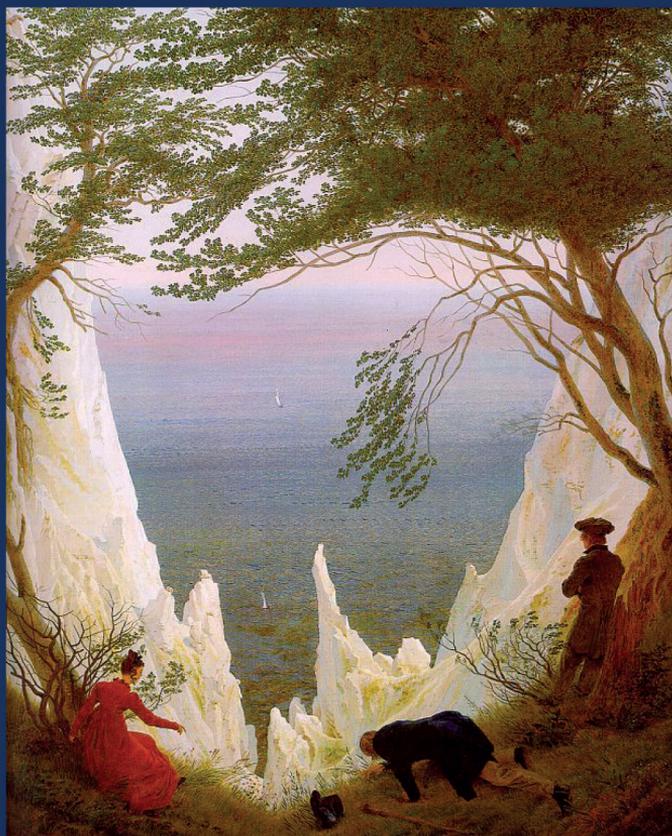


Antonio D'Atena

Diritto regionale



QUINTA EDIZIONE



Giappichelli

CAPITOLO I

FEDERALISMO E REGIONALISMO

SOMMARIO

1. Premessa
 2. Il modello francese dello Stato unitario centralizzato
 3. Il modello federale nordamericano: il passaggio dalla Confederazione allo Stato federale
 - 3.1. La questione della sovranità
 4. I processi federativi in Europa nel XIX e nella prima parte del XX secolo
 5. L'unificazione nazionale italiana e l'accoglimento del modello francese
 6. La nascita del modello regionale: la Costituzione spagnola del 1931
 7. L'accoglimento del modello regionale da parte della Costituzione italiana del 1947
 8. La diffusione del regionalismo in Europa e la transizione del Belgio al federalismo
 9. Gli elementi comuni agli Stati federali ed agli Stati regionali
 10. Le differenze attinenti alla ripartizione delle competenze
 11. *Segue*: le differenze ulteriori
 - 11.1. Il bicameralismo
 - 11.1.1. Il caso del Senato italiano
 - 11.2. Il procedimento di revisione della Costituzione
 - 11.3. La competenza costituzionale
 12. La tensione tra unità ed autonomia
 - 12.1. Le tecniche costituzionali a salvaguardia dell'unità
 - 12.1.1. I poteri sostitutivi
 - 12.1.2. I limiti al potere estero delle Regioni italiane
 - 12.2. Le tecniche costituzionali a garanzia dell'autonomia
 - 12.2.1. Le garanzie di esistenza
 - 12.2.1.1. L'identificazione geografica
 - 12.2.1.2. Le variazioni territoriali
 - 12.2.1.3. Problemi attuali nell'esperienza italiana
 - 12.2.2. La costituzionalizzazione del riparto di competenze
 - 12.2.3. Le potestà legislative
 - 12.2.4. La tutela giurisdizionale
 13. Considerazioni conclusive
 - 13.1. La statualità degli Stati membri delle Federazioni
 - 13.2. I diversi regionalismi
- Nota bibliografica*

1. Premessa

Le diverse tecniche di organizzazione territoriale del potere di cui fanno uso le costituzioni contemporanee possono farsi tutte risalire alla nascita dello **Stato moderno**: dello Stato che si qualifica “*costituzionale*”, il quale ha fatto la sua apparizione sulla scena del mondo alla fine del secolo XVIII, con la rivoluzione americana e con la rivoluzione francese. Si tratta dello Stato che trova il proprio contrassegno specifico nella presenza di un atto (la Costituzione, appunto) rivolto a fissare limiti all’esercizio del potere sovrano. Il contenuto profondamente rivoluzionario di tale innovazione non può sfuggire. Basti pensare che il modello istituzionale preesistente era quello dello **Stato assoluto**, dominato da un monarca, che, non incontrando limiti di ordine giuridico alla propria azione, non era *sottoposto* alla legge, ma – potrebbe, con una certa semplificazione, dirsi – *era* la legge.

Non è qui il caso di soffermarsi sulle tecniche di limitazione del potere impiegate dai primi documenti costituzionali, tra le quali fa spicco il principio della divisione dei poteri. Ai nostri fini, è sufficiente sottolineare che tali documenti, ed i documenti ad essi collegati, come le *Dichiarazioni dei diritti dell’uomo e del cittadino* (1789, 1793, 1795), assolvendo anche alla funzione di riconoscere e garantire posizioni di libertà nei confronti dello Stato, si proponevano di individuare un punto di soddisfacente equilibrio tra l’autorità *limitata* e la libertà *garantita*.

In via di estrema sintesi, può dirsi che i due eventi rivoluzionari cui si deve la nascita del costituzionalismo moderno erano accomunati da questa idea-base. Erano, tuttavia, divisi con riferimento alla distribuzione territoriale del potere, prefigurando due modelli da cui si sono dipartite due linee di sviluppo dell’organizzazione statale diverse ed alternative.

2. Il modello francese dello Stato unitario centralizzato

Il modello francese è il modello dell’ordinamento **unitario centralizzato**, il quale trova espressione nel principio dell’*unità ed indivisibilità* dello Stato.

Tale principio fa la sua apparizione con la Costituzione del 1791¹ e percorre, come un filo rosso, il costituzionalismo successivo, francese e non francese. È interessante rilevare che esso, sia pure in un contesto completamente diverso, si ritrova nella Costituzione della Repubblica italiana, la quale, all’art. 5, da un lato, afferma il principio dell’unità ed indivisibilità della

¹ Titolo II, art. 1: “Il Regno è uno ed indivisibile ...” (*Le Royaume est un et indivisible*).

Repubblica, d'altro lato, enuncia il contrapposto principio del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali² (*infra*, cap. II, n. 1). E, sulla scia della Costituzione italiana, una soluzione analoga, nel segno del bilanciamento tra il principio unitario ed il principio autonomistico, è stata accolta dalle Costituzioni iberiche della seconda metà degli anni '70: dalla Costituzione portoghese del 1976 e dalla Costituzione spagnola del 1978³.

In mancanza di tale bilanciamento, tuttavia, nella sua versione originaria, il principio dell'unità ed indivisibilità trovava la propria traduzione storica in ordinamenti fortemente centralizzati, retti da norme che non riconoscevano significative forme di autonomia territoriale. Le articolazioni organizzative periferiche mediante le quali il potere pubblico esercitava il controllo sul territorio si presentavano, infatti, come diramazioni di un sistema unitario, legate al centro – al cervello del sistema – da vincoli di subordinazione gerarchica. E questo – si badi – anche quando i titolari dei rispettivi organi venivano eletti su base locale. L'elettività, infatti – come non mancava di precisare la, già citata, Costituzione del 1791 –, non valeva a conferire loro carattere rappresentativo delle comunità sottostanti, né li sottraeva al dovere di attenersi agli ordini impartiti dal potere centrale⁴. Al quale ultimo erano, inoltre, riconosciute penetranti possibilità di ingerenza, che trovavano soprattutto espressione nell'annullamento degli atti e nel controllo sugli organi (nella forma della sospensione degli amministratori e dello scioglimento delle amministrazioni)⁵. In conseguenza di ciò, il circuito dei poteri locali non si differenziava sensibilmente dal circuito degli organi periferici dello Stato (che avrebbe trovato la propria espressione emblematica nella rete prefettizia, di ascendenza napoleonica).

Questa impostazione aveva dietro di sé una politica ed una teoria.

²Questo il tenore letterale: “La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”.

³La prima, premessa l'enunciazione del principio dell'unità ed indivisibilità della sovranità (art. 3, comma 1), chiarisce che lo Stato “unitario” rispetta, nella sua organizzazione, i principi dell'autonomia delle collettività locali e del decentramento democratico dell'Amministrazione pubblica (art. 6, comma 1). La seconda, dal proprio canto, prevede quanto segue: “la Costituzione si fonda sulla indissolubile unità della nazione spagnola, patria comune di tutti gli spagnoli, e riconosce e garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle Regioni che la integrano, nonché la solidarietà tra tali entità” (art. 2).

⁴Titolo III, Cap. IV, sez. II, art. 1, comma 2: “Gli amministratori non hanno carattere rappresentativo. Essi sono agenti eletti a tempo determinato dal popolo, per esercitare, sotto la sorveglianza e l'autorità del Re, le funzioni amministrative”.

⁵Cfr. i commi 5, 6, 7 ed 8 dell'art. 1 da ultimo citato.

La politica era quella dello smantellamento di tutti i residui pluralistici di ascendenza medioevale. Essa trovava il proprio coerente corollario nell'avversione per le comunità parziali e per le libertà associative, che percorreva la legislazione dell'epoca: dagli atti ai quali, nel 1791, si deve il divieto delle corporazioni e delle associazioni economiche (decreto d'Allarde e legge Le Chapelier), alla Costituzione dell'anno III (22 agosto 1795), contenente numerose norme restrittive, soprattutto in materia di associazioni politiche⁶, sino al codice penale del 1810, il cui art. 291 ha praticamente cancellato quanto restava della libertà d'associazione.

La teoria era rappresentata dalla concezione che ravvisava nel popolo un'entità unitaria: l'unica entità tecnicamente rappresentabile. Tale concezione era così profondamente radicata che, in Francia, ancora agli inizi del '900, quando un parlamentare pretendeva di parlare anche a nome di colleghi, veniva ammonito dal Presidente dell'assemblea, il quale, ricordandogli la sua qualità di rappresentante dell'intera nazione, lo invitava a rendersi interprete di un punto di vista elaborato in modo autonomo (in Francia, infatti, per il riconoscimento dei gruppi parlamentari dovrà attendersi il 1910 per la Camera ed il 1921 per il Senato).

3. Il modello federale nordamericano: il passaggio dalla Confederazione allo Stato federale

Completamente diverso, il modello statunitense. In base ad esso, lo Stato non presenta i caratteri di un'entità monolitica, *una ed indivisibile*, ma quelli di un'entità complessa, pluralisticamente articolata. Si tratta di uno **Stato composto**, in quanto costituito a propria volta da Stati (*infra*, n. 13.1).

Perché si arriva a questa diversa soluzione organizzativa negli Stati Uniti d'America? Perché si biforca, rispetto a questo punto centrale dell'organizzazione dello Stato, l'esperienza istituzionale che trae origine dalle due rivoluzioni della fine del Settecento?

Le ragioni sono di ordine eminentemente storico.

In **Francia** il processo di unificazione nazionale si era realizzato più di due secoli prima della rivoluzione. Il legislatore ed il costituente rivoluzionari si sono, quindi, trovati di fronte ad una compagine statale già unificata. Può, anzi, aggiungersi che le vicende successive alla rivoluzione hanno portato ad un ulteriore sviluppo il processo di unificazione. Ai legislatori rivoluzionari è, infatti, riuscito quello che non era riuscito ai monarchi assoluti: lo smantellamento delle residue strutture di ascendenza medioevale. Si pensi,

⁶Artt. 360 ss.

per fare un solo esempio, ai poteri locali: a quei Parlamenti provinciali che tenevano in scacco il Re di Francia anche nel momento del suo massimo fulgore. Ebbene, è proprio con lo Stato nato dalla rivoluzione francese che l'istanza unitaria si è imposta nei termini più drastici, facendo piazza pulita delle preesistenti articolazioni territoriali e sociali. E dando, quindi, vita ad un universo giuridico fondamentalmente bipolare, in cui i soggetti che si fronteggiavano, senza alcuna forma di mediazione organizzata, erano lo Stato ed il cittadino.

Negli **Stati Uniti**, invece, la situazione storica era diversa, poiché l'unificazione nazionale non aveva preceduto l'avvento dello Stato moderno, ma è praticamente coincisa con esso (e con la Costituzione che l'ha sanzionato: la Costituzione del 1787). Anteriormente esistevano tredici entità sovrane: le tredici ex colonie, che avevano proclamato la propria indipendenza nel 1776.

Tralasciando in questa sede più specifiche considerazioni, può rilevarsi che il processo di unificazione realizzatosi negli Stati Uniti d'America ha assunto un carattere – in certo modo – esemplare e paradigmatico, prefigurando le linee di un itinerario “tipico”, su cui sarebbero stati, in genere, modellati i processi federativi sviluppatisi successivamente.

In esso, tra la situazione di partenza, caratterizzata dalla presenza di una pluralità di Stati sovrani, ed il punto d'arrivo, rappresentato dall'avvento dello Stato federale, si è interposto un momento intermedio: la costituzione – avvenuta tra il 1777 ed il 1781 – di una **Confederazione**. La quale si presentava come un'unione internazionale, rivolta a dar vita ad “una salda lega di amicizia per la difesa e il benessere comuni”⁷. In base all'atto istitutivo (da cui sono tratte le parole appena riferite), alla Confederazione spettava l'esercizio di alcune competenze nell'interesse di tutti gli Stati membri⁸, mentre questi ultimi mantenevano un rapporto esclusivo con i rispettivi cittadini. La Confederazione si presentava, pertanto, come un'*associazione di Stati*, i cui “cittadini” – se così può dirsi – non erano i cittadini (persone fisiche) degli Stati, ma gli Stati stessi.

Per rendersi conto della portata radicalmente innovativa della nascita dello **Stato federale**, decretata dalla Costituzione del 1787 (entrata in vigore due anni dopo – nel 1789 – per effetto della ratifica del nono Stato membro), è sufficiente rilevare che, a differenza della Confederazione, che non era uno

⁷ Art. III degli *Articoli di confederazione e di unione perpetua* (15 novembre 1777).

⁸ In base all'art. IX degli *Articoli di confederazione e di unione perpetua*, agli Stati Uniti, riuniti in Congresso, spettava il potere di pace e di guerra, quello di stabilire relazioni diplomatiche, il potere di stipulare trattati ed alleanze, quello di proibire l'importazione o l'esportazione di merci e derrate, la disciplina delle prede, il rilascio di patenti per la guerra corsara e di rappsaglia, l'istituzione di tribunali per gli atti di pirateria e fellonia e per la decisione di ricorsi in materia di prede.

Stato (ma un'associazione di Stati), lo Stato federale, o *Federazione*, si presentava come un *autentico Stato*. E disponeva, quindi, delle strutture tipiche di uno Stato: di un proprio Governo, di un proprio Parlamento, di una propria organizzazione giurisdizionale, di un proprio esercito, ecc. Il nuovo soggetto statale, inoltre, intratteneva un rapporto diretto con tutti i cittadini, i quali erano, ad un tempo, cittadini degli Stati membri e cittadini della Federazione.

Questi concetti sono espressi mirabilmente da Alexis DE TOCQUEVILLE: “In America, i sudditi dell’Unione non sono gli Stati, ma i semplici cittadini. Quando l’Unione vuol imporre una tassa, non si rivolge, per esempio, al Governo del Massachusetts. I vecchi Governi federali [n.d.r.: da intendere come confederali] avevano di fronte popoli [n.d.r.: da intendere come Stati], quello dell’Unione solo individui; esso non trae la sua forza altrove, ma la prende da se stesso, poiché ha amministrazione, tribunali, ufficiali di giustizia ed esercito propri”.

3.1. La questione della sovranità

L’avvento della Federazione ha posto in termini completamente diversi da quelli originari la questione della **sovranità**. Infatti, mentre nella Confederazione non era dubitabile che gli Stati membri mantenessero la propria sovranità originaria (onde – tra l’altro – la debolezza della struttura confederale), nelle esperienze federali ciò non è più sostenibile. L’opposta opinione, avanzata negli Stati Uniti d’America da John C. CALHOUN ed in Baviera da Max VON SEYDEL, non solo, è risultata storicamente recessiva, ma confligge con la logica stessa del federalismo, la quale verrebbe posta radicalmente in discussione, ove si ammettesse la giuridica indipendenza degli Stati membri nei confronti del vincolo federale (e, quindi, la disponibilità di questo da parte di ciascuno di essi).

L’esattezza dell’osservazione trova conferma nel dato, storicamente incontrovertibile, che l’atto dal quale origina la Federazione – la **Costituzione federale** – segna il deciso superamento della logica internazionalistica propria degli assetti confederali. La sua entrata in vigore e la sua modificazione non richiedono, infatti, il consenso di tutti gli Stati membri, essendo, a tal fine, sufficiente il raggiungimento di maggioranze (ancorché, normalmente, qualificate).

Tutto questo spiega perché maggiore successo sia arriso alle altre due tesi avanzate in dottrina: alla tesi della *sovranità divisa* tra lo Stato centrale e gli Stati membri (risalente ad Alexis DE TOCQUEVILLE) ed a quella della *sovranità della Federazione* (la quale gode, attualmente, di un consenso decisamente maggioritario).

Nemmeno esse, tuttavia, sembrano del tutto soddisfacenti.

Come ha posto in luce Carl SCHMITT, infatti, fin quando il legame federale *tiene* (fin quando, cioè, la Federazione esiste), nei rapporti tra lo Stato centrale e gli Stati membri, la sovranità, in quanto tale, non viene in considerazione. Tali rapporti, infatti, sono, per intero, regolati dalla Costituzione federale, la quale, imponendosi al rispetto della Federazione e delle entità federate, *limita* il potere dell'una e delle altre, privandolo, quindi, dell'attributo tipico del potere sovrano (che o è illimitato o non è).

Ciò non significa, tuttavia, che la posizione giuridica della Federazione e quella degli Stati membri siano assolutamente identiche. Infatti, le Costituzioni federali, per garantire la tenuta unitaria del sistema, riconoscono all'ente che unitariamente personifica il potere dello Stato centrale talune prerogative, che lo collocano in posizione di *supremazia* rispetto agli altri soggetti ed enti che operano nel territorio statale (*infra*, n. 12.1). Si tratta, peraltro, di una **supremazia non sovrana**, in quanto regolata e limitata dalla Costituzione federale.

4. I processi federativi in Europa nel XIX e nella prima parte del XX secolo

Si è già detto che la vicenda americana ha fatto scuola in tutto il mondo. Limitando l'attenzione all'Europa, può ricordarsi che nel secolo XIX taluni ordinamenti, i quali – a differenza della Francia – non avevano realizzato in precedenza la propria unificazione nazionale, hanno dato vita a Stati federali: si sono, cioè, unificati, costituendo Stati di Stati. Per tali ordinamenti l'itinerario storico è stato analogo a quello percorso dagli Stati Uniti d'America: in una prima fase, hanno visto la luce delle Confederazioni, e solo successivamente sono stati creati gli Stati federali.

Ciò si è verificato anzitutto in uno Stato, che – come si è efficacemente detto (Max HUBER) – per la sua storia era *morfologicamente predestinato* al federalismo: la **Svizzera**. La Confederazione dei Cantoni data dal 1815, mentre nel 1848 è nata la Federazione. La Costituzione del 1848 ha formato oggetto di una revisione totale nel 1874, ed il testo licenziato quell'anno, interessato da numerose modifiche puntuali, è stato in vigore fino al 2000, anno in cui è stato sostituito dalla nuova Costituzione.

Analogo è il processo sviluppatosi in **Germania**. La Confederazione (il *Deutscher Bund*) è stata costituita nel 1815, nel corso del Congresso di Vienna, ed è stata sciolta nel 1866, a seguito della guerra austro-prussiana, mentre lo Stato federale ha fatto la sua prima apparizione nel 1867, con la costituzione del *Norddeutscher Bund*, per assumere il suo assetto definitivo nel

1871. L'atto che ha sanzionato la conclusione del processo è stato la Costituzione bismarckiana dello stesso anno.

Da allora il federalismo si è rivelato un'acquisizione strutturale dell'esperienza tedesca. Basti considerare che esso è stato mantenuto sia dalla Costituzione di Weimar del 1919 che dalla Legge fondamentale di Bonn: il *Grundgesetz* del 1949 (abbr.: GG).

È, tuttavia, noto che questa continuità è stata interrotta dal nazionalsocialismo, la cui vocazione totalitaria non poteva tollerare il mantenimento di una forte articolazione del potere a livello territoriale. Di qui, l'eliminazione della Federazione, nel 1934, un anno dopo l'avvento di Hitler al potere, mediante una legge nel cui preambolo si affermava che, a seguito della rivoluzione nazionalsocialista, il popolo tedesco si sarebbe fuso in una *indissolubile unità*, assumendo, quindi, una connotazione assolutamente incompatibile con la tradizione e con l'articolazione federali⁹.

Come si è ricordato, nel 1949, la nuova Costituzione tedesca, la Legge fondamentale di Bonn (*Grundgesetz*: GG), ha reintrodotta il federalismo, creando una cornice istituzionale che ha dimostrato grande tenuta e notevolissime capacità di adattamento. Basti pensare che il processo di riunificazione sviluppatosi dopo il crollo del muro di Berlino (1989) si è interamente svolto all'interno della cornice federale, trovando espressione nell'ingresso nella Repubblica federale dei cinque *Länder* della ex Repubblica democratica tedesca.

È, infine, da sottolineare che, a differenza di quanto si tende a ritenere in Italia, un itinerario strutturalmente non dissimile è stato seguito in **Austria**. In quanto, all'indomani della prima guerra mondiale e del crollo dell'impero austro-ungarico, il processo di costruzione della nuova statualità austriaca (che ha trovato la propria sanzione finale nella Costituzione del 1920) ha visto come protagonisti i vecchi *Länder* della corona (i *Kronländer*), i quali, attraverso atti solenni o comportamenti concludenti, hanno fatto il proprio ingresso nella Repubblica austriaca, dando vita ad una sequenza, le cui scanzioni fondamentali sono riconducibili al paradigma federativo classico.

⁹ Il riferimento è alla l. 30 gennaio 1934 (*Neuaufbau-Gesetz*), la quale ha eliminato le rappresentanze popolari dei *Länder* (art. 1), ha trasferito al *Reich* i c.d. diritti di sovranità (*Hoheitsrechte*) di questi (art. 2) ed ha subordinato gerarchicamente i loro Governi a quello centrale (art. 3). L'ultimo residuo di struttura federale – il *Reichsrat* – venne soppresso 15 giorni dopo, con l. 14 febbraio 1934 (*Gesetz über die Aufhebung des Reichsrats*).

5. L'unificazione nazionale italiana e l'accoglimento del modello francese

Il caso della Germania presenta un enorme interesse per noi italiani, a causa di un certo parallelismo di situazioni storiche. È, infatti, noto che anche in Italia l'unificazione nazionale è stata un frutto tardivo, essendosi realizzata nella seconda metà del XIX secolo. Ed è altrettanto noto che anche in Italia sussistevano le precondizioni per la creazione di un ordinamento federale. Ci si riferisce alla presenza di Stati preunitari, corrispondenti agli Stati preunitari che esistevano in Germania. Tant'è vero che non è mancato un robusto filone di riflessione politica secondo cui il processo di unificazione avrebbe dovuto svilupparsi in senso federale.

Tuttavia, la storia ha seguito un diverso corso. L'unificazione si è verificata attraverso una serie di annessioni territoriali al Regno di Sardegna ed ha trovato espressione in un modello di ordinamento amministrativo direttamente derivato dalla tradizione francese. Si tratta del modello napoleonico dello Stato unitario centralizzato, il quale ha favorito il fenomeno che è stato qualificato della “**piemontesizzazione**” dell'Italia. Non che non si avvertisse l'esigenza di modellare la struttura dello Stato sul pluralismo territoriale ereditato dalla fase preunitaria. Ma le ipotesi di introdurre assetti di tipo regionale (si pensi soprattutto a quelle avanzate da Luigi Carlo Farini e da Marco Minghetti) si infransero contro il diffuso e radicato timore che potessero mettere a rischio l'unità nazionale faticosamente conquistata.

6. La nascita del modello regionale: la Costituzione spagnola del 1931

Per effetto delle vicende sommariamente richiamate, all'inizio del ventesimo secolo la carta geopolitica del mondo evidenziava una **vistosa dicotomia**. Esistevano due tipi di Stato, per quanto riguardava la organizzazione territoriale del potere: il tipo dello Stato unitario centralizzato, di ascendenza francese, che godeva di larga diffusione, ed il tipo dello Stato federale, che registrava un successo crescente.

La situazione ha subito un cambiamento di profondo rilievo nel 1931: l'anno in cui hanno fatto la loro apparizione le Regioni. Le quali sono state “inventate” – se così può dirsi – dalla **Costituzione della Repubblica spagnola** di quell'anno. E sono state inventate per venire incontro alle esigenze autonomistiche di alcune etnie con tradizioni culturali differenziate e, talora, addirittura con lingua propria (si pensi – per fare due soli esempi – al caso della Catalogna ed a quello del Paese Basco).

A dir la verità, la nascita delle Regioni potrebbe farsi risalire ad undici anni prima: alla **Costituzione peruviana del 1920**, la quale aveva previsto enti così denominati. Si trattava, tuttavia, di enti privi di competenze legislative, i quali – come non si è mancato di sottolineare (GARCIA BELAUNDE) – giustificavano il sarcastico giudizio di un giornalista peruviano dell'epoca, secondo cui l'unica cosa che essi avrebbero decentrato sarebbe stata la retorica parlamentare.

Tornando al regionalismo spagnolo, può dirsi che esso fu una meteora: venne spazzato via dal franchismo, che ripristinò lo Stato unitario centralizzato.

In conseguenza di ciò, alla fine degli anni '30, il tripolarismo che aveva fatto la sua prima apparizione nel 1931 venne meno. Dal punto di vista delle istituzioni esistenti, gli Stati seguitavano ad essere Stati federali o Stati centralizzati. Sul terreno delle idee, tuttavia, il seme era gettato: la breve esperienza della seconda Repubblica spagnola avendo dimostrato la possibilità di una terza via tra quella francese e quella nordamericana.

7. L'accoglimento del modello regionale da parte della Costituzione italiana del 1947

Il seme è stato raccolto dall'**Assemblea costituente italiana**, la quale, tra il 1946 ed il 1947, ha riesumato il tipo istituzionale dello Stato regionale, rompendo con la tradizione centralistica pregressa.

Molteplici, le ragioni della scelta.

Anzitutto, ragioni politiche contingenti. Mediante la soluzione regionale si diede, infatti, una risposta istituzionale alle tensioni autonomistiche (quando non separatistiche) che si erano sviluppate in alcuni territori. Si pensi, soprattutto, ai casi della **Sicilia**, della **Sardegna** e della **Valle d'Aosta**, in cui le istituzioni regionali (o assetti prodromici rispetto ad esse) hanno fatto la propria apparizione anteriormente alla Costituzione. In tal modo, si è evitato che le tensioni di cui si è detto si spingessero sino alla secessione (*infra, cap. VII, n. 2*).

Ma non è tutto. La decisione di adottare un regionalismo integrale, destinato ad interessare l'intero territorio nazionale, rispondeva infatti a ragioni più profonde, che andavano al di là delle esigenze contingenti appena ricordate.

Si pensi, in primo luogo, all'eterogeneità del Paese, dovuta sia alla sua conformazione geografica, sia alle diversità di ordine socio-economico, che costituivano uno dei maggiori lasciti della storia preunitaria. In relazione al secondo punto, può rilevarsi che le diverse tradizioni amministrative e sociali

degli Stati preunitari avevano lasciato profonde tracce nel tessuto socio-economico del Paese, aggiungendo alle diversità “morfologiche”, dovute alla *geografia*, diversità sociali e “culturali”, prodotte dalla *storia*. Tale eterogeneità faceva considerare irragionevole che, con riferimento a certi oggetti identificati dalla Costituzione – come l’agricoltura, l’urbanistica o l’artigianato –, la disciplina giuridica dovesse essere assolutamente uniforme: identica dalle Alpi alla Sicilia.

Non può, poi, passarsi sotto silenzio una ragione ulteriore, del massimo rilievo: il **consolidamento della riconquistata democrazia**.

Due, in proposito, gli aspetti rilevanti.

Anzitutto, può richiamarsi la diffusa convinzione che l’articolazione regionale del potere costituisse un efficace *antidoto nei confronti di involuzioni autoritarie*: involuzioni, che la recente esperienza fascista faceva considerare tutt’altro che remote. Non è, d’altra parte, un caso che, per analoghe ragioni, nello stesso periodo, le forze alleate esercitassero pressioni nei confronti della Germania, perché ripristinasse – come poi è accaduto – il federalismo abbattuto dal nazionalsocialismo.

Venendo al secondo aspetto, può rilevarsi che nello sviluppo di ambiti istituzionali di dimensione infrastatale si ravvisava un decisivo fattore di promozione della *partecipazione delle popolazioni* interessate alle decisioni che ne toccavano più da vicino la vita. Si pensi, ad esempio, alle decisioni riguardanti il settore dei servizi sociali: dalla sanità ai trasporti, dalla beneficenza all’assistenza scolastica. Ebbene, sia la natura degli interessi coinvolti, sia la dimensione delle istituzioni competenti – più *vicine* agli amministrati – avrebbero dovuto stimolare la vigilanza politica della popolazione sulle proprie rappresentanze. Ed avrebbero, quindi, favorito lo sviluppo di una coscienza democratica, dalla quale avrebbe tratto vantaggio l’intera comunità nazionale.

Un’ultima ragione dell’opzione regionalistica della nostra Costituente può essere ravvisata nella **riforma dello Stato**. Si riteneva, in particolare, che la creazione di una solida rete di poteri regionali e locali potesse contribuire efficacemente al superamento di taluni inveterati mali della nostra organizzazione pubblica. Le Regioni, anzitutto, avrebbero dovuto innescare un profondo processo di riforma della *pubblica Amministrazione*, il quale sarebbe dovuto culminare nella sostituzione del sistema precedente, centrato sui ministeri romani (che avrebbero dovuto essere drasticamente ridimensionati), con un sistema misto, nel quale a questi si sarebbero dovute affiancare le amministrazioni regionali e quelle degli enti locali. Attraverso la creazione delle Regioni e l’attribuzione ad esse di competenze legislative, si riteneva, inoltre, possibile promuovere la *riqualificazione dell’attività legislativa del*

Parlamento, che, privato della competenza a disciplinare nel dettaglio numerose materie, sarebbe stato in condizione di concentrare il proprio impegno sulle grandi scelte politiche.

8. La diffusione del regionalismo in Europa e la transizione del Belgio al federalismo

Con la Costituzione italiana, sul piano dei *fatti*, e, cioè, delle istituzioni esistenti, si è riaffermato quel tripolarismo che aveva fatto la sua breve apparizione per effetto della Costituzione spagnola del 1931.

Deve, tuttavia, sottolinearsi che la soluzione italiana restò, per circa un ventennio, un caso assolutamente isolato. Senza contare che, all'inizio, essa ebbe un'*attuazione zoppa*, trovando espressione nella istituzione delle sole Regioni ad autonomia speciale: la Sicilia, la Sardegna, la Val d'Aosta, il Trentino-Alto Adige e – a partire dal 1963 – il Friuli-Venezia Giulia. Ciò, soprattutto a causa di un atteggiamento ambiguo e contraddittorio dei partiti. Basti considerare che le forze politiche che in Assemblea costituente si erano maggiormente battute per la regionalizzazione dello Stato – e, in particolare, le forze di ispirazione cattolica – si sono successivamente rese responsabili del congelamento della riforma, della quale si sono, invece, rese paladine le forze che l'avevano inizialmente avversata, come il partito comunista ed il partito socialista.

Negli anni '70, tuttavia, il panorama generale ha registrato un profondo cambiamento: in primo luogo, per la **concreta costituzione delle Regioni ad autonomia ordinaria** nel nostro Paese (cui è conseguita la regionalizzazione dell'intero territorio nazionale); in secondo luogo, per la diffusione del modello anche all'estero.

Per quanto attiene al secondo versante del processo, può, anzitutto, ricordarsi la forza di attrazione che il regionalismo ha esercitato sugli Stati della penisola iberica, per i quali l'avvento della democrazia è coinciso con processi di, più o meno, marcata regionalizzazione. La prima ipotesi si è registrata in **Spagna**, in quanto, per effetto della Costituzione del 1978, si è avviato un processo di decentramento che ha trovato espressione nella creazione di 17 *Comunidades Autónomas*, la cui estensione "copre" l'intero territorio nazionale; la seconda, in **Portogallo**, poiché la Costituzione del 1976 ha previsto che solo i territori insulari delle Azzorre e di Madera si costituissero in Regioni autonome. È poi da aggiungere il caso del **Belgio**, anch'esso interessato, nel corso degli anni '70, da un'originale riforma in senso regionale, mediante la quale si è data una prima risposta istituzionale ai complessi problemi posti sul tappeto dalla compresenza di diversi gruppi linguistico-

culturali: i fiamminghi, i valloni e la minoranza germanofona.

È, inoltre, da segnalare che in Belgio il regionalismo degli anni '70 si è rivelato la tappa intermedia di un processo di federalizzazione, completatosi nel 1993, mediante la revisione in senso federale della Costituzione. In Belgio, quindi, la nascita dello Stato federale ha costituito il punto d'arrivo di un itinerario storico esattamente opposto rispetto a quello tradizionale: non si è trattato, infatti, di un processo di aggregazione, ma di un processo di decentramento.

Per completare il quadro, è il caso di aggiungere che, a seguito dei *referendum* celebratisi nel 1997, anche il **Regno Unito** è entrato nel novero degli Stati regionali, grazie all'istituzione di tre Regioni *devolute*: la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord.

9. Gli elementi comuni agli Stati federali ed agli Stati regionali

Dal punto di vista strutturale, gli Stati federali e gli Stati regionali presentano alcuni elementi comuni, i quali li differenziano dagli Stati di tipo unitario centralizzato.

Ci si riferisce:

- a) all'esistenza di **entità sub-statali**: e, cioè, di livelli territoriali di Governo in posizione intermedia tra lo Stato centrale e gli enti locali, come i Comuni e le Province dell'esperienza italiana;
- b) alla circostanza che questi livelli intermedi dispongono di **competenze**, in qualche modo, **garantite dalla Costituzione**;
- c) al fatto che tali competenze comprendono anche **la legislazione**.

L'importanza dell'ultimo elemento non può sfuggire. Infatti, mentre negli Stati unitari l'unica istituzione abilitata ad adottare leggi formali è il Parlamento nazionale (il quale detiene il monopolio della funzione legislativa), negli Stati federali ed in quelli regionali, il modello accolto è quello del *poli-centrismo legislativo*, in virtù del quale, con il Parlamento centrale concorrono, in vario modo, le Assemblee rappresentative delle entità periferiche (*Länder*, Regioni, Stati membri, *Comunidades Autónomas*, Cantoni).

A ciò è da aggiungere che negli Stati federali e regionali contemporanei la ripartizione delle competenze tra il centro e la periferia trova normalmente il proprio suggello nella **giustiziabilità**. Infatti, a partire dalla Costituzione austriaca del 1920/29, le lesioni delle competenze garantite sono, di regola, denunciabili ad organi di giustizia costituzionale (o ad essi in qualche modo assimilabili). I quali sono chiamati a restaurare, ad istanza del soggetto leso, la legalità violata (*infra*, n. 12.2.4).

10. Le differenze attinenti alla ripartizione delle competenze

L'esistenza di tali costanti spiega il crescente seguito goduto dall'opinione secondo cui tra gli Stati federali e gli Stati regionali non sussisterebbero apprezzabili differenze di ordine qualitativo; onde l'uso – in Italia, spesso, l'abuso – del termine “federalismo” anche con riferimento ad esperienze che, più appropriatamente, andrebbero ricondotte al modello dello Stato regionale.

La questione non va sopravvalutata. È, infatti, sufficiente procedere ad una sommaria comparazione, per rendersi conto che i confini tra i due modelli sono notevolmente labili. Si pensi – ad esempio – che in uno Stato di federalismo classico, come la **Svizzera**, le leggi federali sono sottratte al sindacato di costituzionalità (*infra*, n. 12.2.4) e che in uno Stato appartenente alla famiglia degli Stati regionali, come l'**Italia**, dopo la riforma costituzionale del 2001 (*infra*, cap. II, n. 8.5, cap. IV, n. 1), l'enumerazione delle competenze legislative corrisponde a quella tipica degli Stati federali (*infra*, n. 10). Si pensi, ancora, che a due Stati comunemente ricondotti al modello dello Stato federale, come il **Canada** ed il **Belgio**, fanno difetto alcuni elementi propri del “tipo”, quali, rispettivamente: una seconda Camera rappresentativa delle entità federate e la competenza costituzionale di queste. E si potrebbe continuare ...

Tali constatazioni non giustificano, tuttavia, la rinuncia ad ogni tentativo di classificazione.

Infatti, sia pure in termini tendenziali (e con scostamenti ed eccezioni non trascurabili), tra gli Stati federali (o, almeno, tra quelli di tipo classico, quali: gli Stati Uniti d'America, la Svizzera e la Germania) e gli Stati regionali sono riscontrabili alcune, molto significative, differenze di ordine strutturale.

Tali differenze sono riconducibili all'eterogeneità dei processi storici di formazione, la quale ha lasciato profonde tracce nei documenti costituzionali, determinando diversità che sarebbe riduttivo considerare di ordine meramente quantitativo (il riferimento è ai processi “tipici”, prescindendosi, in questa sede, da ogni considerazione in merito ad itinerari eccentrici, come quello che è stato seguito in Belgio).

L'eterogeneità dei processi di formazione si riflette, anzitutto, sulla *natura delle attribuzioni* delle entità periferiche e sulle *tecniche di riparto* impiegate per distinguerle da quelle assegnate al centro.

In relazione al primo punto (la **natura delle attribuzioni**), può rilevarsi che, mentre gli Stati membri di una Federazione tendono a conservare tutte le funzioni tipiche di uno Stato (e, quindi, semplificando ed esemplificando: la funzione legislativa, la funzione esecutiva e quella giudiziaria)¹⁰, le Regioni

¹⁰ Ciò non valeva, peraltro, per l'Austria, ove operava il principio secondo dell'esclusiva

dispongono delle sole funzioni loro attribuite dallo Stato al momento in cui si regionalizza. E tali funzioni, in genere, non comprendono la giurisdizione.

Per ciò che attiene alle **tecniche di riparto delle competenze**, è d'obbligo il riferimento alla *tecnica enumerativa*.

Nello Stato federale, le competenze enumerate sono – di regola – le competenze della Federazione; con la conseguenza che gli Stati membri sono titolari di una competenza generale (destinata, residualmente, ad abbracciare tutti gli oggetti che non ne siano esclusi, in quanto attribuiti al centro).

Nei sistemi regionali, invece, la soluzione è, in genere, opposta: la competenza generale spettando allo Stato e le competenze enumerate alle Regioni¹¹.

11. Segue: le differenze ulteriori

Ma non è tutto.

Tra gli Stati federali, da un lato, e gli Stati regionali, dall'altro, sono, infatti, riscontrabili differenze molto profonde anche per quanto riguarda altri tre aspetti.

spettanza della giurisdizione al *Bund*: “alle Gerichtsbarkeit geht vom Bund aus” (art. 82, comma 1, Cost.). Tale situazione è stata, tuttavia, modificata, per effetto di una novella costituzionale del 5 giugno 2012 (*Verwaltungsgerichtsbarkeitsnovelle*), la quale, con decorrenza 1° gennaio 2014, ha riservato alla Federazione la giurisdizione *ordinaria* (così variando la formulazione dell'art. 82, comma 1: “Die ordentliche Gerichtsbarkeit geht vom Bund aus”) ed ha istituito organi di giustizia amministrativa dei *Länder* (art. 131, nuova formulazione).

¹¹Come si è anticipato nel testo, una vistosa eccezione a questo modello è rappresentata oggi dall'Italia. Per effetto della riforma del titolo V Cost., infatti, attualmente, nel campo della legislazione, la competenza generale spetta alle Regioni, mentre la competenza enumerata compete allo Stato (art. 117, commi 2, 3 e 4). Va peraltro segnalato che questa tecnica non trova applicazione con riferimento all'amministrazione: la nuova disciplina non procedendo direttamente all'allocazione delle funzioni amministrative, ma affidandosi ad una disciplina di principio (art. 118, commi 1 e 2). Sul significato che, nell'economia di tale disciplina, assume il *principio di sussidiarietà “verticale”*, v. *infra*, cap. V, n. 5.1. Un'eccezione di segno opposto è rappresentata dal Belgio, la cui Costituzione riconosce alla Federazione competenza nelle sole materie attribuitele formalmente dalla Costituzione o dalle leggi federali adottate sulla sua base (art. 35, comma 1) e riconosce alle entità sub-statali (Comunità o Regioni) competenza nelle altre materie (da esercitare, tuttavia – come precisa l'art. 35, comma 2 – alle condizioni e secondo le modalità fissate da una legge federale adottata a maggioranza qualificata).

11.1. Il bicameralismo

Il primo aspetto si collega al bicameralismo. Negli Stati federali esiste di regola una **seconda Camera rappresentativa degli Stati membri**, la quale, immettendo nell'organizzazione centrale le entità sub-statali, dota di una proiezione istituzionale l'articolazione policentrica dell'ordinamento. Si tratta di una Camera, che – a differenza della Camera politica – non rappresenta le popolazioni, ma le istituzioni: le istituzioni federate.

Le tecniche, a tal fine, usate dal costituzionalismo federale trovano un denominatore comune nella circostanza che *le rappresentanze assicurate alle singole entità sub-statali non sono eccessivamente squilibrate* in termini numerici. Ciò significa che, in tutto o in parte, prescindono dalla consistenza demografica di ciascuna. Si tratta, infatti: o di rappresentanze paritarie, o di rappresentanze in cui l'escursione tra il minimo ed il massimo è relativamente contenuta. La prima ipotesi ricorre negli Stati Uniti ed in Svizzera, nelle cui seconde Camere ciascuna entità sub-statale è presente con due rappresentanti¹². La seconda ipotesi si verifica in Germania ed in Austria. In particolare, mentre nel *Bundesrat* tedesco l'escursione tra la rappresentanza minima e quella massima è di tre a sei, in quello austriaco è di tre a dodici¹³.

A questa costante di ordine strutturale fanno riscontro differenze di notevole rilievo per quanto attiene alle **tecniche di preposizione dei titolari** all'ufficio. Mentre in alcuni ordinamenti federali la Camera di rappresentanza territoriale si configura come un *organo di primo grado* (in quanto eletto direttamente dal popolo), in altri presenta i caratteri di un *organo di secondo grado* (di un organo, cioè, costituito di membri espressi dalle istituzioni che sono chiamati a rappresentare). La prima soluzione è quella adottata da Stati Uniti e Svizzera. La seconda trova accoglimento in Austria ed in Germania.

A ciò è da aggiungere che le tecniche usate dagli Stati che accolgono il modello dell'organo di secondo grado differiscono profondamente.

La più diffusa è quella dell'*elezione da parte dei Parlamenti sub-statali*, secondo un modello accolto originariamente da Stati Uniti e Svizzera (che – come si è visto – lo hanno successivamente abbandonato) e mantenuto dalla Federazione austriaca.

Una soluzione a sé è quella adottata dalla **Germania**, che, in linea di continuità con una tradizione risalente agli albori del federalismo tedesco,

¹² Cfr. la sez. III dell'art. 1 Cost. USA, la quale prevede che il Senato sia composto di due senatori per ogni Stato, e l'art. 150, comma 2, Cost. svizzera, che, peraltro, disciplinando la composizione del Consiglio degli Stati, assicura una rappresentanza dimezzata ai Cantoni di minori dimensioni.

¹³ Cfr., rispettivamente, gli artt. 51, comma 2, GG e 34, comma 2, Cost. austriaca.

configura il proprio *Bundesrat* come un organo composto da membri dei *Governi dei Länder* (ciò che – sia detto di passaggio – induce molti a non considerarlo un'assemblea autenticamente parlamentare). La sua anomalia è, inoltre, accentuata dalla soggezione a regole diverse da quelle comunemente in uso nei Parlamenti.

Ci si riferisce:

- a) alla previsione che i voti del *Land* siano dati unitariamente¹⁴;
- b) all'assenza di gruppi parlamentari costruiti su base partitica;
- c) alla sottoposizione dei membri del *Bundesrat* alle direttive del Governo del *Land* (e, quindi, alla sottrazione degli stessi ad uno dei principi tipici del parlamentarismo liberale: la *libertà del mandato*).

Tutto ciò consente fenomeni, altrimenti, impensabili: dissensi rispetto alla Camera politica – il *Bundestag* –, anche quando, in termini di maggioranza politica, tra i due organi sussista omogeneità; formazione di coalizioni di interesse fondate su una logica territoriale ed economico-sociale, come le coalizioni dei *Länder* più poveri, di quelli agricoli, di quelli costieri, e si potrebbe continuare.

Per evitare equivoci, è il caso di aggiungere che le differenze strutturali del *Bundesrat* tedesco rispetto alle Camere politiche non sono, comunque, tali da cancellare l'estrazione politica dei componenti dell'organo, i quali, ovviamente, non si emancipano dalle loro appartenenze partitiche per il solo fatto di entrare a far parte del *Bundesrat*. Questa ovvia (ed assolutamente fisiologica) circostanza ha fatto sentire un notevole peso nell'esperienza istituzionale tedesca. Infatti, in presenza di maggioranze politiche diverse nella Camera politica (il *Bundestag*) e nel *Bundesrat*, non è stato infrequente che i due maggiori partiti, ove minoritari nella prima, facessero opposizione utilizzando le competenze del secondo. Il che, soprattutto per l'*assenso* necessario dell'organo nei confronti di numerose categorie di leggi federali ha, in più casi, rischiato di portare alla paralisi del sistema (si è parlato, in proposito di *Blockadeföderalismus*). Non è pertanto casuale che uno dei principali obiettivi della riforma costituzionale del 2006 sia stato la riduzione del numero delle leggi che richiedono tale assenso, dal 60% precedente all'attuale 30-40%.

Ritornando alla tipologia generale, può qui prescindersi dalla considerazione delle differenze, anche profonde, sussistenti tra i diversi sistemi passati in rassegna, i quali prefigurano scenari istituzionali fortemente diversificati.

¹⁴ Art. 51, comma 3, GG, il quale comporta che, se nella delegazione del *Land* non si raggiunge l'unanimità, il *Land* risulta astenuto dal voto. In proposito, cfr. la decisione sul c.d. *Zuwanderungsgesetz*, emessa dal Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht*) nel dicembre 2002.

È, ad esempio, evidente che la rappresentanza paritaria corrisponde più pienamente di quella differenziata all'articolazione degli ordinamenti federali (ed alla condizione di eguaglianza in essi riconosciuta alle entità federate). Come è evidente che la rappresentanza degli esecutivi e l'elezione ad opera delle assemblee legislative locali conferiscono all'organo un diretto legame con le istituzioni territoriali in quanto tali.

Un punto merita, comunque, di essere sottolineato. E, cioè, che, nelle esperienze federali, *tali tecniche non si presentano come variabili indipendenti*.

Gli ordinamenti che prevedono l'elezione diretta dei senatori (facendo, quindi, uso dello stesso sistema d'investitura impiegato per le Camere politiche) bilanciano questo elemento con la rappresentanza paritaria delle entità sub-statali, mentre i sistemi che tengono (sia pur – come si è visto – limitatamente) conto della consistenza demografica delle entità sub-statali, tendono a stabilire un collegamento istituzionale tra la rappresentanza nella seconda Camera e gli enti sottostanti, ricorrendo a procedimenti di secondo grado.

Completamente diversa è la situazione negli **ordinamenti regionali**, nei quali la seconda Camera, o non esiste (come in Portogallo), o non si differenzia apprezzabilmente dalla prima.

La seconda ipotesi è quella che si verifica in Italia.

11.1.1. Il caso del Senato italiano

Per quanto specificamente attiene all'Italia, è il caso di ricordare che il tentativo di raccordare la composizione della seconda Camera (il Senato della Repubblica) all'articolazione regionale dell'ordinamento ha dato risultati molto deludenti.

È, infatti, vero che, in Assemblea costituente – a conclusione di un difficile confronto –, si è cercato di collegare la struttura dell'organo alla regionalizzazione del Paese. Ma le regole introdotte a tale scopo non hanno trasformato il Senato in una Camera rappresentativa delle Regioni (come taluno avrebbe voluto).

Tali regole sono costituite:

- a) dalla previsione che il Senato sia **eletto “a base regionale”** (art. 57, comma 1);
- b) dalla garanzia di una **rappresentanza “minima”** alle Regioni, indipendente dalla consistenza demografica di ciascuna: una rappresentanza, che – a seguito della drastica riduzione del numero dei parlamentari dovuta alla l. cost. n. 1/2020 – è passata da 7 a 3 senatori per la generalità delle Regioni (e per ciascuna delle Province autonome di Trento e Bolzano), mentre è

rimasta inalterata per le Regioni più piccole (2 senatori per il Molise e un senatore per la Valle d'Aosta) (art. 57, comma 3)¹⁵.

Iniziando dalla prima regola, può rilevarsi che – in presenza di *un'elezione a suffragio universale e diretto* (art. 58, comma 1, Cost.) – la previsione che il Senato sia eletto “a base regionale” non vale a collegare i senatori alle Regioni, considerate come istituzioni. Essa incide soltanto sulla legislazione elettorale: escludendo la possibilità che, nelle elezioni del Senato, possa essere utilizzato il collegio unico nazionale. È questa – tra l'altro – la ragione per la quale l'attribuzione del premio di maggioranza contemplato dalla legge elettorale cui la *vulgata* giornalistica riservava, non a torto, il nome di *porcellum* avveniva, a differenza che nella Camera dei Deputati, in sede regionale (e non nazionale)¹⁶.

Analoghe considerazioni valgono per la seconda regola: la previsione di *un numero minimo di senatori* da assicurare a ciascuna circoscrizione regionale. Tale previsione, infatti, pur garantendo il numero minimo di seggi di cui all'art. 57, comma 3, alle Regioni che, in base alla popolazione, non raggiungerebbero il quoziente necessario, non vale ad evitare enormi squilibri tra le rappresentanze regionali. La distribuzione dei seggi viene, infatti, effettuata con metodo proporzionale (art. 57, comma 4, Cost.). Il che, nonostante la modesta distorsione assicurata dalla rappresentanza minima, comporta un escursione quantitativa tra i senatori espressi dalle Regioni a diversa consistenza demografica manifestamente incompatibile con le esigenze di una Camera di rappresentanza territoriale.

Son queste le ragioni per le quali, nella percezione comune, il Senato italiano è “sentito” come una Camera politica, la quale non si differenzia *qualitativamente* dalla prima Camera: la Camera dei Deputati.

Si tratta di una percezione assolutamente giustificata. Per la ragione che le differenze organizzative sussistenti tra i due rami del Parlamento non incidono sulla *qualità* della rappresentanza. Ci si riferisce, oltre che alle differenze derivanti dalle regole sopra ricordate, a due ulteriori elementi:

- a) alla diversa disciplina dell'*elettorato passivo* (25 anni per la Camera e 40 per il Senato), non più anche a quella dell'elettorato attivo, la l. cost. n. 1/2021 avendo esteso al Senato la disciplina al riguardo sin dall'inizio prevista per la Camera¹⁷;

¹⁵ Si segnala che la previsione relativa alla Regione Molise è stata introdotta dopo la creazione di questa, avvenuta nel 1963 (l. cost. 27 dicembre 1963, n. 3, istitutiva della Regione Molise).

¹⁶ Tale legge è stata dichiarata incostituzionale da Corte cost., sent. n. 1/2014.

¹⁷ Infatti, la l. cost. n. 1/2021 ha fatto cadere l'originaria differenza che si registrava tra l'elettorato *attivo* della Camera (18 anni) e quella del Senato (25 anni), estendendo a quest'ultimo la disciplina originariamente prevista solo per la prima.