una sua composizione capace di integrare concretamente, con il "punto di vista" territoriale, la capacità rappresentativa dell'altra Camera; *sia* nell'attribuzione di un nucleo essenziale di funzioni parlamentari (di investitura politica, di legislazione, di coordinamento e di ispezione) capaci di temperare il monismo decisionale di una sola Camera.

La esplicazione di un ruolo di garanzia nella struttura e nelle funzioni non significa però bicameralismo paritario. L'esperienza delle ultime legislature repubblicane ha mostrato i gravi squilibri costituzionali a cui ha condotto questa formula con il sacrificio del fondamentale principio di governabilità.

Venuta infatti meno la copertura unificante fornita, insieme, dall'assolutismo di partiti-patroni del sistema e soprattutto da regole elettorali omogenee di tipo proporzionale, il dualismo parlamentare ha provocato non più sopportabili scompensi nella forma di governo. La pedissequa procedura elettorale di composizione del Senato non ha, d'altro canto, prodotto alcun significativo risultato nella integrazione della rappresentanza.

Di qui la necessità di un bicameralismo differenziato: che non può significare, peraltro, la esclusione del Senato da alcuna delle funzioni parlamentari sin qui svolte. Deve significare, invece: da un lato, la modulazione dell'esercizio di tali funzioni, preservandone per il Senato un nucleo essenziale di partecipazione a garanzia. Deve significare, dall'altro, una diversa composizione del Senato capace di dar luogo ad una integrazione di rappresentanza per una sorta di garanzia sociale<sup>5</sup>.

La revisione costituzionale dovrebbe però "innovare" nella struttura del Senato per realizzare una funzione di integrazione territoriale della rappresentanza, ora fittiziamente declinata in termini di semplice inquadramento elettorale. Ma dovrebbe "conservare" un Senato: *che* mantenga una compartecipazione al rapporto fiduciario; *che* mantenga determinati poteri nella funzione legislativa (ordinaria e costituzionale); *che* mantenga le altre funzioni non legislative (aggiungendone semmai di nuove in base all'avvenuta evoluzione dell'ordinamento nazionale ed europeo).

## 2. L'integrazione della rappresentanza politica.

Una nuova composizione del Senato dovrebbe dunque garantire una effettiva integrazione della rappresentanza politica generale propria della Camera dei deputati. L'apporto del Senato – a garanzia degli equilibri democratici del sistema – dovrebbe caratterizzarsi per un preciso scopo: la rappresentazione politica degli interessi territoriali in funzione della loro composizione – attraverso il confronto e il conflitto – nell'interesse nazionale.

È un punto su cui a ragione attira l'attenzione chi lamenta – a proposito della riforma del bicameralismo - un difetto di riflessione sul tema della rappresentanza. È accaduto infatti che gli sconquassi prodotti

<sup>3</sup> J. STUART MILL, Considerazioni sul governo rappresentativo, Roma, 1999, p. 183.

<sup>4</sup> M. OLIVETTI, *Intervento*, in CER, 16.06.2013.

<sup>5</sup> C. MORTATI, *Discorso all'Assemblea Costituente*, in *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, I, Milano, 1972, p.917 affinché il sistema rappresentativo "riproduca tutta la struttura del corpo statale, riflettendone nel modo più perfetto i vari interessi, tendenze, aspirazioni". Parla ora di "funzioni di integrazione sociale" della Seconda Camera: M. LUCIANI, *Intervento*, in CER, 12.06.2013.

dal bicameralismo paritario sul terreno della forma di governo – e l’urgenza di provvedere ad essi – abbia in qualche modo fatto perdere di vista il fondamentale versante del rapporto tra l’istituzione parlamentare e i cittadini.

Tutto il contrario, insomma, della lezione di Costantino Mortati alla Costituente che tanto insistette sulla necessità che il Senato rappresentasse, la “complessiva struttura sociale”, le “forze vive” della Nazione.

Mortati non era un uomo solo in questa posizione. La necessità della cooptazione dell’elemento “vita” nella democrazia non era soltanto la ripresa di un elemento descrittivo e simbolico del fenomeno dell’irruzione della “massa” nell’ordine del diritto pubblico europeo. Esso si poneva invece come la riscoperta di nuove componenti nella rappresentanza politica. Era il passaggio dal tradizionale bacino della volontà generale – la cui sintesi unificante era in una rappresentazione di valori – alla banchisa degli interessi contrapposti e stratificati in quasi-istituzioni sociali. La difficile sintesi di tali interessi ai fini della prestazione di unità costituzionale consisteva appunto nel compromesso della rappresentanza “organica” (e degli interessi).

Si intravedeva cioè, dietro la formula di Mortati, la tesi di Santi Romano che vedeva la “democrazia possibile” nella capacità di concepire il diritto pubblico in rapporto alle fratture che si disegnavano nella vita comune e politica. Di qui il suo celebre tentativo di creare una nuova razionalità logico-giuridica, di individuare una nuova istituzionalizzazione capace di inglobare gli interessi che emergono dalla società.

Si intravede il concetto di “rappresentanza organica”, come rapporto permanente e progressivo: concetto che trascina dentro di sé la “vita” nella sua essenza di lavoro e che accomuna figure distanti e opposte come Antonio Gramsci e Giovanni Gentile.

Si intravede la grande scuola tedesca che nel termine “vita” e “vitale” trova, al di là delle contrapposizioni teoriche, le espressioni complessive che meglio descrivono le tensioni in cui si inverte la democrazia di massa. Ci giunge ancora l’eco di quelle lezioni. La scelta di Leibholz per un “nuovo” parlamentarismo: per fare emergere, nella forma della rappresentanza, le tensioni vitali e culturali collocate nella società in trasformazione<sup>6</sup>. La scelta di Smend per la “Costituzione” in cui, meglio che nel Parlamento, vede configurato il principio di integrazione cioè una organizzazione giuridica ricalcata sulla processualità di concrete forme di vita<sup>7</sup>. La scelta di Heller che vede nell’ordine dei vincoli di sistema (dalle elezioni al parlamentarismo) la *garanzia* giuridica della derivazione della politica dalla “vita” sostanziale<sup>8</sup>.

E poi, da noi, l’intensa lezione di Giuseppe Capograssi: sulla necessità per il pensiero giuridico di affinare i metodi della democrazia per far filtrare la “vita” nelle nuove forme organizzate dell’ordinamento<sup>9</sup>.

È lunga e possente, dunque, la linea di pensiero che Costantino Mortati interpretò alla Costituente, parlando della necessità che il Senato integrasse la rappresentanza politica con le “forze vive della Nazione”. In un suo splendido libro recente Biagio de Giovanni vede in quel pensiero giuridico – più che in quello filosofico – il più lucido tentativo di segnare un tracciato di razionalizzazione dalla potenza magmatica della “vita” alle istituzioni e agli ordinamenti che ne individuano un governo possibile<sup>10</sup>.

Ne deriva che la logica delle riforme – e in primo luogo il tentativo di convogliare nella forma di Stato le tensioni continue della democrazia di massa – deve concepirsi in funzione di questo fondato ragionamento.

In coerenza con quanto fu immaginato per il Senato alla Costituente, è dunque in questo ramo di Parlamento che devono inventarsi nuovi meccanismi perché una istituzione “legittima” possa essere anche vitale: e la forma della rappresentanza possa evolvere da rappresentanza formale a rappresentanza esistenziale degli interessi.

Si ricordi che Mortati in tanto finì per accettare la formula “eletto a base regionale” dell’art. 57: solo in quanto era una locuzione che consentiva “applicazioni varie per l’avvenire”. E – soprattutto – disegnava un ambito istituzionale, quello regionale, che poteva essere il migliore contenitore per la rappresentanza del “popolo vivente”, degli interessi di comunità differenziate e non – come poi avvenne – una banale indicazione circoscrizionale.

<sup>6</sup> G. LEIBHOLZ, *La rappresentanza nella democrazia* (1929) (a cura di S. Forti e P. Rescigno), Milano, 1989.

<sup>7</sup> R. SMEND, *Dottrina dell’integrazione* (1928) in *app.* a H. KELSEN, *Lo Stato come integrazione* (a cura di M.A. Cabiddu), Milano, 2001.

<sup>8</sup> H. HELLER, *La sovranità e altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato* (1927) (a cura di P. Pasquino), Milano, 1987.

<sup>9</sup> G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta* (1922), in *Opere*, I, Milano, 1959.

<sup>10</sup> B. DE GIOVANNI, *Alle origini della democrazia di massa. I filosofi e i giuristi*, Napoli, 2013.

È in questa differenziazione di qualità all'interno della rappresentanza politica (anche se in vista di un unitario "interesse nazionale") che Santi Romano vedeva la condizione essenziale per l'integrazione non fittizia delle due Camere<sup>11</sup>.

Una differenziazione che corrisponde, d'altronde, a un modo di essere della cittadinanza dei nostri giorni in cui "la coscienza di territorio" sembra sostituire la "coscienza di classe"<sup>12</sup>.

Il dato "lineare" della popolazione non può essere dunque il solo criterio decisivo nella organizzazione del nuovo Senato: ma piuttosto quello della percezione degli interessi economici, delle condizioni di vita, del capitale sociale presenti nel territorio regionale. Gli studi e le indagini che si sono compiuti sul cosiddetto "federalismo fiscale" possono costituire una base utile per capire il tipo di differenziazione espresso dal regionalismo "profondo" su cui dovrà misurarsi il nuovo Senato.

Misurarsi per superarle, nella logica dell'art. 67 della Costituzione. E anche dell'art. 5: dove c'è una parola significativa della posizione della Repubblica nei confronti delle autonomie. È la parola "promuove". Non solo "riconosce" le autonomie: deve "promuoverle". E questo significa che vi è una responsabilità istituzionale per il loro concreto sviluppo: da intestare appunto al Senato. È la stessa parola che ritorna nell'art. 11 sul principio internazionalistico: anche lì sovranità autolimitata in funzione di "promozione" di altri livelli costituzionali. Sono i punti dell'ordinamento in cui meglio risulta il collegamento del concetto di garanzia con il dinamismo della Costituzione vivente e con la responsabilità per la sua evoluzione: e anche la smentita di un suo significato meramente impeditivo.

Nel pensiero giuridico che influenzava Costantino Mortati alla Costituente vi era però qualcosa di più e di più essenziale rispetto al passato. Le grandi dittature carismatiche del '900 avevano infatti interrotto il processo di razionalizzazione democratica, di "istituzionalizzazione" delle grandi masse che era stato lo straordinario sforzo civile e intellettuale di quei giuristi. Era un elemento nuovo, di iper-democrazia (perché sulla democrazia di massa erigeva nuovi domini monarchici) che in un certo senso qualificava come fatica di Sisifo il lavoro fin lì compiuto. Era la nuova categoria del potere carismatico – secondo la lezione di Max Weber - che appariva (e appare) incompressibile negli stessi argini che si erano apprestati all'irruzione della democrazia di massa.

Come non vedere allora che nell'impostazione di Mortati il fine dell'integrazione della rappresentanza era, allo stesso tempo, una finalità di garanzia? Il contropotere, cioè, espresso dalle "piccole comunità di vita" di fronte al carisma affabulatorio, invasivo e onnicomprensivo che aveva dimostrato di potersi impadronire della volontà generale.

Il perseguimento di questo tipo di rappresentanza a garanzia dovrebbe dunque vincolare il modo di composizione del nuovo Senato.

Nel 2009 il Tribunale costituzionale tedesco – in una specie di manifesto del parlamentarismo europeo – ci ha spiegato come la differenziazione delle procedure di formazione di una Seconda Camera (secondo il criterio della uguaglianza di base di rappresentatività istituzionale, accompagnato da proporzionalità degressiva rispetto alla popolazione) sia del tutto compatibile con le tradizioni costituzionali comuni di integrazione della rappresentanza parlamentare.

In ogni caso, la qualità delle funzioni da attribuire non risulta determinante per la definizione dei modi di composizione del Senato.

Assicurata l'integrazione della rappresentanza – come punto fondamentale di partenza per la razionalizzazione del bicameralismo – la distribuzione delle funzioni costituzionali fra le due Camere ai fini della governabilità è infatti questione del tutto indipendente dalla prima.

Da questo punto di vista, la posizione attuale dei numerosi costituzionalisti che ritengono i sistemi di elezione di un nuovo Senato come vincolanti rispetto all'assegnazione delle funzioni, non appare confortata da convincenti spiegazioni.

In particolare, per le ipotesi di elezione diretta, risulta evidente che le giuste preoccupazioni sulla governabilità – per la possibile, e purtroppo rovinosamente verificatasi in Italia, divaricazione politica tra le due Camere – facciano premio sulla preoccupazione di assicurare al pluralismo territoriale italiano (con le sue storiche diversità culturali, locali, geografiche) significativa partecipazione funzionale.

Una tesi diversa non significa riproporre l'estremo opposto, specchiato dalla situazione esistente, delle "stesse" funzioni.

<sup>11</sup> S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1947, p. 220.

<sup>12</sup> A. BONOMI, *Viaggio nella coscienza di luogo*, Milano, 2002. Cfr. per un realistico assetto dei "diritti regionali", A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010.

Vi sono possibilità di gradazione funzionale e di prevalenza tra una Camera e l'altra che, all'interno della medesima funzione, possono mettere in sicurezza una effettiva governabilità, senza sacrificare dati di tradizione storica (e anche di praticabilità concreta: che non possono neppure essere trascurati dal riformista e persino, dal rivoluzionario)<sup>13</sup>.

D'altra parte, sull'opzione alternativa di una presenza diretta degli esponenti dei governi territoriali (in modifica dell'art. 122.2 Cost.) in un Senato "modello Bundesrat" pesa la considerazione di una evidente incompatibilità di fatto del "doppio cappello"<sup>14</sup>.

Sulla scelta, invece, di elezione indiretta da parte dei Consigli regionali pesano forti dubbi sulle caratteristiche di "potere sbiadito" che ne deriverebbero per il nuovo Senato.

Particolarmente suggestive sono le critiche: di chi vede nell'elezione indiretta un deperimento di democrazia con la riduzione di rappresentanti responsabili direttamente, in singolare controtendenza rispetto al movimento dei Paesi democratici: "dal voto indiretto al voto diretto"<sup>15</sup>; e quindi "un ulteriore allentamento dal legame tra corpo elettorale e rappresentanza elettorale"<sup>16</sup>; e ancora: un netto contrasto con l'intento di "rivitalizzare la rappresentanza"<sup>17</sup>; in conclusione: "una soluzione molto debole sotto il profilo della integrazione politica democratica"<sup>18</sup> che è poi l'angolatura essenziale da cui guardare la riforma del bicameralismo.

Di notevole interesse la posizione, ugualmente contraria, di chi argomenta dalle (sia pur limitate) funzioni legislative da attribuire al nuovo Senato, lo "strappo" che una elezione indiretta porterebbe al "principio cardine dell'art. 1 Cost.. "La sovranità del popolo esige che la costruzione dell'ordinamento sia riservata al "sovrano": la democrazia attribuisce sempre la creazione del diritto al popolo o ai suoi rappresentanti diretti"<sup>19</sup>.

In ogni caso, le opzioni contrarie alla elezione diretta muovono dalla idea che il nuovo Senato debba consistere in una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali e non in una Camera direttamente rappresentativa dei territori<sup>20</sup>.

Ed è invece dalla rappresentazione dei movimenti locali, che nei territori e nei loro problemi trovano voci e nuovi modi – processuali e conflittuali - di espressione politica, che la rappresentanza parlamentare deve essere vivificata. Il contrario assumerebbe carattere di ripetitività, di duplicazione<sup>21</sup> se non addirittura di mandato imperativo nell'assetto politico del nuovo Senato.

Se la "base regionale" dell'art. 57 non può più essere interpretata come semplice circoscrizione elettorale, essa è ancora formula significativa per intendere come la dimensione territoriale regionale sia stata ragionevolmente scelta dalla Costituzione, sul filo della nostra storia locale, come l'indicazione di mondi vitali, tendenzialmente dispersi nella rappresentanza politica generale.

Questi rilievi fanno dunque optare per un sistema di elezione diretta nell'ambito territoriale regionale<sup>22</sup>. Con una rappresentanza dunque che – riferita ai territori e non alle istituzioni – renderebbe superato il problema della pluralità di rappresentanza istituzionale nel nuovo Senato, riferita sia alle Regioni, sia ai Comuni, sia alle Città metropolitane.

<sup>13</sup> Cfr. G. TABELLINI, *Intervento*, in CER, 12.06.2013. Sul tema della "fattibilità parlamentare", sia pure prospettando diverse soluzioni, cfr. le preoccupazioni di G. DE VERGOTTINI, N. ZANON, P. CIARLO, A. CHIMENTI, M. DOGLIANI, G. PITRUZZELLA, in CER, *Interventi*, 12 e 17.06.2013.

<sup>14</sup> In questo senso le perplessità di N. ZANON, B. CARAVITA, G. BRUNELLI, M.C. GRISOLIA in CER, *Interventi*, 17.06.2013. V. però quanto detto oltre nel testo sulla possibilità della integrazione consultiva dei presidenti delle regioni.

<sup>15</sup> N. URBINATI, *Intervento*, in CER, 17.06.2013.

<sup>16</sup> C. TUCCIARELLI, *Intervento*, in CER, 17.06.2013.

<sup>17</sup> P. CIARLO, *Intervento*, in CER, 17.06.2013; così anche G. PITRUZZELLA, *ivi*: privando "i nostri cittadini del diritto di votare i membri della seconda Camera si restituisce legittimità al Parlamento?".

<sup>18</sup> M. DOGLIANI, *Intervento*, in CER, 17.06.2013.

<sup>19</sup> C. CARLASSARE, *Intervento*, in CER, 12.06.2013.

<sup>20</sup> In questo senso: V. ONIDA, V. LIPPOLIS, M. LUCIANI, G. FALCON, A. BARBERA, L. VIOLINI, G. BRUNELLI, *Interventi*, in CER, 12-17 giugno 2013.

<sup>21</sup> Secondo G. PITRUZZELLA, *Intervento*, in CER, 17.06.2013, i rappresentanti eletti in secondo grado riprodurrebbero "le divisioni politiche anziché le espressioni territoriali".

<sup>22</sup> Per la scelta dell'elezione diretta dei nuovi senatori si sono pronunciati, in seno al CER: C. CARLASSARE, N. URBINATI, G. TABELLINI, C. TUCCIARELLI, A. PANEBIANCO, F. D'ONOFRIO, P. CIARLO, M. DOGLIANI, G. PITRUZZELLA, v. *Interventi, ivi*, 17.06.2013. Per la soluzione "mista", in varia combinazione di elezione diretta e indiretta, v. le posizioni di G. DE VERGOTTINI, B. CARAVITA, I. NICOTRA, in CER, 17.06.2013 e particolarmente C. CATELANI: "La componente eletta direttamente consentirebbe di portare all'interno del Senato sensibilità locali più differenziate che non si collocano solo in contrapposizione ad interessi nazionali ma che, pur mantenendo un collegamento con il territorio, siano portatori di interessi generali" (*contra* in GLR, la *Relazione Finale*, 13.04.2012, p.13 per l'elezione indiretta da parte dei Consigli regionali).

Un significativo elemento comparatistico può provenire dalla esperienza dello storico federalismo statunitense. La Costituzione del 1787 prevedeva, all'art. 1- sez. III, l'elezione indiretta dei senatori ("Il Senato degli Stati Uniti sarà composto da due senatori per ogni Stato, eletti dall'Assemblea legislativa statale"). Ne derivò una più che secolare degenerazione istituzionale: perchè la lotta per il controllo delle assemblee legislative statali – che dovevano eleggere i senatori – diventò quella dominante. La conseguenza era il sovraccarico o la "secondarizzazione" della dialettica politica statale per l'elezione dei governatori. Una situazione a cui pose fine, nel 1913, il XVII emendamento ("Il Senato degli Stati Uniti sarà composto da due senatori per ciascuno Stato, eletti dai rispettivi cittadini"). Oggi non si riscontra – come dato generale istituzionalmente rilevante (al di là di empiriche differenze di "personalità" e malgrado una forte polarizzazione politica) - alcun conflitto di rappresentatività territoriale tra i governatori e il binomio di senatori eletti in ciascun Stato. Sono i due senatori e non il governatore che, al livello nazionale, rappresentano l'elettorato dello Stato. I governatori, con responsabilità di effettiva amministrazione territoriale, non hanno invece nessun ruolo da giocare nella politica nazionale.

Tenendo conto delle esperienze italiane, comunque, una Convenzione paritetica - fra la Commissione per le questioni regionali ex art. 126 Cost. e la Conferenza dei presidenti delle regioni<sup>23</sup> allargata ai sindaci delle città metropolitane e al presidente dell'ANCI<sup>24</sup> - potrebbe costituire un meccanismo di partecipazione consultiva permanente dei governi territoriali (v. oltre n. 3).

In una tale configurazione del Senato, il sistema elettorale preferibile per i senatori in rappresentanza della regione-territorio dovrebbe essere il sistema uninominale a doppio turno di collegio (il solo metodo, forse, in cui la democrazia rappresentativa possa essere ravvivata da un convincente rapporto tra Rete virtuale e territorio reale)<sup>25</sup>.

Per la ripartizione dei seggi senatoriali negli ambiti regionali sarebbe forse adeguato seguire i criteri che possono suggerire le esperienze tedesca e spagnola. Criteri che condurrebbero ad una riduzione di oltre la metà del numero degli attuali senatori<sup>26</sup>.

La elezione di un Senato così diversamente strutturato dovrebbe evitare due contestualità ugualmente "inquinanti".

Innanzitutto, quella con la elezione dei Consigli regionali: contestualità che porterebbe ad una inevitabile confusione e al ricalco di due distinte procedure di rappresentanza (quella "istituzionale" e quella "territoriale": nel diverso senso che qui si è dato a queste espressioni) all'interno di ciascuna regione. L'altra contestualità da impedire è quella con la elezione della Camera dei deputati: per la logica predominanza che ne deriverebbe – come già largamente sperimentato- dei temi "nazionali" e di appartenenza partitica rispetto ai temi territoriali e alla coscienza "comunitaria".

Ragioni di economia elettorale ed anche la riflessione che il nuovo Senato debba collocarsi nell'arco di una rappresentanza territoriale più ampia e più profonda di quella sagomata sulla sola istituzione-regione, consigliano invece di perseguire una terza contestualità. È quella con il ciclo elettorale che riguarda il più elevato (per unità e per popolazione) numero di Comuni e per una durata quinquennale di legislatura<sup>27</sup>.

La compartecipazione – sia pure diversamente graduata – a tutte le funzioni parlamentari rende logica la soggezione anche del nuovo Senato ad eventuale scioglimento ex art. 88 Cost.

---

<sup>23</sup> Per una presenza "necessaria", di diritto, dei presidenti delle regioni nel nuovo Senato V. A. BARBERA, L. VIOLANTE, L. VANDRELLI, V. ONIDA, E. CHELI, S. MANNONI, V. LIPPOLIS, in CER, *Interventi*, 12-17 giugno 2013.

<sup>24</sup> È la soluzione proposta da F. CLEMENTI, in CER, *Intervento*, 12.06.2013. Cfr. anche V. ONIDA ("il sistema delle autonomie locali deve essere rappresentato unitariamente nella sua totalità") e G. FALCON ("per una rappresentanza generale dei Comuni"), *Interventi*, in CER, 17.06.2013.

<sup>25</sup> Cfr. S. MANNONI, *Intervento*, in CER, 17.06.2013, sulla "necessità di ripensare gli istituti della democrazia diretta e della partecipazione in una sfera pubblica radicalmente trasformata da internet".

<sup>26</sup> Ogni regione dovrebbe così avere almeno 3 senatori – salvo il Molise (2) e la Valle d'Aosta (1) – più un senatore per ogni milione di abitanti. V. in senso analogo, la ripartizione proposta da B. CARAVITA, *Intervento*, in CER, 17.06.2013. Il GLR aveva proposto un numero complessivo di 120 senatori ripartiti in proporzione al numero di abitanti di ciascuna regione (*Relazione Finale*, 12.04.2013, p. 14).

<sup>27</sup> Norme transitorie di rango costituzionale dovrebbero assicurare la successione tra il Senato in carica e il Senato della riforma.

### 3. La ripartizione delle funzioni di “governo”

Così indicati i profili di garanzia che il nuovo Senato è chiamato ad assolvere nella sua composizione, nel rapporto tra Stato e le comunità territoriali (o, se si vuole, tra lo Stato e i cittadini “situati” territorialmente) devono essere precisate le funzioni parlamentari da attribuire alla seconda Camera per garantire l’agibilità della forma di governo.

Anche laddove vi è “conservazione”, la revisione funzionale di un nuovo Senato dovrebbe essere quindi profonda per evitare le gravi anomalie provocate dal bicameralismo “paritario”.

Per quanto riguarda la *funzione di indirizzo politico*, il Senato dovrebbe partecipare – a garanzia del rilievo costituzionale “nazionale” della rappresentanza territoriale - alla procedura di investitura e di rinnovo del governo. La partecipazione dovrebbe essere però limitata alla riunione con l’altra Camera nel Parlamento in seduta comune: assemblea assegnataria di tali nuove funzioni di investitura (con esclusione di ogni altro procedimento fiduciario incidentale - questioni di fiducia e mozioni di sfiducia – riservato alla singola Camera dei deputati).

Nell’originario disegno della Commissione dei 75, l’attribuzione al Parlamento in seduta comune (allora: Assemblea Nazionale)<sup>28</sup> dell’investitura del governo fu giustificata da un preciso intento: “superare il più grave rischio del bicameralismo: la differente composizione politica delle due Assemblee, capace di minare la stabilità dei governi”<sup>29</sup>.

Ma prevalsero, anche per questo aspetto, considerazioni garantiste contro i pericoli del monocameralismo che anzi apparivano accentuati da questa soluzione. Si temeva che, con la configurazione di una sorta di “terza Camera,” con prevalenza numerica della Camera dei deputati, il monocameralismo si sarebbe riaffacciato in nuova e più minacciosa veste.

Ora sappiamo che, per un verso, le preoccupazioni sulla governabilità si sono inverte in straordinari scompensi per la vita pubblica<sup>30</sup>. Per altro verso, vi è stato il consolidamento di una sfera costituzionale regionale. Questo permetterebbe ora di “vertebrare” il Senato con una rappresentanza differenziata rispetto all’altra Camera: e di placare, così, su questo punto, le preoccupazioni garantiste di quel tipo.

Ritorno al passato, dunque, in quanto la storia repubblicana ha dimostrato che l’opinione, minoritaria in Assemblea Costituente, aveva ragione. Ritorno: mediante un’Assemblea dove i senatori sarebbero in numero di gran lunga inferiore – ma non necessariamente irrilevante – rispetto ai deputati. Ritorno ad un passato ancora più lontano: ai tempi in cui valeva la regola del “Senato non fa crisi”. Ma questa volta in base al riconoscimento del valore della stabilità dei governi, una volta legittimamente investiti, e non al disvalore della nomina regia dei senatori, com’era allora.

Perché far partecipare – sia pure in asimmetria numerica – il Senato all’investitura dei governi? Per due ragioni. Una sistemica, l’altra concettuale.

La ragione sistemica si appiglia ad elementi testuali.

In primo luogo, l’art. 92 della Costituzione che parla di “governo della Repubblica” e non di “governo dello Stato”. E la Repubblica, lo sappiamo, è ormai quella dell’art. 114: Stato più regioni e autonomie locali. Se allora è giusto assegnare nella investitura fiduciaria un ruolo numericamente prevalente alla Camera di rappresentanza politica generale, non si può però escludere del tutto la Camera che “parlamentarizza” il pluralismo territoriale dell’art. 114.

In secondo luogo, l’art. 126. È l’unico punto della Costituzione in cui è prevista una Commissione bicamerale di deputati e senatori: la Commissione per le questioni regionali. Immaginata per le crisi “istituzionali” dei governi regionali. Sappiamo che la prassi, le leggi, i Regolamenti ne hanno poi esteso le competenze a tutte le materie delle autonomie. E quando lo sfortunato legislatore costituzionale del 2001 volle in qualche modo cominciare a far entrare in Parlamento i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali, scelse (con l’inattuato art. 11) proprio l’integrazione di quella Commissione. Questo unico esempio di monismo parlamentare significa che quando viene radicalmente in gioco il principio autonomista come elemento

<sup>28</sup> L’originaria proposta del Comitato di redazione della Commissione per la Costituzione dell’Assemblea Costituente, ritirata nella seduta del 29 gennaio 1947, fu poi ripresa dalla Commissione Bozzi per le riforme costituzionali (1983-1985). *Contra*, per la “competenza esclusiva del rapporto fiduciario” da parte della Camera dei deputati, il GLR, *Rel. Finale*, 4 aprile 2013, p. 13.

<sup>29</sup> L. GIANNITI- N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, p.98.

<sup>30</sup> Scompensi aggravati per le “differenze irragionevoli” tra l’uno e l’altro ramo del Parlamento e per una sorta di pigrizia regolamentare per il miglioramento funzionale delle Camere. V. in questo senso la *Relazione Finale* del GLR, 13 aprile 2013, pp. 14-16. E cfr. *Per far funzionare il Parlamento*, (a cura di A. MANZELLA e F. BASSANINI), Bologna, 2007.

essenziale della forma di Stato, è impossibile una cesura costituzionale tra una Camera e l'altra. È impossibile escludere, anche qui, l'una o l'altra Camera.

La ragione concettuale è quella messa in luce da studi recenti e meno recenti sulla evoluzione del concetto di sovranità democratica, fondamento del potere di governo. È la constatazione del passaggio da una sovranità "verticale" a una sovranità "circolare"<sup>31</sup>: di modo che ora la sovranità "evoca, come diceva Giorgio Berti, una serie di pluralismi": così che l'autonomia è la "faccia interna" della sovranità<sup>32</sup>. È questo passaggio che richiede che le rappresentanze dei territori abbiano voce e poteri anche nella scelta del governo nazionale. In quello stesso luogo – il Parlamento in seduta comune – in cui, per altre finalità ordinali e in altra cornice sistemica, le rappresentanze delle istituzioni territoriali partecipano alla elezione del Presidente della Repubblica.

È accaduto, insomma, quello che aveva intuito un altro maestro, Feliciano Benvenuti: il crescere della società delle autonomie – l'art. 5 della prima parte della Costituzione – deve trovare "diretta soddisfazione" in modificazioni della seconda parte, secondo una linea evolutiva già scritta negli equilibri essenziali, sottesi alla nostra Carta<sup>33</sup>. Il "non finito" della Costituzione, insomma, le "ammorsature" di cui parlava Piero Calamandrei.

Per quanto riguarda la *attività legislativa*, il Senato dovrebbe continuare a svolgere – benché contenuta sulle essenziali leggi strutturali dell'ordinamento e su quelle "di sistema" per l'assetto delle autonomie – quella sua funzione di garanzia che Leopoldo Elia riconosceva comunque "inverata" nell'esperienza dell'attuale Senato, pur "nato male"<sup>34</sup>. La Camera dei deputati dovrebbe però normalmente esprimere il voto definitivo sui progetti di legge.

Il bicameralismo paritario resisterebbe solo con la pienezza di competenze: per la revisione costituzionale, per le leggi elettorali e per le leggi di organizzazione del pluralismo repubblicano (come la legge rafforzata ex art. 81,6 Cost.)<sup>35</sup>. Dovrebbe avere inoltre un *potere di richiamo*, vincolato a proposte emendative, per tutte le altre materie (con effetti di aggravamento del procedimento di approvazione - di ultima istanza - dell'altra Camera per quanto riguarda le "leggi organiche" per il governo delle regioni)<sup>36</sup>.

Si dovrebbe pensare ad una tipizzazione, dunque, delle leggi (contro il criterio per materie: che complicherebbe, ad un più problematico livello politico, le caratteristiche di "imbroglio" giuridico: che così a fatica, e con tante polemiche, va dipanando la Corte costituzionale, nelle interpretazioni dell'infinito art. 117)<sup>37</sup>. E si dovrebbe pensare ad un "richiamo" in seconda lettura da parte del Senato *solo* quando e in quanto questo potere procedimentale sia legato ad una specifica proposta emendativa: iniziativa "vestita" quindi e non richiamo "astratto". Iniziativa, perciò, che dovrebbe normalmente trovare la sua giustificazione in concreti motivi di "chiamata in sussidiarietà"<sup>38</sup>.

L'uno e l'altro elemento concorrono a dare una definita fisionomia a quel "bicameralismo procedurale" a cui guardava con tanta attenzione Leopoldo Elia, anche a Costituzione invariata<sup>39</sup>.

Inoltre, com'è stato osservato, il Senato potrebbe "diventare un organo trainante il processo di "manutenzione del libro delle leggi", giocando la partita "colossale" della semplificazione e della delegificazione con "funzione di protagonista nella elaborazione di leggi-delega per la formazione di testi-unic"<sup>40</sup>. Osservazione giusta, anche in presenza di una funzione legislativa a competenza limitata da attribuire al Senato, in ragione dell'ormai normale intreccio nei testi-unic di norme di fonte statale, europea e regionale.

Ai fini del sistema parlamentare europeo, la Seconda Camera ha la stessa valenza della Prima. Lo stabiliscono nei Trattati di Lisbona: sia l'art. 8 del "Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione

<sup>31</sup> Cfr. L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie*, Padova, 2010, p.155.

<sup>32</sup> G. BERTI, *Art. 5*, in G. Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, p. 286.

<sup>33</sup> F. BENVENUTI, *La Costituzione fra attuazione e revisione: lo Stato in una società pluralistica*, in *Diritto e società*, 1983, p.11.

<sup>34</sup> L. ELIA: "un istituto, forse nato male allora, ma che in seguito può aver trovato, nella prova dei fatti, un suo proprio fondamento", Commissione Affari Costituzionali Senato, 4 agosto 1988. Cfr. C. GIANNUZZI, *La nascita del Senato repubblicano*, Roma, 1989.

<sup>35</sup> Cfr. in particolare M. LUCIANI, *Intervento*, in CER, 12.06.2013. V. anche, per un dettagliato elenco: *Relazione Finale* del GLR, 12 aprile 2013, p. 13.

<sup>36</sup> Cfr. GLR, *Relazione Finale*, 12.04.2013, p.13. Cfr. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008.

<sup>37</sup> Per una individuazione di "fasci" di interesse (che sono a volta statali, a volta regionali, a volta locali) v. la posizione di A. BARBERA, *Intervento*, in CER, 17.06.2013.

<sup>38</sup> V. in L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie*, cit., p. 108, il percorso giurisprudenziale della Corte costituzionale in materia.

<sup>39</sup> L. ELIA, *cit.*, in nota 34. V. anche G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, 1994, p.547: sul carattere "procedimentale" del bicameralismo.

<sup>40</sup> M. DOGLIANI, *Intervento*, in CER, 12.06.2013.



europea” (“quando il sistema parlamentare nazionale non è monocamerale, gli articoli – del Protocollo – si applicano alle Camere che lo compongono”); sia l’art. 6 del “Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità” (“ciascuna Camera dei Parlamenti nazionali ... può inviare un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto non sia conforme al principio di sussidiarietà”); sia l’art. 7 dello stesso Protocollo (“in un sistema parlamentare nazionale bicamerale, ciascuna delle due Camere dispone di un voto”).

Vi è dunque una legittimazione “costituzionale” europea della Seconda Camera: quali che siano le procedure della sua composizione e le funzioni che ad essa siano attribuite dall’ordinamento interno.

Questo dato basilare permette una grande libertà del riformatore nella distribuzione fra le due Camere delle funzioni che derivano dalla invasiva introduzione di regole e adempimenti di fonte europea<sup>41</sup>.

In un Senato rappresentativo degli interessi territoriali dovrebbero, in particolare, trovare un canale naturale di sbocco le procedure previste, a favore delle regioni, dal Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Il riferimento specifico è: sia all’art. 5 (“i progetti di atti legislativi tengono conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadano ... sugli enti regionali e locali ... siano il meno gravosi possibile e commisurati all’obiettivo da conseguire”); sia all’art. 6 (“spetta a ciascuna Camera dei parlamenti nazionali, consultare all’occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi”).

Allo stesso modo le distinzioni introdotte in materia finanziaria tra bilancio dello Stato e legge generale di bilancio (l. 196 del 2009) e quelle derivanti dalla nuova struttura della “legge comunitaria” (l. 234 del 2012) dovrebbero consentire – com’è stato prospettato – una precisa economia funzionale tra i due rami del Parlamento<sup>42</sup>. Senza dimenticare l’esigenza di evitare blocchi funzionali: qui incompatibili oltre che per le sottolineate ragioni di governabilità – anche e con portata preminente – dalla necessità di assicurare l’unitarietà della volontà statale nei rapporti con l’Unione<sup>43</sup>.

Il bisogno di procedura bicamerale “perfetta” - al livello di commissioni - peraltro sussiste nella ipotesi, richiamata dai Trattati europei, di cooperazione interparlamentare: una ipotesi che sempre più si inverte come essenziale struttura portante e di razionalizzazione dell’intero sistema parlamentare dell’Unione. Si tratta della composizione di commissioni miste Camera e Senato per le “conferenze” interparlamentari: organizzate con le corrispondenti commissioni, di volta in volta competenti per materia, degli altri Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo (cfr. art. 9 e 10 del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea).

Com’è naturale, in una visione del bicameralismo che ha le sue radici nelle scelte della Costituente – ma che comporta una riduzione delle attribuzioni del nuovo Senato in materia legislativa e di indirizzo politico - la funzione di garanzia sistemica del Senato dovrebbe trovare una sua più piena efficacia nelle *attività non-legislative*: ispettive e, soprattutto, di coordinamento parlamentare.

Di più. Se il Parlamento nazionale nel suo complesso si propone di esplicare una energia federativa rispetto al policentrismo territoriale (sia delle istituzioni sia delle comunità di fatto che si organizzano intorno ai problemi) è sul Senato che vanno intestate funzioni che diano senso e verità alla rappresentanza politica nel tempo attuale.

Una rappresentanza, quindi, che deve farsi carico anche dei nuovi modi di espressione della cittadinanza “attiva”. Quella che partecipa, sempre più svogliatamente, al momento elettorale: ma è sempre più attenta e responsabile rispetto ai problemi concreti che quotidianamente la coinvolgono socialmente. Dalle minute questioni di prossimità (la scuola, la strada, il decoro urbano, la sicurezza locale, l’efficienza sanitaria) a quelle grandi delle comunità più larghe (le opere pubbliche regionali e interregionali, il rapporto tra industrie e ambiente, i trasporti). Vi è dunque una proliferazione di associazioni professionali e di scopo. E di questioni e di conflitti che sperimentano inedite procedure consultive e deliberative<sup>44</sup> e che richiedono una rappresentanza parlamentare di tipo nuovo: in grado di raccogliere e di razionalizzare i risultati emersi nel confronto territoriale. Di questi risultati si nutrirà la dialettica tra regioni che, in sede nazionale, nel nuovo Se-

<sup>41</sup> Sulla necessità di raccordo con il sistema parlamentare europeo, v. da varie angolature: M. CHITI, N. LUPO, M. OLIVETTI, B. CARAVITA, G. PITRUZZELLA, *Interventi*, in CER, 12-17 giugno 2013. V. anche la radicale posizione di P. CIARLO (“esiste un legislatore europeo e un legislatore statale: per un legislatore regionale residua uno spazio del tutto marginale se non irrilevante”), *Intervento*, in CER, 17.06.2013. *Contra*, G. FALCON, *ivi*.

<sup>42</sup> Su queste distinzioni insiste specialmente M. CHITI, *cit*.

<sup>43</sup> Sul punto cfr. A. MOSCARINI, *Intervento*, in CER, 12.06.2013.

<sup>44</sup> V. in particolare i contributi di U. ALLEGRETTI, R. BIFULCO e G. FALCON nel volume, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010.

nato, influenzerà la politica finanziaria e amministrativa del governo della Repubblica. La funzione di coordinamento processuale delle rappresentanze delle autonomie (istituzionali e diffuse) è poi quella in cui prende forma precisa la figura di un "Parlamento federatore".

La mancanza di una sede parlamentare di confronto e di concertazione tra i diversi soggetti del pluralismo territoriale è notorio motivo di "sofferenza" per l'intero sistema<sup>45</sup>.

Le funzioni di regolatore costituzionale svolte finora dalla Corte, con tecniche insieme audaci e raffinate, andrebbero meglio collocate in una sede di negoziazione politica. Prima dunque che i dissensi tra regioni e tra Stato e regioni raggiungano lo stadio terminale del conflitto di attribuzioni, il Senato dovrebbe assumere al loro sorgere funzioni compositive, nella linea dell'interesse nazionale. Diventare, insomma, Camera di prevenzione dei conflitti.

Nella stessa logica di riordinamento (e con lo stesso meccanismo) le funzioni di negoziazione "pre-legislativa" attualmente svolte dalle Conferenze Stato-regioni-autonomie locali (e che quasi sempre conducono, per una sorta di convenzione con effetti costituzionali, ad una "blindatura" dei testi poi sottoposti alle Camere)<sup>46</sup> andrebbero invece dislocate nel nuovo Senato della Repubblica (ferme restando le funzioni amministrative "a valle" attribuite alla Conferenza, come organo operante nella sfera della statualità)<sup>47</sup>.

Per svolgere questi compiti processuali di pre-decisione dovrebbe essere prevista, in seno al Senato, l'istituzione di una *Convenzione permanente* composta, da un lato, dalla Conferenza dei presidenti delle regioni allargata ai sindaci delle città metropolitane e al presidente dell'ANCI e, dall'altro, dalla "storica" Commissione parlamentare per le questioni regionali (art. 126 Cost.). Con compiti definiti dai regolamenti parlamentari sulla falsariga di quelli già delineati dal legislatore costituzionale nell'inattuato art. 11 della l. cost. n. 3 del 2011<sup>48</sup>.

L'ispezione parlamentare (che, come si sa, a differenza del controllo, non chiama in causa la responsabilità politica del governo)<sup>49</sup> dovrebbe potersi esercitare in relazione a tutte le materie di competenza regionale (esclusiva e concorrente). Particolare rilevanza per attivarla dovrebbero assumere gli aspetti connessi all'effettività del federalismo fiscale e le risultanze dei giudizi della Corte dei conti sia in sede di parificazione dei bilanci regionali sia in sede di dichiarazioni di dissesto amministrativo (l. n. 213/2012). Nonché le analisi e le verifiche dell'Ufficio parlamentare di bilancio (l. 243/2012).

Nella fisionomia garantista del nuovo Senato, va inquadrata anche la possibilità che un numero adeguato di senatori possa promuovere in via diretta il giudizio di legittimità costituzionale davanti alla Corte contro leggi approvate ma non ancora promulgate. Si tratta, com'è noto, di un ricorso che, con caratteristiche variabili, connota, in tutti i maggiori parlamenti dell'Europa continentale, sia una funzione costituzionale di garanzia sistemica, sia un essenziale requisito dello *status* dell'opposizione.

#### 4. Conclusioni: valenza popolare, valenza garantista

Le note a margine e in conseguenza delle cose accennate, sono le seguenti.

<sup>45</sup> L. CASTELLI, *Il Senato*, cit., p. 247. Cfr. C. DE CARO BONELLA, *Il Parlamento nella Repubblica delle autonomie (venti anni di parlamento riformatore)*, in Seminario ASRP, Torino, 2004.

<sup>46</sup> I. RUGGIU, *Contro la Camera delle regioni*, Napoli, 2006, p.396. Cfr. G. CAPPANI, *la Conferenza Stato-regioni*, Bologna, 2006.

<sup>47</sup> Sulla "funzione autonoma" rispetto al nuovo Senato del sistema delle Conferenze v. N. LUPO, *Intervento*, in CER, 12.06.2013 che ne denuncia peraltro l'attuale "insufficienza in quanto portatore delle rappresentanze degli interessi regionali in chiave corporativa". Per il mantenimento delle Conferenze, v. anche, in particolare, nella quasi unanimità in sede CER, M. LUCIANI ("necessario il loro apporto nella sfera dell'amministrazione"); G. FALCON ("più ci si allontana dal modello Bundesrat, meno le Conferenze possono essere sostituite come strumento di raccordo tra governi regionali e governo nazionale"); L. VANDELLI: ("alleggerirle non abolirle: anche negli Stati federali forti, il ruolo delle Conferenze è vitale"); C. SALAZAR ("considerare l'attività svolta dalle Conferenze anche sul fronte dell'attività normativa secondaria del governo attraverso accordi e intese"): tutti *Interventi*, in CER, 12.06.2013. *Contra*, per l'"assorbimento" nel nuovo Senato, della Conferenza Stato-regioni, il GLR, in *Relazione Finale*, cit., p.13.

<sup>48</sup> Cfr. per una "istituzionalizzazione" della Conferenza dei presidenti delle regioni. R. BIN, *Cose serie, non riforme costituzionali!*, in *Quad. Cost.*, 2, 2013, p. 322, che riprende la proposta avanzata in R. BIN e I. RUGGIU, *La riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, p. 903 e ss.

<sup>49</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 491.

Tenendo conto dell'art. 114 della Costituzione, la denominazione del Senato della Repubblica dovrebbe rimanere inalterata<sup>50</sup>.

La stessa particolare natura di garanzia della rappresentanza dei territori della Repubblica dovrebbe escludere che nel Senato trovi spazio la componente eletta nella circoscrizione estera, in condizioni oltretutto di opacità democratica<sup>51</sup>.

In esso dovranno invece continuare a sedere i "senatori a vita" come espressione unitaria della "Patria" di tutti – la Repubblica dell'art. 114 – che essi hanno "illustrato per altissimi meriti" (art. 59).

In conclusione, la riforma del Senato passa attraverso l'intreccio di due garanzie. La garanzia politica data da una rappresentanza di valori legata al pluralismo territoriale (le "piccole patrie" contro i rischi, "nazionali", di iper-potere carismatico e di "potere monarchico per concentrazioni di potere"). La garanzia istituzionale data da un profilo più inclusivo e quindi più realistico del potere parlamentare nel suo complesso.

La posta in gioco non è dunque la riforma "unilaterale" del Senato. Si tratta di rimisurare i termini dell'equilibrio costituzionale: combinando assieme valenza popolare e valenza garantista della democrazia<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Per la logica corrispondenza tra questa (e attuale) denominazione e la concezione del Senato come "luogo di unità" v. N. LUPO, *Intervento*, in CER, 17.06.2013. Concordano L. CARLASSARE, M. LUCIANI, F. CLEMENTI, B. CARAVITA, *Interventi*, ivi, 12-17 giugno 2013.

<sup>51</sup> Su questo punto, v. in particolare N. URBINATI, *Intervento*, in CER, 17.06.2013.

<sup>52</sup> Cfr. B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale*, Torino, 2013, p. 67 ss.