

*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

**LA BICAMERALE ALLARGATA, LABORATORIO ISTITUZIONALE  
PER L'APPRODO AL COMPIMENTO DELLA RIFORMA.  
IL "SENATO FEDERALE".**

**Congresso delle Regioni  
Prima sessione 2003, 9 luglio 2003  
Camera dei Deputati – Palazzo Marini – Roma**

Intervento del Prof. Umberto Allegretti

Parlando in tarda mattinata penso di dover essere più breve di quanto non sarei stato nel tempo che mi era assegnato nel pomeriggio. Vorrei non sacrificare troppo la serietà delle argomentazioni, anche se mi affiderò, più di quanto avrei fatto nel pomeriggio, all'intelligenza degli ascoltatori, perché sarò sintetico. Lo sarò prima di tutto sul punto che figura nella prima parte del titolo che mi è stato assegnato, cioè la parte comparatistica. Non farò una descrizione dei sistemi stranieri, del resto abbastanza noti al dibattito e cercherò di trarre sinteticamente tre insegnamenti dall'esame delle esperienze straniere, quelli che sono, a mio giudizio, i maggiori insegnamenti. Il primo è quello che è stato da molti ribadito oggi, cioè il fatto che nei sistemi non solo federali ma anche semplicemente ad autonomia forte, suole esserci una Camera di tipo territoriale. Negli Stati ad autonomia forte, che non si qualificano federali, anche se in forme che possono essere più o meno soddisfacenti — pensiamo alla Spagna, pensiamo a un federalismo debole come l'Austria, non solo ai grandi classici, esempi federali — e perfino alcuni Stati che denominiamo, di solito, accentrati e in questo caso il modello tipico di Stato accentrato, la Francia, ha sempre avuto, fin da subito dopo il 1870 una Camera che era ed è tuttora il Senato, riflesso delle articolazioni del paese, espressione delle autonomie esistenti in quel paese, quindi non di quelle regionali (oggi anche di quelle regionali, sia pure deboli) ma dei Comuni e delle Province. Perfino la Francia, che non possiamo sotto questo aspetto citare come un paese più accentrato di noi. Invece a noi è mancato sempre questo, è mancato il Senato Regio che aveva pura struttura di organo nominato dal re, ma dal Governo in realtà, senza quasi alcuna rappresentanza dei ceti locali. Pensiamo anche al fatto che la Costituente non ha osato, su questo punto, trarre le conseguenze delle sue concezioni non federaliste certamente, ma autonomistiche e ha scartato, dopo discussione, qualunque forma di rappresentanza autenticamente regionale nella seconda Camera, perché, come tutti sappiamo, la base regionale del Senato è rimasta una pura affermazione di principio, senza una traduzione in conseguenze strutturali e funzionali precise.

Quindi abbiamo cercato, poi, i succedanei. Qui si è parlato lungamente, quindi non devo aiutarvi a valutare, perché sapete più di me: la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza unificata che per la loro struttura, per le loro funzioni, ma la loro posizione



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

non possono essere un autentico sostituto del problema che sentiamo quando parliamo di autentica Camera territoriale. Ma anche le varie tendenze, che sono state molto lodevoli negli anni '80 e '90 e che poi sono sboccate nell'art. 11 dell'attuale titolo V a cercare un succedaneo a livello parlamentare attraverso l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, da un punto di vista di oggettiva osservazione dei sistemi comparati — come sappiamo anche del nostro sistema — non possono essere considerate una soddisfazione all'intento di costituire una Camera regionale. Capisco la soluzione politica, anzi la condivido, di dar luogo all'integrazione di questa Commissione, se non altro perché lo prevede una norma costituzionale che dobbiamo onorare, ma è stato detto qui che non può essere che un ponte, cioè una soluzione provvisoria e non certo il termine di un processo di territorializzazione di una delle Camere. Questo il primo insegnamento più generale di diritto comparato.

Il secondo è che poi esistono grandi differenze tra le Camere territoriali dei vari sistemi. Non esiste un modello unico, come ben sapete, questi modelli sono diversi nelle funzioni e nelle strutture e nel tipo di elezione che fa parte interamente del problema strutturale.

E' il terzo insegnamento il più importante e le riflessioni che ho fatto in questi giorni preparando queste poche cose hanno avuto già un'eco nelle cose che ha detto il ministro, nell'accentuazione che il ministro ha dato al problema del ruolo. Anch'io penso che l'insegnamento del diritto comparato sia quello, prima di tutto, di interrogarsi sul ruolo della Camera regionale o della Camera territoriale, perché soltanto così, con chiarezza sui compiti generali, sulla matrice profonda di una Camera territoriale, solo ragionando a fondo su questo si può poi trovare la soluzione più adeguata dei problemi concreti di struttura e di funzione, che poi, come sappiamo, sono quelli anche più contenziosi e che sono difficili sul piano politico, anche se il giurista può aiutare, come è stato detto, a trovare alcune soluzioni abbastanza precise. Quindi ricerca dei ruoli.

Quali sono i ruoli che le Camere regionali svolgono negli Stati che le hanno? Sono molteplici, nascono da una possibile riagggregazione di vari profili, anche se non sono incompatibili e normalmente si sommano, convergono nel produrre quel risultato che è una Camera a struttura territoriale.

Il primo, comune a tutti, è quello di garanzia delle autonomie, ma già questo è un ruolo duplice se ci riflettiamo bene. Da un lato la garanzia nel senso di soddisfazione degli interessi locali — questo il Senato francese lo fa — ma dall'altro lato la mediazione istituzionale, la garanzia delle istituzioni come tali e del gioco istituzionale del paese. Ed è questo il profilo più fine che alcune Camere territoriali hanno messo in particolare evidenza. Ma poi c'è l'opposto, che è stato qui evocato e che va sottolineato: il fatto che le Camere territoriali sono anche un coefficiente di unità nazionale, perché legando l'espressione delle autonomie al centro, portandole al centro si aiuta i territori a farsi consapevoli, garanti e promotori di un processo politico nazionale. Ancora, la



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

mediazione fra interessi divergenti dei vari territori. Anche questa è un'altra modalità della cosa detta prima, ma è un'altra modalità che suggerisce anche accorgimenti diversi negli istituti.

Finalmente la soluzione del problema del bicameralismo, a cui è stato pure accennato, cioè dare al bicameralismo una funzione che non sia soltanto di Camera di riflessione ma che lo sia anche — lo dicono alcuni studiosi molto bene e secondo me si trae dal processo di alcuni Stati stranieri — cioè va anche nella direzione che è stata sempre chiesta, per cui sono state anche apprezzate le nostre due Camere, di portare alla ponderazione tecnica e politica migliore il processo, soprattutto legislativo. Quindi molte funzioni raramente in divergenza fra loro, che comunque richiedono accorgimenti per essere tutte rese possibili in una Camera territoriale.

Per quanto riguarda il nostro paese io credo che l'analisi debba essere fatta riesaminando tutta la nostra vicenda e la nostra storia. Non lo posso qui fare, poi siete protagonisti di questa storia nei tempi recenti e conoscete quella antica, quindi posso richiamare sinteticamente il fatto che questo paese nasce da un'antica storia, dal Medioevo alla metà del secolo XIX, di non solo articolazione ma estrema frammentazione e questo avrebbe potuto portare, e portò nella primissima fase del Risorgimento, negli anni '40, all'idea di una unità federale, che poi tramontò rapidamente nel decisivo decennio di preparazione, dal 1850 al 1860-61, con una oscillazione verso il polo opposto, cioè verso una unità estremamente accentrata, facendo cadere anche l'ipotesi regionale moderata di Minghetti nel 1861.

Quindi il paese ha oscillato fra due poli della sua antica storia e del suo accentramento recente. Questo si è visto in tutta la storia dell'Italia liberale e comunque pre-costituzionale e ha lasciato le sue tracce visibili, per cui le autonomie locali da un lato erano compresse — tanto che molti non chiamano autonomie quelle dell'epoca — ma tuttavia erano vivaci: la vita dei Comuni e delle Province in Italia era pur sempre una vita vivace, le Regioni non c'erano e la loro assenza costituiva un ricorrente problema.

Venuta la Costituzione si è trovato un equilibrio migliore con l'articolazione regionale e con il rafforzamento autonomistico previsti dalla Costituzione, però in forma estremamente misurata e soprattutto, nella storia repubblicana si sono susseguite ondate di decentralizzazione, seguite dal richiamo al centro di tante funzioni e di tanti interessi e quindi l'oscillazione in qualche modo ha continuato e la tensione si è fatta più forte a partire dagli anni '80 e soprattutto '90, tanto da oscillare violentemente fra richiami continui al centralismo, anche recentissimi, e una spinta alla articolazione territoriale molto più forte, molto più vivace, molto più sentita, ma che in qualche momento lascia temere per la sua eccessività o per il fattore disintegrativo che può avere nei confronti dell'unità nazionale.



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

Quindi il problema della nostra storia è quello di trovare un luogo di composizione delle due spinte: la spinta unitaria e la spinta all'articolazione degli interessi e delle rappresentanze sul territorio.

E' questo il grande problema a cui può fornire una soluzione, mi pare l'unica soluzione davvero significativa, soltanto la costruzione di una Camera che possa essere il riflesso di questa duplice polarità. Questa cosa si può ottenere proprio riflettendo sui ruoli da assegnare a questa Camera, che debbono essere entrambi i due grandi ruoli detti — quello unitario e quello di articolazione — ma anche con tutte le variazioni interne che citavo prima quando indicavo ben cinque ruoli generali che il diritto comparato ci consente di scoprire intorno alla posizione di una Camera territoriale.

Se questo è vero, tutto il nostro sforzo deve essere proprio nella direzione di appropriarci interamente di tutti questi aspetti del problema. Garanzia delle autonomie, non c'è dubbio: una Camera territoriale deve essere costruita in maniera da effettivamente riflettere la presenza delle componenti territoriali del paese: bisogna evitare le soluzioni che, pur avendo quel nome e avendo quella vernice non siano poi idonee a tradurre realmente la componente territoriale nella struttura quotidiana del paese e nel funzionamento di quella Camera.

La seconda cosa è il principio di unità nazionale, cioè il fatto che si debba fare di questa Camera il veicolo per la partecipazione autentica dei territori al centro, per la presa di responsabilità delle grandi decisioni nazionali. In questo modo credo che anche le altre funzioni, in qualche modo minori, ma importanti dal punto di vista pratico, come quella di essere Camera di riflessione, potrebbero essere tradotte in realtà, proprio perché funzionano bene i punti di fondo di questa nuova istituzione.

E allora vengono i problemi concreti: quale modulazione di funzioni, quale declinazione della struttura di questa Camera?

Sulla modulazione delle funzioni, scremando un po' il dibattito, però raccogliendo anche tante osservazioni che sono state fatte, a me pare che le funzioni debbano essere tendenzialmente equiparabili a quelle della Camera nazionale. In fondo la situazione italiana è più simile a quelle originali degli Stati Uniti e della Svizzera, delle grandi forme federali classiche, proprio perché abbiamo il bisogno di mettere insieme davvero i territori, di trovare una loro espressione garantita ed efficace, che non invece a federalismi più acquisiti, meno contraddittori, attestati da tutta una storia precedente, come quello della Germania Federale. Quindi, rispetto al modello Bundesrat, su alcuni aspetti del quale tornerò, da cui si possono cogliere molti suggerimenti, rispetto alla secondarietà che ha la Camera territoriale rispetto alla Camera nazionale si debba allontanarsi, nel senso che da noi superare finalmente la compressione delle autonomie è un fine di valore primario rispetto agli atteggiamenti da dare alla nuova Camera.

Questo non significa identità di funzioni, non può significarlo. Equiparazione delle funzioni, soprattutto di quelle legislative che sono le primarie, ma mi pare che



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

vada sottolineato quelli che molti ritengono, che cioè la Camera territoriale, se avrà la struttura che fra un momento dirò, non possa essere chiamata alla investitura del Governo al pari dell'altra Camera, proprio perché il Governo resta il centro del centro, cioè dell'unità nazionale, l'organo espressione dell'unità nazionale e non può essere quindi l'espressione diretta, anche se abbiamo l'esempio svizzero che è in direzione diversa, ma normalmente negli altri Stati federali non è l'espressione delle autonomie e quindi della Camera che le riflette.

Invece le altre funzioni di tipo consultivo o di compartecipazione alle nomine, in gran parte possono essere proprie anche della seconda Camera, in un modello logico quale quello che sto cercando di ricostruire e sicuramente appartiene alle funzioni che possono essere date con frutto nel nostro sistema alla Camera territoriale anche la compartecipazione alla nomina di alcuni membri della Corte costituzionale e del Consiglio superiore della magistratura, perché il bisogno di far penetrare a fondo nei corpi giudiziari, compresa la Corte costituzionale, far penetrare il senso dell'unità e dell'articolazione è estremamente importante. Ma questo è molto diverso dall'ipotesi che pure è stata fatta, di dare la nomina di una parte dei membri della Corte costituzionale alle Regioni o a un collegio regionale come tale che fosse soltanto espressione delle Regioni in quanto tali e in un momento conflittuale, perché invece se lo fa una Camera territoriale che ha le corresponsabilità di condotta del principio unitario che ho detto prima, allora siamo abbastanza sicuri che c'è una penetrazione del principio regionale a livello di mentalità, conformazione, cultura degli organi giurisdizionali, ma non c'è il pericolo che questi organi divengano una Camera conflittuale di transazione fra il principio unitario e il principio di articolazione, o meglio fra il centro e le entità locali che non può essere, perché farebbe fallire la missione tipica dei corpi giudiziari e in particolare della Corte costituzionale. Quindi elezione di una parte dei membri parlamentari della Corte costituzionale e del CSM, elezione separata da parte della seconda Camera rispetto alla prima, come avviene in Germania.

A questo punto, tralasciando altri aspetti che potrebbero essere considerati delle funzioni e la distinzione pure importante fra funzioni pienamente di leggi bicamerali e veto sospensivo o diritto di richiamo — leggi eventualmente bicamerali o leggi sostanzialmente monocamerali ma con una possibilità di intervento della seconda Camera — lasciando i dettagli di questi problemi che evidentemente danno luogo a possibili perplessità e differenze, ma che dovrebbero essere risolti, come lo sono stati in altri sistemi, passo invece alla struttura.

La struttura della Camera. Qui c'è un punto di estrema problematicità sul quale credo di poter dare una dimostrazione logica di uno dei corni dell'alternativa, pur rendendomi conto che ci sono possibilità di sostenere la tesi opposta. Io penso che la Camera territoriale, per essere autenticamente tale debba essere il riflesso delle istituzioni, al punto da realizzare un simbiosi di carica fra i rappresentanti dei territori e



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

la partecipazione all'organo camerale. In altri termini devono essere consiglieri in carica o elementi della Giunta regionale in carica, con una unione di cariche che ha molto ben fruttato nel caso tedesco e che invece è la ragione — ho studiato molto l'ordinamento austriaco, ho fatto fare anche tesi di laurea, ricerche — dell'ordinamento austriaco. Qual è l'effetto dell'ordinamento austriaco, per cui tutti dicono che il Bundesrat austriaco è un organo debole che non riesce a rappresentare davvero le esigenze dei territori? Perché i membri del Bundesrat non sono elementi in carica presso i länder, ma sono invece eletti puramente e semplicemente dal Consiglio regionale e in genere rappresentano solo un ampliamento del corpo politico, con criteri nettamente di rappresentanza partitica e non di rappresentanza autentica dei territori, quindi non fanno quella mediazione che dicevo prima fra entità decentrate ed entità centrale.

Se le funzioni, se i ruoli sono quelli che dicevo prima, a me pare che la tesi più logica sia quella che questa Camera dovrebbe essere costruita interamente come espressione delle autonomie territoriali quindi scarterei, da questo punto di vista, la logicità della soluzione elettiva, di elezione diretta, anche se so che è molto apprezzata, forse è quella prevalente per il corpo politico nazionale e per una parte di quello locale, che teme, evidentemente, di non riuscire a mantenere la nazionalità di questa seconda Camera, cioè il fatto che essa rifletta davvero un processo politico e decisionale di un paese unitario. Io credo che questo sia invece raggiungibile con quelle funzioni e con tutti gli altri accorgimenti strutturali, anche in una Camera formata dalle Regioni e lo sia proprio perché si sposta soltanto la formazione di una parte della classe politica nazionale, non viene a cadere la nazionalità. E' dimostrato dagli studi che il Senato americano che è nato come rappresentanza dei territori — tanto che venivano eletti, fino al 1913, dagli Stati — si è poi spostato verso l'elezione diretta non per un colpo di mano o altra preoccupazione, ma per il fatto che già nella sua vita concreta, nell'800 il Senato americano era stato capace di creare un corpo politico nazionale a fianco di quello espresso nella Camera dei rappresentanti e naturalmente nella presidenza. Questo è dimostrato dalle analisi e dalla storia.

Quindi è possibile che una Camera territoriale sia la fucina di creazione di un corpo senatoriale. Nel caso degli Stati Uniti questo corpo è più nazionale di quello della Camera dei rappresentanti, che pure ha una struttura di elezione diretta fin dalle origini, perché quella è una Camera che rappresenta territori piccoli, invece il Senato, che è di 100 persone, è un organismo forte e, come sapete, i senatori spesso aspirano poi alla presidenza degli Stati Uniti. Non è un caso.

Anche in Germania accade così. In Germania i presidenti dei länder sono delle autorità politiche nazionali, perché questo lavoro nella seconda Camera costruisce una classe politica nazionale, radicata però nei territori. Questo è il miracolo che alcune istituzioni e alcuni processi politici autentici possono compiere di unire gli opposti e di



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

riuscire a realizzare qualcosa che da un punto di vista di logica troppo astratta non sarebbe ammissibile.

Penso quindi che la seconda Camera formata per elezioni dirette, quali che siano gli accorgimenti — contemporaneità con le elezioni dei Consigli regionali, candidature che nascono fra consiglieri regionali o fra ex consiglieri regionali, tutti gli accorgimenti che sappiamo che sono infiniti, dalla Costituente in poi e che oggi sono presenti in tanti disegni di legge — svolge dei ruoli profondi di cui in qualche modo non si tiene conto, quindi sarei estremamente perplesso sulle soluzioni miste: una Camera formata in parte da rappresentanti del popolo direttamente eletti e in parte da rappresentanti delle Regioni, che ha i difetti del Senato spagnolo, molto noti e che la Spagna sta cercando di superare. Quindi è una Camera delle Regioni, non una Camera delle autonomie locali in genere. Le autonomie locali di estensione minore delle Regioni possono trovare il loro pieno sviluppo attraverso quel processo di costruzione di autentici Consigli delle autonomie locali nell'ambito delle Regioni a cui ci si è già avviati e che occorre certamente potenziare.

Poi si aprono le ultime alternative: se devono essere rappresentanti delle Regioni chi li elegge? La soluzione Giunte ha il vantaggio dell'esperienza tedesca e basta richiamarsi a questa per dire che ah tutti quei vantaggi che sono normalmente noti dall'esperienza tedesca, però, per quello che ho detto prima dell'Austria non si può addurre l'esempio austriaco contro l'efficienza della rappresentanza consiliare, perché se stiamo attenti che siano consiglieri in carica che possano essere eletti dai Consigli regionali, superiamo lo svantaggio della soluzione austriaca. Penso che questa soluzione — essere eletti dal Consiglio regionale fra i propri membri, con una solida rappresentanza della maggioranza delle Giunte — potrebbe portare a un legame autentico con le Regioni, oltretutto ad un legame fra organi legislativi, quindi Comuni nelle loro funzioni di fondo, non invece Esecutivi da un lato e Senato con funzioni legislative prevalenti dall'altro lato. Queste mi sembrano le ragioni che militerebbero a favore di questa soluzione.

Finalmente, ultimo punto, numero dei rappresentanti rispettivi fra le Regioni. Anche qui ci sono più proposte e ci sono esempi diversi: due senatori per ogni Stato negli Stati Uniti; Cantoni svizzeri. Abbiamo esempi diversi in altri paesi.

Penso che se sono vere le funzioni che ho detto prima e se mettiamo insieme le funzioni più generali con quella di mediazione tra le divergenze fra i vari territori fra loro — nord e sud, regioni grandi e regioni piccole — possiamo trovare equilibrata la soluzione tedesca, cioè quella di correggere la rappresentanza, fondamentalmente egualitaria in partenza, per ogni regione, con una divisione in classi delle regioni più o meno popolose, che dà luogo a correzione verso l'alto della rappresentanza di queste regioni — ad esempio fino a 12 come in Austria e fino a 8 come in Germania — e



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

questa mi sembra che possa essere una giusta composizione delle varie finalità della costituzione di questa Camera. Vi ringrazio.