

Rivista N°: 4/2014
DATA PUBBLICAZIONE: 24/10/2014

AUTORE: Giovanni Luchena*

IL NUOVO SENATO: QUALE RAPPRESENTANZA?*

1.

Come è noto, il progetto di riforma costituzionale *in itinere*¹, si propone di modificare, fra l'altro, funzioni e composizione del Senato della Repubblica allo scopo di superare il bicameralismo paritario e di attribuire alla seconda camera il compito di rappresentare gli interessi dei territori o, per meglio dire, delle istituzioni locali².

* Intervento svolto al Convegno sul tema "Il regionalismo tra crisi e riforma costituzionale", Università degli Studi di Bari, Aldo Moro, 2-3 ottobre 2014.

** Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Bari. — giovanni.luchena@uniba.it

¹ Il progetto di riforma costituzionale contenuto nel d.d.l. n. 1492 ha suscitato un vivo dibattito dottrinale. Senza pretesa di esaustività, si segnalano i contributi, tra gli altri, di G. AMATO, *Riforme costituzionali: il Senato delle autonomie*, in www.forumcostituzionale.it, 17 gennaio 2014; L. ANTONINI, *Non si supera così il federalismo all'italiana*, *Confronti Costituzionali*, 21 marzo 2014; R. BIFULCO, *Il Senato che verrà: Assemblea legislativa o Conferenza camuffata?*, *ivi*; A. D'ALOIA, *Quale regionalismo nel progetto (in bozza) del Governo Renzi?*, in *Confronti costituzionali*, 26 marzo 2014; R. BIN, *Il problema non sono le Regioni (e il titolo V) mal Governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in www.forumcostituzionale.it, 2 aprile 2014; F. BILANCIA, *Oltre il bicameralismo paritario. Osservazioni a margine del d.d.l. Renzi*, in *Costituzionalismo.it* 2 aprile 2014; A. PATRONI GRIFFI, *Il "Senato delle autonomie", un disegno in chiaroscuro*, in *Confronti costituzionali*, 5 aprile 2014; B. CARAVITA, *Glosse scorrendo il testo della proposta Renzi*, in *Federalismi.it*, 16 aprile 2014; S. MANGIAMELLI, *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda Parte della Costituzione*, in www.issirfa.cnr.it, maggio 2014; G.M. SALERNO, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche osservazione preliminare*, *ivi*; A. MORRONE, *Questioni di principio per la riforma costituzionale*, *ivi*; S. STAIANO, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, *ivi*; S. CECANTINI, *Riforma costituzionale e composizione del Senato: il ritorno alla rappresentanza territoriale*, *ivi*; . NICOTRA, *Note a margine del ddl costituzionale deliberato dal Consiglio dei ministri in data 31 marzo 2014*, *ivi*; D. PORENA, *Nel nuovo Senato delle autonomie nasce il "partito del Presidente"*, *ivi*; P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014; V. TONDI DELLA MURA, *Se il Senato delle autonomie non «rappresenta la nazione»*, maggio 2014.

² A. D'ALOIA, R. MANFRELLOTTI, *Bicameralismo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Vol. I, Milano, 2006, 732 ss., *ad vocem*. Le proposte volte a modificare il Senato della Repubblica quale sede della

La nuova configurazione del Senato presenta numerosi spunti interessanti, e allo stesso tempo problematici, e offre argomenti per ulteriori approfondimenti, alcuni dei quali, in questa sede, possono essere soltanto sfiorati.

In particolare, si cercherà di porre in evidenza, riservandosi di svolgere osservazioni più meditate in futuro, alcuni dei temi, o dei problemi, risultanti dal disegno di revisione costituzionale come approvato l'8 agosto 2014, quindi "a caldo", che hanno suscitato un certo interesse o che comunque hanno sollecitato lo svolgimento di un discorso sopra una riforma attesa da anni.

rappresentanza degli interessi territoriali sono risalenti, e, limitandoci ai tempi più recenti, variano dalla "promessa" contenuta nell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 alla previsione del Senato federale, contenuta nella riforma costituzionale del 2005 (poi non confermata dal referendum costituzionale che ne ha impedito l'entrata in vigore), fino a quella emersa dalla Commissione costituita dal Governo Letta: *ex aliis*, v. R. BIFULCO, *Il bilancino dell'orafo. Appunti per la riforma del Senato*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, 155 ss.; A. RUGGERI, *Il «regionalismo della transizione» e la teoria della Costituzione*, in L. MEZZETTI (a cura di), *La Costituzione delle autonomie. Le riforme del titolo, Parte II della Costituzione*, Napoli, 2004, 499-501; F. BILANCIA, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari»*, in *Giur. Cost.*, 2004, 137 ss.; I. NICOTRA, *Il Senato federale nel Testo nel testo di riforma della seconda Parte della Costituzione*, in EAD. (a cura di), *Scritti di diritto costituzionale e comparato*, Torino, 2005, 135 ss.; F. GABRIELE, *Il Senato "federale" nella incerta evoluzione del regionalismo italiano: ancora tra unità e autonomia?*, in M. RICCA, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Gli enti locali nello scenario federalista*, Roma, Formez, 2006, 133 ss.; M. MANETTI, *Alcune riflessioni sul c.d. Senato federale*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 12 dicembre 2003; R. BIFULCO, *Autonomie territoriali e Senato delle Regioni*, in *Confronti costituzionali*, 19 giugno 2013; L. ELIA, *La forma di governo*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Il valore della Costituzione. L'esperienza della democrazia repubblicana*, Roma-Bari, 2009, 73; P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo: unificare le due Camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *Confronti costituzionali*, 10 ottobre 2013; U. ALLEGRETTI, *Senato delle Regioni, organizzazione della giustizia, dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013; R. TONIATTI, *Le prospettive di revisione costituzionale e l'ipoteca neo-centralista sulla riforma dell'ordinamento regionale*, *ivi*; L. VIOLINI, *Il bicameralismo italiano: quale futuro?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013; A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013; G. MAZZOLA, *Il possibile superamento del bicameralismo paritario*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, s.d. Per una ricostruzione del dibattito e delle soluzioni adottate in seno all'Assemblea Costituente, D. RESTA, *Rappresentanza politica e bicameralismo in Italia tra realtà e prospettive di riforma*, Città di Castello, 1985, 66 ss.; S. MERLINI, *Quattro passi fra le nuvole (rileggendo gli Atti dell'Assemblea Costituente sul problema della elettività del Senato della Repubblica)*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2014. La scelta di attribuire al "nuovo Senato" la rappresentanza degli interessi delle autonomie regionali e locali risponde, come è noto, all'esigenza del rafforzamento del principio federale: R. BIFULCO, *Il bilancino dell'orafo. Appunti per la riforma del Senato*, cit., 161. Invero, l'istituzione della seconda camera come Camera delle Regioni o Senato delle autonomie non necessariamente è ritenuta essere essenziale per dar corpo ad un progetto di tipo "federale" come dimostrerebbe la storia, ad esempio, degli Stati Uniti e quella della Germania. Nella prospettiva italiana, meglio sarebbe, secondo R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Ist. Federalismo*, 2006, 903 ss. rafforzare la Conferenza Stato-Regioni, svincolandola dalla sua posizione ausiliaria rispetto al Governo. Ma, sul punto, v. le considerazioni di V. TEOTONICO, *Osservazioni in tema di federalizing process (con particolare riguardo al caso italiano)*, in A. URICCHIO (a cura di), *I percorsi del federalismo fiscale*, Bari, 2012, sub nota 74, 39-40.

2.

Dinanzi al fenomeno della globalizzazione, si fa sempre più pressante l'esigenza di un ritorno alla centralità del locale che si ritiene possa rappresentare l'antidoto alla deterritorializzazione dell'economia oltre che strumento del riradicamento nel territorio delle basi per il superamento della crisi della statualità.

Tale sviluppo potrebbe rappresentare il banco di prova della trasformazione delle categorie del positivismo giuridico tradizionale che ha considerato lo Stato quale unico detentore del potere legittimo³ e costretto nell'ombra le sue articolazioni territoriali. Storicamente, infatti, lo Stato-nazione ha centralizzato il sistema delle garanzie come quello delle competenze, dapprima controllando, poi arginando, e, quindi, in molti casi, amputando le aspettative autonomiste delle collettività locali. Il passaggio dallo statualismo al pluralismo ha poi, in vari modi e misure, segnato una fase nella quale le prospettive delle autonomie locali hanno trovato dignità politico-istituzionale restituendo al "territorio", cioè al "locale", lo spazio per lo svolgimento di una più adeguata funzione di "servizio" a favore delle popolazioni ivi stanziate.

In tal modo, si è assistito al recupero delle dinamiche dell'integrazione pluralistica all'interno della statualità, sempre più relativizzata, anche a causa del progetto culturale e politico che «indica la via lungo la quale l'esistente comunità internazionale di *Stati* intorno alla comunità dei cittadini del mondo potrebbe essere portata a compimento in una comunità *cosmopolitica*»⁴.

In questo quadro di riferimento, una nuova cultura dei territori che si affranchi dall'universalismo e dal conflitto tra "località" può consentire la costruzione di un modello istituzionale fondato sull'idea della differenza quale idea comune di un percorso fecondo di integrazione fra istituzioni e comunità locali. Un modello, inserito nel quadro sovranazionale europeo, capace di «valorizzare sia il momento della libertà (sussidiarietà) sia quello dell'autorità (sovranità che implica però anch'essa una rete di sussidiarietà nella misura in cui ogni organizzazione rappresenta un reciproco richiamo di livelli)»⁵.

Il principio del pluralismo istituzionale presuppone un progetto di promozione del "locale" come processo dinamico di continua integrazione fra gli enti costitutivi della Repubblica. Sotto questo angolo visuale, il bicameralismo asimmetrico (né a potere ritardante né di veto⁶), strutturato appunto in due camere non ostili ma che cooperino fra loro, che cioè non accentui le dinamiche di «flusso» (detterritorializzazione della rappresentanza, separazione delle *élites* decidenti dai propri insediamenti sociali) ma recuperi quelle di «luogo»⁷, può es-

³ A. CARRINO, *Il diritto delle comunità locali tra processi di globalizzazione e crisi della sovranità*, in ID., *Il problema della sovranità nell'età della globalizzazione. Da Kelsen allo Stato-mercato*, Soveria Mannelli, 2014, 89 ss.

⁴ J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Roma.Bari, 2012, 87.

⁵ A. CARRINO, *Il diritto delle comunità locali tra processi di globalizzazione e crisi della sovranità*, cit., 141.

⁶ G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, VI edizione, 2013, 197 ss.

⁷ M. REVELLI, *Finale di partito*, Torino, 2013, XI.

sere un'occasione irripetibile per l'auspicato "risorgimento" delle autonomie territoriali che ne scongiuri il riassorbimento nella logica regressiva della ausiliarietà.

Con il nuovo Senato si istituisce un «organo mediante il quale le Regioni e gli enti locali possono finalmente avere la possibilità di una più efficace proposizione o rappresentazione delle loro istanze e di rendere efficace e produttivo l'esercizio dei poteri di cui formalmente sono titolari»⁸, divenendo, così, il luogo concreto della promozione delle autonomie e restituendo vitalità e "carica rivoluzionaria"⁹ all'art. 5 della Costituzione, che contiene in sé le potenzialità della autorigenrazione del tessuto culturale e politico in chiave autonomistica, fondamentale per l'unità del Paese.

Dinanzi alla crisi dello Stato e, in particolare, di uno dei suoi elementi costitutivi come il territorio, sia per ragioni esterne sia per motivi strettamente connessi alle dinamiche politiche "interne" allo Stato, la seconda camera rappresentativa dei territori può costituire, certamente non da solo, uno strumento validissimo di assorbimento delle eventuali spinte centrifughe¹⁰ nella dialettica politico-parlamentare¹¹, oltre che quale mezzo di consolidamento dell'unità nazionale in un anelito alla neutralizzazione dello storico dualismo, non solo economico, tra nord e sud (sull'esempio della Germania ove il processo di integrazione/coesione fra est e ovest ha potuto esplicarsi in maniera positiva grazie al contributo concreto svolto da parte del *Bundesrat*).

Per tale ragione, dinanzi al bisogno di una «"localizzazione", di un radicamento, di una *Ortung*», di un "luogo" nel quale «ogni cittadino possa riconoscersi come parte di una comunità e non soltanto come "cittadino del mondo"»¹², è necessario ricostruire un legame più solido con la dimensione territoriale di cui il nuovo Senato può rappresentare la giusta "camera" di compensazione/bilanciamento rispetto appunto alle indeterminatezze provocate dalla crisi della statualità e contribuire alla «risoluzione preventiva dei possibili conflitti» fra Stato e autonomie territoriali¹³.

3.

In questa prospettiva, sarebbe auspicabile che anche la componente municipalista presente nel Senato, certo meno "forte", per così dire, di quanto non lo fosse nel progetto originario, non agisca in chiave di annullamento di quella regionale ingenerando conflittualità

⁸ F. GABRIELE, *Il Senato "federale" nella incerta evoluzione del regionalismo italiano: ancora tra unità e autonomia?*, cit., 144.

⁹ G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, I, Principi fondamentali*, Bologna, 1975, 277.

¹⁰ M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014, 9.

¹¹ A. POGGI, *I "tempi" e le "priorità" delle riforme tra ricette tecniche ineccepibili e necessità di soluzioni politiche indispensabili*, in *Federalismi.it*, 6 agosto 2014, 7.

¹² A. CARRINO, *Il diritto delle comunità locali tra processi di globalizzazione e crisi della sovranità*, cit., 89, 130.

¹³ F. GABRIELE, *Conclusioni*, in M. BUQUICCHIO (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari, 2004, 35.

interne, cioè fra diverse tipologie di rappresentanza, che non farebbero altro se non alterare la natura stessa della seconda camera.

La composizione del Senato, nella versione presentata l'8 aprile 2014 (cioè quello "delle autonomie"), prevedeva la presenza di un numero certo rilevante di rappresentanti degli enti locali, segnatamente dei sindaci, quale momento di esaltazione del municipalismo, caratteristica, questa, ritenuta rispondente alle esigenze di rappresentanza degli enti locali in un organo chiamato a disciplinarne le funzioni fondamentali in attuazione del principio pluralista e della sussidiarietà istituzionale (art. 5, 114 e 118 Cost.)¹⁴.

Tale soluzione, in linea di continuità con le proposte presentate a partire dal c.d. Comitato Speroni del 1994, si fondava sul presupposto in base al quale tutti gli enti locali avrebbero dovuto avere accesso alla seconda camera nelle ipotesi in cui fossero in gioco appunto funzioni e competenze costituzionalmente assegnate a quegli enti.

A voler operare una sommaria comparazione¹⁵, nelle seconde camere rappresentative degli interessi territoriali, quelle almeno che nel tempo hanno mostrato di funzionare, i rappresentanti degli enti locali non sono contemplati per la semplice ragione che i suddetti enti non hanno alcun titolo a partecipare alla funzione legislativa¹⁶.

L'"apertura" delle porte del Senato anche alle rappresentanze degli enti locali avrebbe potuto «spianare la via a pressoché endemici conflitti fra le due "anime" delle autonomie territoriali tali da rendere in buona sostanza ingovernabile l'assemblea che vi dà voce»¹⁷ anche alla luce della (originaria) previsione in base alla quale la rappresentanza dei Comuni risultava essere paritaria a quella delle Regioni¹⁸.

Al di là delle soluzioni tecniche che si riferiscono all'esperienza degli altri Paesi e che sembrerebbero escludere in radice la presenza dei rappresentanti degli enti locali, bisogna, tuttavia, sottolineare che ogni Paese ha una storia politica e costituzionale a sé, che custodisce quello che fatto proprio nel corso del tempo e che ne ha segnato la sua evoluzione.

Ad esempio, in Italia, la tradizione comunale è molto viva e tuttora sentita e «tutto sommato gli italiani si sentono più vicini ai loro sindaci che ai loro Presidenti di Regione»¹⁹. Se, dunque, da una parte, sul piano comparativo, la presenza dei rappresentanti degli enti locali è esclusa, per varie ragioni, dalla componente senatoriale, dall'altro, ciò non vuol dire che il loro inserimento nella seconda camera possa rappresentare una negatività in senso assoluto considerate per l'appunto le peculiarità storiche e politiche del Paese.

¹⁴ Ipotesi prospettata da U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Una riforma necessaria e praticabile del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013, 3.

¹⁵ A. RINELLA, C. BARBERA, *Le assemblee legislative territoriali negli ordinamenti federali*, Padova, 2008.

¹⁶ E. CATELANI, *Stato regionale o Stato federale nel Senato delle autonomie? Note sul progetto di riforma costituzionale del Governo*, in *Federalismi.it*, 16 aprile 2014, 4; F. SGRÒ, *Riforma del senato e contrappesi democratici*, in *Rivista AIC* n. 2, 2014.

¹⁷ A. RUGGERI, *Verso una revisione della forma costituzionale dello Stato*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013, 12.

¹⁸ M. LUCIANI, *Sul d.d.l. costituzionale recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della costituzione*, in *www.senatodelleautonomie.it*, marzo 2014, 2.

¹⁹ M. ANIS, *La luce e l'ombra*, in *Confronti costituzionali*, 14 aprile 2014.

Proseguendo sul tema della presenza “municipale” nel nuovo Senato vale la pena sottolineare che la strutturazione della seconda camera come organo «a rinnovo parziale e continuo»²⁰ (probabilmente una svista²¹ del legislatore costituzionale) possa ingenerare qualche problema. La durata del mandato coincidente con quella delle istituzioni territoriali (art. 57 Cost. come modificato) potrebbe creare “vuoti” di rappresentanza tenuto conto sia dei tempi diversi in cui si svolgono le elezioni (in particolare per i sindaci) sia delle crisi politiche che possono determinarsi all’interno delle diverse istituzioni (sia per i sindaci sia per quelle che concernono i consiglieri regionali).

Basti pensare alle cause contemplate dal Testo unico degli enti locali e cioè la decadenza dalla carica di sindaco in un Comune con una popolazione superiore ai 20.000 abitanti a seguito dell’accettazione della candidatura a deputato, le dimissioni volontarie o a seguito di voto di sfiducia da parte del consiglio comunale, l’impedimento permanente, la rimozione, il decesso del sindaco, la mancata approvazione del bilancio e le dimissioni della maggioranza dei consiglieri comunali.

Infine, bisogna sottolineare come per quasi un quarto dei componenti del senato (i 21 sindaci appunto) viga una disposizione diversa rispetto a quella dei consiglieri regionali in quanto a questi ultimi non si applica la regola generale che prevede l’incandidabilità alla carica di sindaco per coloro che hanno ricoperto due mandati consecutivi.

Le circostanze ora segnalate potrebbero incidere sulla funzionalità dell’organo²²: la permanenza in carica dei senatori in periodi diversificati potrebbe rendere l’istituzione instabile e sostanzialmente debole²³.

Fra i problemi sui quali occorrerà sviluppare ulteriori e meditate riflessioni, v’è, inoltre, quello legato al cumulo dei mandati che forse non incoraggia l’esercizio della funzione “a tempo pieno”, cioè in maniera compiuta (benché il “nuovo” art. 64 Cost. stabilisca che «[i] membri del Parlamento hanno il dovere di partecipare alle sedute dell’Assemblea e ai lavori delle Commissioni»)²⁴.

Il punto nodale è, dunque, quello della efficienza. Il problema del cumulo – definito come un «*benefit* aggiuntivo alla carica locale»²⁵ – resta fra quelli più discutibili perché non è

²⁰ B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014, 7.

²¹ A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, 9 aprile 2014, 7-8.

²² M. D’AMICO, *Una riforma irragionevole?*, in *Federalismi.it*, 16 aprile 2014, 3.

²³ Come pure diversificata è la durata dei cinque senatori nominati dal Presidente della Repubblica, gli unici che, potenzialmente, resterebbero in carica in un tempo prestabilito e determinato, ragion per cui si ipotizza che sarà tra costoro che ricadrà la scelta sull’elezione del Presidente dell’Assemblea e sulla nomina dell’Ufficio di Presidenza: G. DE VERGOTTINI, *Sulla riforma radicale del Senato*, in *Federalismi.it*, 16 aprile 2014, 4.

²⁴ Il divieto del cumulo dei mandati avrebbe dovuto “colpire”, non senza qualche fondamento, i presidenti-senatori che opportunamente sono stati invece sottratti da tale gravoso ulteriore onere (probabilmente traendo spunto dall’esperienza francese ove, recentemente, è stata approvata la legge organica n. 125 del 14 febbraio 2014 con la quale è stabilita, a decorrere dal 2017, la incompatibilità tra il mandato di parlamentare e quello delle cariche di governo regionali e locali: S. STAIANO, *Lo specchio francese. Possibilità e insidie comparative nella riforma costituzionale italiana*, in *Confronti costituzionali*, 5 giugno 2014.

²⁵ M. VILLONE, *Un Senato tutto sbagliato*, in *Costituzionalismo.it*, 7 giugno 2014, 2.

affatto pacifico che i senatori (siano essi consiglieri regionali o sindaci) garantiscano una presenza costante ai lavori parlamentari²⁶. Si tratterebbe, in definitiva, di una «somma di funzioni» che finirebbe per «depotenziare (se non annichilire) la carica senatoriale»²⁷.

Le questioni di carattere sistematico, tuttavia, come è stato evidenziato²⁸, non andrebbero trascurate, profilandosi una contraddizione rispetto alla legislazione statale che ha previsto la regolazione delle ipotesi di eleggibilità legata alla sovrapposizione delle cariche nazionali e locali. Sotto questo angolo visuale anche la Corte costituzionale – che, in passato, sempre sul cumulo del mandato tra parlamentare e amministratore locale, non ha mancato di “richiamare” il legislatore all’esigenza di «ricostituire il sistema ad una razionalità intrinseca»²⁹ – ha posto in evidenza come il ricoprire più mandati possa in qualche modo mettere a rischio il compimento dell’ufficio³⁰ mettendo a rischio il principio di efficienza e di imparzialità delle funzioni esercitate³¹.

4.

Si è sostenuto che il ruolo dei partiti politici è destinato in qualche maniera a mutare per effetto del nuovo modello di rappresentanza al centro delle istanze periferiche. Ad onor del vero, appare difficile ipotizzare una vera e propria alternativa della rappresentanza degli interessi locali al sistema dei partiti politici i quali sarebbero incentivati a rivedere i loro modelli di organizzazione interna³² e a inserire nell’agenda politica una maggiore attenzione alle esigenze dei territori.

Tale sviluppo è certamente auspicabile alla luce del ruolo rappresentativo attribuito al nuovo Senato, ma potrebbe essere azzardato immaginare una “rivoluzione copernicana” della attuale forma-partito³³.

Storicamente, oltre tutto, le Regioni non hanno avuto la forza, almeno fino a questo momento, di «contrapporre la logica della rappresentanza territoriale a quella della media-

²⁶ F. BASSANINI, *Prime riflessioni sulla riforma del bicameralismo e del Titolo V del Governo Renzi*, in *www.astrid-online.it*, 24 marzo 2014, 5.

²⁷ F. SGRÒ, *op. cit.*, 3.

²⁸ M.C. GRISOLIA, *A proposito della composizione del senato delle autonomie*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014, 3.

²⁹ Corte cost. n. 276 del 1997.

³⁰ Corte cost. n. 277 del 2011.

³¹ Corte cost. n. 120 del 2013 e n. 143 del 2010.

³² Sull’organizzazione interna dei partiti politici, v. C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla «democrazie interna» dei partiti*, Padova, 1984; A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazie interna dei partiti politici*, in A.A.VV., *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Vol. I, 2012, 77 ss.

³³ È noto come la forma-partito abbia subito una trasformazione dovuta principalmente all’emersione del partito carismatico, che rafforzato il principio di legittimazione carismatica del *leader*, favorito, tra l’altro, dalle leggi elettorali in senso maggioritario: P. CIARLO, *Conclusioni*, in C. DE FIORES (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, 2007, 376; F. LANCHESTER, *Un progetto squilibrato*, in *Federalismi.it*, 16 aprile 2014, 2. La scelta razionale elettorale si è trasformata da *issue oriented* a *candidate oriented*: M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, 2010, 144.

zione partitica»³⁴. Il destino delle autonomie, conseguentemente, al pari di quello del nuovo Senato all'interno del quale esse saranno rappresentate, dipenderà dal grado di emancipazione dall'attuale sistema dei partiti, imperniato sul primato degli esecutivi, che le comunità locali saranno in grado esprimere per conferire un'impronta autenticamente pluralista al principio della rappresentanza territoriale che «rivendica il ruolo dei "gruppi" (latamente intesi) con i loro articolati interessi e valori, assunti come linfa vitale della società»³⁵. Se si guarda, infatti, allo sviluppo dei partiti regionali in Italia, si rileva che essi sono ancora strutturati in quanto forze politiche di rilievo nazionale non ostante alcune caratterizzazioni in senso localistico³⁶ (anzi, a ben vedere alcuni dei partiti nati come "territoriali" tendono ad espandersi su tutto il Paese).

L'incidenza dei partiti politici sull'indirizzo politico³⁷, e in particolare nei rapporti tra centro e periferia, risulta notevole tutte le volte in cui vengono in gioco fattori decisivi per le istituzioni locali e per la stessa funzione svolta dal Senato volta a promuovere l'effettiva autonomia degli enti territoriali.

Su questo terreno, infatti, si colloca la questione del riparto delle finanze fra Stati ed autonomie, che costituisce uno degli elementi di maggiore impatto fra i diversi livelli di governo e, in particolar modo, fra le Regioni ordinarie e quelle speciali. La centralizzazione finanziaria può incoraggiare la collisione tra lo Stato e le autonomie, anche a causa dell'esclusione del Senato dal circuito decisionale vero e proprio, circuito entro il quale però potrebbe reimmettersi proprio grazie all'apporto produttivo che i partiti saranno in grado di offrire, beninteso assieme ai rappresentanti delle istituzioni locali, per la definizione di accordi fra il livello centrale e quello locale, in particolare per quel che concerne la determinazione di misure legislative di perequazione. Per questo, occorrerà porre una particolare attenzione alle aree del Paese ad economia dinamica che potrebbero innescare processi di separazione o di accentuazione delle diversità e del dualismo quale forma di reazione alla crisi sia economica sia della rappresentanza politica (entrambe ciclicamente in crisi).

A dire il vero, il centralismo interno ai partiti politici (favorito dell'*esprit* maggioritario) ha finito per mettere in crisi la dimensione del diritto di associazione politica di cui all'art. 49 Cost. scindendo il concorso pluralistico dei partiti da quello dei cittadini e tra questi e i candidati³⁸.

Nella prospettiva della effettiva rappresentanza delle istituzioni territoriali, sarebbe auspicabile «lasciare spazio a un tipo di partito plurale sul territorio e anche al proprio interno», quasi un partito sussidiario, con strutture ausiliarie e specializzate, che mantenga una base di lealtà nei confronti della organizzazione centrale ma sappia, al tempo stesso, costrui-

³⁴ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, 66.

³⁵ D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, Roma-Bari, 1996, XV.

³⁶ R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in *www.astrid-online.it*, 2009, 1 ss.

³⁷ S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, 2005, 30.

³⁸ A. D'ALOIA, in C. DE FIORES (a cura di), *op. cit.*, 84.

re nuclei collocati a livello locale, relativamente «indipendenti ed autonomi»³⁹ all'interno dell'organizzazione considerato che la natura politica della rappresentanza non è direttamente connessa alla volontà del rappresentante quanto al «carattere politico della funzione assegnata a quest'ultimo»⁴⁰. È plausibile, inoltre, che la scelta dei senatori verrà “negoziata” a livello nazionale tenuto conto che, nelle Regioni, vi sono governi di coalizione che esprimono una pluralità di sensibilità politiche che si riverbererà sui rapporti di forza presenti all'interno di ciascun Consiglio regionale. Una possibilità per avviare l'affrancamento dal livello nazionale potrebbe essere quella dell'inserimento nel programma politico del candidato consigliere regionale dei criteri con i quali si intenderà scegliere i futuri senatori⁴¹.

Guardando l'attuale sistema politico, il rischio è che le istanze territoriali passino attraverso il solo filtro delle *leadership* e dei gruppi dirigenti nazionali, con un sostanziale svuotamento del nuovo Senato il cui ruolo potrebbe essere limitato nello svolgimento delle sue funzioni, a tutto vantaggio dell'altra Camera – di per sé naturalmente più forte rispetto all'altra alla luce delle fondamentali funzioni ad essa attribuite⁴² – che attrarrà verso di sé il ruolo di compartecipazione all'indirizzo politico del governo in virtù della esclusività del rapporto fiduciario.

In altri paesi europei, per limitarci alle esperienze a noi più vicine, i partiti regionali svolgono un ruolo decisamente diverso e riescono ad incidere in maniera significativa nella rappresentazione degli interessi regionali all'interno della seconda camera sia che si tratti di sistemi federali in senso stretto (come, ad esempio, la Germania) sia che si tratti di forme di stato a regionalismo asimmetrico (Spagna⁴³) sia ancora che si tratti di camere ad elezione diretta o indiretta.

Ciò che conta, allora, non è (solo) il momento costitutivo della sede della rappresentanza quanto quello che *attraversa* il suo *tempo*, vale a dire quello che accade nel momento inter-elettorale, in un percorso che rivaluti il partito in quanto quotidianamente operante nel Paese «oltre e prima che nelle assemblee parlamenti e locali»⁴⁴. Solo assolvendo pienamente a questo compito i partiti politici potranno assumere la concreta rilevanza di «fattore intervenient[e]»⁴⁵ nel processo di decisione politica in chiave partecipativa/collaborativa, cioè

³⁹ A. CARRINO, *La crisi dello Stato tra liberalismo e democrazia*, in Id., *La giustizia come conflitto. Crisi della politica e stato dei giudici*, Milano-Udine, 2011, 93.

⁴⁰ P. MARTINO, *Seconde camere e rappresentanza politica*, Torino, 2009, 14.

⁴¹ P. POMBENI, *Le incognite del nuovo Senato*, in www.metapolitica.it, 21 giugno 2014.

⁴² G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 6^a ed., 2013, 197 ss.

⁴³ Anche se tale Paese «deve confrontarsi di un modello di federalismo che, ad oggi, è sempre meno duale, movendosi secondo logiche cooperative tra i diversi livelli, europeo, statale e territoriale, di governo»: L. FERRARO, *La cooperazione “anomala” nello Stato composto spagnolo. Analisi comparata dei rapporti tra autonomie territoriali e Unione europea*, Napoli, 2010, 13.

⁴⁴ V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, in Id., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 209.

⁴⁵ D. FISICHELLA, *op. cit.*, 41.

quale fattore di composizione di interessi differenziati, condividendo tale funzione costituzionale⁴⁶ con altre «strutture presenti e operanti all'interno del regime democratico»⁴⁷.

In questa prospettiva, la differenziazione funzionale fra le due camere potrà consentire la composizione dei diversi interessi in gioco, se non proprio la realizzazione di unità d'intenti, grazie proprio alla seconda camera "delle autonomie", la quale, in ragione del suo intrinseco dinamismo, diverrà non già soltanto sede di annullamento del conflitto ma, al contrario, di discussione e di risoluzione, anche negoziata, del confronto fra "rappresentanze", cioè come luogo istituzionale aggiuntivo di integrazione delle forze sociali nel processo decisionale⁴⁸, in una tensione verso la generalità (carattere, quest'ultimo, tipico del "politico").

⁴⁶ Tra gli altri, P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1982, 66 ss., *ad vocem*; E. ROSSI, *Partiti politici*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Vol. V, Milano, 2006, 4147 ss., *ad vocem*; P. MARSOCCHI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012, 31 ss., *passim*.

⁴⁷ D. FISICHELLA, *op. cit.*, 42.

⁴⁸ D. FISICHELLA, *op. cit.*, 60. Il concetto di integrazione della rappresentanza dei partiti politici e degli altri soggetti istituzionali quale momento di partecipazione al processo di decisione politica è stato messo in luce in particolare da T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957.