I NUMERI DEL SENATO

EDUARDO GIANFRANCESCO

ORDINARIO DI DIRITTO COSTITUZIONALE
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA DI ROMA
UNIVERSITÀ LUMSA

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il problema. – 2.1. Regioni "piccole" vs. Regioni "grandi". – 2.2. Regioni "piccole" vs. Regioni "piccolissime". – 2.3. Problemi interni alla rappresentanza delle Regioni "piccole". – 3. Alcune possibili soluzioni.

1. *Premessa*

Il presente contributo intende sinteticamente evidenziare alcuni non secondari problemi di funzionalità che il disegno di legge di revisione costituzionale del Governo Renzi presenta, per quanto riguarda la composizione del *Senato della Repubblica*.

Il testo considerato è quello scaturito dall'approvazione in prima lettura del progetto di riforma in data 8 agosto 2014, attualmente in corso di esame presso la I Commissione permanente della Camera dei Deputati (A.C. 2613 e abb.)[1]. Ci si riferirà quindi al numero di novantacinque senatori elettivi, quale fissato in occasione della prima lettura presso il Senato.

E' opportuno precisare che non si vuole in questa sede affrontare in termini generali il problema del *modello* preferibile di seconda camera[2] quanto muoversi *all'interno* della configurazione di Senato prescelta dal decisore politico, anche se, ovviamente, i problemi di "modello organizzativo" restano sempre sullo sfondo[3], così come quelli relativi al raccordo tra composizione e funzionamento dell'organo, alla luce delle attribuzioni ad esso conferite dalla riforma.

E' noto che la composizione del Senato sia sensibilmente mutata dalla originaria formulazione del disegno di legge governativo a quella fatta propria dalla I Commissione permanente, prima e dall'aula del Senato, poi. Ai fini del discorso che qui si svolge, è sufficiente ricordare come a non poche critiche fosse andata incontro la scelta originaria di

[1] Non si tiene conto nei calcoli e nei ragionamenti che seguono dell'approvazione nella seduta della I Commissione permanente della Camera del 10 dicembre 2014 degli emendamenti nn. 2.46 e 2.47 che, eliminando i cinque senatori a vita, portano a cento i senatori eletti dai Consigli regionali. Si tratta di una innovazione che non modifica in modo significativo la situazione che si intende descrivere e la cui tenuta in sede di esame dell'Assemblea è da verificare.

[2] Per un esame delle diverse alternative in tema e per la condivisibile preferenza per il modello (suscettibile di diverse declinazioni) di un Senato rappresentativo delle autonomie territoriali, cfr. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista Aic*, n. 2/2014.

[3] Problemi che scontano l'intrinseca complessità e varietà di soluzioni possibili del tema delle seconde camere di rappresentanza territoriale: in tema, cfr., per tutti, R.L. WATTS, *Federal Second Chambers Compared*, in *Federalismi.it*, n. 15/2006, p. 2.

rappresentanza paritaria delle Regioni e Province autonome, che appiattiva enti territoriali di consistenza demografica ed estensione territoriale estremamente diversa tra loro, attribuendo ad essi lo stesso numero di senatori. Di qui, il timore di "reazioni di rigetto" nei confronti della nuova istituzione, soprattutto da parte delle Regioni italiane più grandi e popolose ed in particolare dei Presidenti delle Giunte regionali di queste[4].

E' forse per reazione a questa configurazione (di sapore "archeo-federale") di rappresentanza paritaria che il testo approvato dal Senato si orienta in direzione nettamente diversa, adottando un criterio di distribuzione proporzionale dei seggi rispetto alla popolazione delle Regioni, salvo il limite minimo di due senatori garantito a ciascuna Regione (e la fissazione di due senatori per le due Province autonome di Trento e Bolzano). Ci troviamo di fronte, quindi, ad un criterio proporzionale, con un correttivo verso il basso e senza limiti massimi di rappresentanza.

Questa opzione, se permette di prendere le distanze dalle criticità della rappresentanza paritaria uniforme, espone, a parere di chi scrive, il Senato *che verrà* (se verrà) ad incognite non meno preoccupanti, degne della massima attenzione.

2. *Il problema*

E' la combinazione del criterio proporzionale limitato solo "verso il basso" con la scelta di fissare un numero complessivo di novantacinque senatori elettivi (di secondo grado)[5] a determinare il rischio di tensioni inedite e non facilmente risolvibili nel funzionamento dell'organo.

La tabella che elabora la ripartizione dei seggi senatoriali elettivi tra le Regioni e Province autonome italiane prodotta dagli Uffici della Camera[6] è quanto mai significativa: avendo a disposizione soli novantacinque seggi da distribuire, il risultato è che ben dieci delle istituzioni regionali/provinciali da rappresentare nel Senato avrebbero due soli seggi ed altre due ne avrebbero tre. Dodici istituzioni territoriali su ventuno, quindi, sarebbero schiacciate sul livello minimo di rappresentanza, o su di un gradino appena superiore a questo.

Solo per le restanti nove Regioni l'assegnazione di seggi avrebbe una consistenza maggiore, fino ad arrivare ai quattordici seggi assegnati alla Regione Lombardia, notoriamente la più popolosa. Conseguentemente il margine di oscillazione tra Regioni/Province autonome meno rappresentate e quelle meglio rappresentate si assesterebbe intorno ad un rapporto di uno a sette.

---

[4] Cfr. R. BIN, *Coerenze ed incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Forumcostituzionale.it.* (22 aprile 2014) ed in *Astrid Rassegna*, n. 8/2014, p. 6.

[5] Si ribadisce: l'elevazione a cento di tale numero non segnerebbe un mutamento qualitativamente apprezzabile della situazione.

[6] Camera dei Deputati, XVII Legislatura, *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Schede di lettura n. 216*. Si riporta di seguito la ripartizione dei seggi senatoriali tra le Regioni e Province autonome italiane: Piemonte 7; Valle d'Aosta 2; Lombardia 14; Provincia autonoma di Bolzano 2; Provincia autonoma di Trento 2; Veneto 7; Friuli-Venezia Giulia 2; Liguria 2; Emilia Romagna 6; Toscana 5; Umbria 2; Marche 2; Lazio 8; Abruzzo 2; Molise 2; Campania 9; Puglia 6; Basilicata 2; Calabria 3; Sicilia 7; Sardegna 3.
Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Molise e Basilicata avrebbero ottenuto sulla base di un criterio puramente matematico un numero inferiore ai due seggi.

Quali sono rischi di tale discrepanza ?

2.1 *Regioni "piccole" vs. Regioni "grandi"*

A parere di chi scrive, la presenza di ben dodici Regioni/Province autonome rappresentate al livello minimo o quasi minimo viene ad accomunare, sulla base di un elemento meramente quantitativo e, sia consentita l'espressione, *depressivo,* tutti tali enti. E' da considerare, infatti, che il *potenziale* pacchetto di voti delle Regioni/Province autonome con ridotta rappresentazione in seno al Senato non supererebbe i ventisei voti su novantacinque complessivi e che, quindi, dodici Regioni/Province autonome su ventuno avrebbero un numero di seggi (e di voti) che assomma a poco più di un quarto del totale[7] [8].

Sulla base di tali premesse, la distribuzione accentuatamente asimmetrica dei seggi senatoriali tra le diverse istituzioni territoriali è in grado di determinare, a ben vedere, problemi esattamente speculari a quelli legati al modello di rappresentanza paritaria originario della riforma. Il rischio è cioè quello che le Regioni/Province autonome "piccole" (ma qualcuno potrebbe anche dire "minori"), interiorizzando la propria non decisività, sia come singole entità sia, si badi, "in blocco", perdano fiducia nell'istituzione destinata a fornire loro proiezione nelle istituzioni centrali ed interesse a partecipare ai suoi lavori. Si tratterebbe di un *vulnus* di legittimazione allarmante per un organo totalmente nuovo e bisognoso di radicarsi nel contesto istituzionale, oltre che politico, italiano come il nuovo Senato.

In alternativa, o forse anche in concorrenza, con questa ipotesi, si può ritenere che la inesistenza di vincolo di mandato in capo ai senatori di queste (come, del resto, delle altre) Regioni faciliterebbe l'assestamento della rappresentanza politica su *cleavage* totalmente diversi da quelli territoriali[9] [10], con buona pace di ogni residua speranza di carattere rappresentativo delle istituzioni territoriali del nuovo Senato.

---

[7] Più in dettaglio, il 27,36 %. Simmetricamente le restanti nove Regioni disporrebbero di circa il 72 % di seggi e voti.

[8] Va segnalato, peraltro, come anche in Austria, nonostante il *favor* costituzionale per la rappresentanza dei *Länder* più piccoli, i voti dei cinque *Länder* meno popolosi non riescono a raggiungere la maggioranza assoluta; risultato invece raggiungibile dai voti di tre su quattro dei maggiori *Länder*. Sul punto si veda F. PALERMO – M. NICOLINI, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata. In ricordo di Giancarlo Doria*, Napoli, 2013, p. 165, nota 105, all'interno di una trattazione complessivamente molto critica nei confronti delle esperienze delle seconde camere territoriali in genere (cap. sesto).

[9] Come avviene del resto in Austria. Cfr. F. PALERMO – M. NICOLINI, *loc. ult. cit.* La decisività del dato dell'appartenenza partitica, piuttosto che di quella territoriale, per spiegare il funzionamento del *Bundesrat* austriaco è rimarcata da tutti gli osservatori: cfr. recentemente A. GAMPER, *The Austrian Bundesrat*, in AA.VV. (a cura di J. LUTHER – P. PASSAGLIA – R. TARCHI), *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Milano, 2006, p. 820, pur all'interno di una ricostruzione che sottolinea il profondo legame tra seconda camera e principio federale nella Costituzione austriaca; A. PELINKA, *Gesetzgebung im politischen System Österreichs*, in AA.VV. (a cura di W. ISMAYR), *Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union*, Wiesbaden, 2012. p. 452. Nella letteratura scientifica italiana, cfr. R. BIFULCO, *Le proposte della Commissione per le riforme costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la "scorciatoia" monocamerale*, in *Rivista Aic*, n. 1/2014, p. 5.
E' il caso di aggiungere che il carattere disgregato del sistema politico italiano, a differenza di quello austriaco, non assicura affatto che sia la volontà del partito di appartenenza ad orientare il comportamento del senatore "di nuova generazione" italiano.

[10] Per osservazioni critiche sull'estrema difficoltà di individuare la linea logica di definizione della rappresentanza nella composizione del Senato riformato, cfr. B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista Aic*, n. 2/2014, p. 7, con riferimento alla versione originaria del disegno di legge del Governo.

2.2. *Regioni "piccole" vs. Regioni "piccolissime"*

Accenno ad un ulteriore elemento problematico derivante dallo "schiacciamento" verso il basso della rappresentanza di una cifra considerevole di entità territoriali. Il numero limitato dei seggi da ripartire comporta un eguaglianza di trattamento, all'interno del gruppo dei "piccoli" tra Regioni che hanno obiettivamente consistenza demografica ben diversa: due senatori spetterebbero, infatti, tanto al Molise che all'Abruzzo ed alle Marche, nonostante queste ultime due abbiano rispettivamente il quadruplo e quasi il quintuplo della popolazione rispetto al Molise. Ed il divario diviene ancora più marcato se si considera la Valle d'Aosta. Di qui, un'ulteriore fonte di possibili frustrazioni e tensioni all'interno dei componenti di questa inedita e frastagliata, al suo interno, "Lega dei piccoli" che non sono solo tali ma anche abbastanza diversi tra loro, ancorché trattati in modo uniforme.

2.3 *Problemi interni alla rappresentanza delle Regioni "piccole"*

Problemi significativi conseguenti all'opzione prescelta per la formazione "numerica" del Senato si pongono, inoltre, con riferimento alla composizione e modalità di azione delle "delegazioni" regionali formate da due componenti ed anche per quelle con tre componenti.

Il punto di partenza è l'opzione del disegno di legge di revisione costituzionale, nella versione attualmente all'esame della Camera, di prevedere l'elezione indiretta dei senatori da parte dei Consigli regionali/provinciali, con il metodo proporzionale[11], al fine evidentemente di assicurare una rappresentanza delle minoranze consiliari in seno al Senato. A ciò si aggiunge, l'elezione, sempre da parte del Consiglio, di un Sindaco di un Comune della Regione/Provincia autonoma[12].

Ebbene, è abbastanza evidente che l'ispirazione della previsione costituzionale di assicurare la presenza di consiglieri di minoranza diventa impossibile a realizzarsi quando gli eligendi sono due, di cui uno è un Sindaco, di un soggetto, cioè, proveniente da un circuito istituzionale completamente diverso da quello del Consiglio regionale[13].

Il riferimento testuale dell'ultimo comma dell'art. 57 Cost. riformulato dall'art. 2 del disegno di legge di revisione costituzionale qui considerato all'elezione di "*consiglieri*", nonché, ma con minore valore probante,

[11] Si veda anche la disciplina transitoria dell'art. 38 del d.d.l. ove si prevede un proporzionale...molto proporzionale, adottandosi il criterio del quoziente naturale.

[12] Ancorché ridotta rispetto alla previsione originaria, la presenza dei Sindaci all'interno della seconda Camera resta. Sul punto, cfr. icasticamente M. OLIVETTI, *I raccordi fra le istituzioni nazionali e quelle regionali e locali: i problemi posti dalla trasformazione del Senato in una Camera delle autonomie territoriali*, in AA.VV. (a cura di N. ANTONETTI – U DE SIERVO), *Che fare delle Regioni ?,* Roma, 2014, p. 245, il quale scrive: "anche se la configurazione di una efficiente Camera territoriale risulterebbe sicuramente più problematica con l'inclusione dei Comuni, credo che in Italia una Camera delle autonomie nascerà con i Comuni o non nascerà, se non altro per brutali ragioni di forza politica degli enti in questione". Criticamente, su questa presenza cfr. anche R. BIFULCO, *Le proposte della Commissione per le riforme costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la "scorciatoia" monocamerale*, cit., p. 4.

[13] E per il quale apparirebbero rischiosi tentativi di riconduzione agli schieramenti di maggioranza/minoranza presenti in Consiglio regionale: si pensi al caso non infrequente di Sindaci espressione di liste civiche operanti a livello solo comunale.

l'utilizzazione della stessa formula nella disposizione transitoria dell'art. 38, consentono, a mio parere, di superare nel senso preferibile l'ambiguo riferimento del secondo comma dell'art. 57 Cost. ad un'elezione da parte dei Consigli regionali e provinciali di senatori "*tra i propri componenti*". Tale ultima formula avrebbe potuto, infatti, (ri)aprire le porte del Senato anche al Presidente di Regione, in quanto componente del Consiglio regionale, come previsto dalla generalità degli statuti regionali[14]. E' evidente che l'elezione presidenziale avrebbe fatto venire meno non solo all'interno della "delegazione" di ciascuna Regione la rappresentanza delle minoranze, ma anche quella più autenticamente consiliare, con effetti profondamente distorsivi sull'intero impianto del Senato.

Anche per le due Regioni che eleggono tre consiglieri al Senato la situazione appare problematica. "Al netto" del sindaco eletto, e tenuto conto del carattere maggioritario delle elezioni regionali, è estremamente probabile che l'elezione dei due consiglieri regionali risponda ad una inedita logica bi-partisan, con un Consigliere di maggioranza (eventualmente anche qui il Presidente della Regione) ed uno di minoranza. Un'ipotesi anche questa di difficile riconducibilità alla *ratio* della disposizione costituzionale, per questa parte espressiva di un *favor* per la maggioranza consiliare nell'individuazione dei Senatori di estrazione regionale, e che, se non fosse per la circostanza che è limitata a sole due Regioni, sarebbe in grado di arricchire ulteriormente le molteplici possibilità ricombinatorie delle maggioranze senatoriali.

3. *Alcune possibili soluzioni*

Si potrebbe osservare cinicamente che con un Senato così composto è preferibile che il disegno di legge di revisione costituzionale abbia optato per una configurazione "debole" delle sue competenze, sino a parlarsi, da parte di qualche osservatore, di un modello "non molto distante da un monocameralismo di fatto"[15].

In realtà, si tratterebbe di un cinismo costituzionale a mio parere deprecabile: il Senato delineato dalla riforma partecipa pur sempre a titolo paritario al procedimento di revisione costituzionale e basterebbe questa considerazione a richiedere la massima cura nella sua disciplina costituzionale. Se si considera, inoltre, che il Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali dovrebbe rappresentare l'elemento di bilanciamento dell'indubitabile impoverimento delle competenze legislative costituzionali delle Regioni[16], l'attenzione nei suoi confronti e la cura nella sua configurazione

[14] E, prima ancora, la disciplina transitoria posta dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999. Per un'elencazione di una serie statuti che hanno ribadito tale opzione, cfr. T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*[9], Milano, 2012, p. 47. Come ha precisato la Corte costituzionale, solo in quanto appartenenti al Consiglio i Presidenti della Regione beneficiano delle prerogative dell'art. 122, comma 4, Cost.: sent. n. 195 del 2007.

[15] F. CLEMENTI, *Non un Senato "federale", ma un Senato "federatore". Prime note sul disegno di legge di riforma costituzionale del Governo Renzi*, in *Federalismi.it.*, n. 8/2014, p. 5.

[16] Ha evidenziato un *trade-off* tra disciplina delle competenze legislative regionali, ispirata al ribasso, ed istituzione di un Senato delle autonomie che dovrebbe compensare tale *reductio* competenziale M. CECCHETTI, *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei rapporti stato-regioni e una proposta per realizzarli in modo semplice e coerente*, in www.gruppodipisa.it., p. 2, che rinvia anche a S. PAJNO, *Prime considerazioni sulla riforma costituzionale* in itinere, in corso di pubblicazione in *Federalismi.it.* Come osserva M. CECCHETTI, *loc. ult.cit.*, lo scostamento del testo della riforma (originaria e nella versione approvata dal Senato) dagli obiettivi proclamati non potrebbe essere più evidente.

dovrebbero essere ancora maggiore. Aggiungo, infine, che non mi appaiono tutte condivisibili le critiche rivolte allo svuotamento dei poteri del Senato nel procedimento legislativo, anche se questo è un punto sul quale non mi soffermo[17].

Tutto ciò non toglie che, come si è cercato di argomentare fin qui, sussiste un rilevante problema sulla disciplina organizzativa del Senato; problema che va oltre la prospettiva dell'opzione tra modello *Bundesrat* tedesco o austriaco, per quanto riguarda designazione dei componenti e le modalità di voto[18], che invece appare prevalente nella discussione scientifica e politica odierna.

Un grande apporto alla soluzione dei problemi sin qui esposti (e di non poche anomalie che il regionalismo italiano porta con sé dalle sue origini) sarebbe rappresentato da un consistente processo di riarticolazione territoriale delle Regioni, volto a diminuirne il numero ed attenuare gli squilibri di consistenza demografica oggi visibili che la vicenda della distribuzione dei seggi senatoriali sta ulteriormente dimostrando.

Sennonché appare evidente la difficoltà di inserire nel già tormentato processo riformatore una serie di procedimenti ex art. 132 Cost. nei quali si pone l'incognita di cosa accadrebbe nel momento in cui l'elettorato fosse chiamato a deliberare mediante un referendum la "scomparsa" per fusione o incorporazione della *propria* Regione[19].

A ciò si aggiunge una sorta di vero e proprio paradosso delle ipotesi di riarticolazione territoriale delle Regioni italiane: tali aggregazioni, infatti, finalizzate a ridurre il numero dei troppi soggetti politico-costituzionali operanti sulla scena territoriale del Paese, se perseguite seriamente raggiungerebbero sì l'obiettivo della riduzione del numero, ma creerebbero una serie di (macro)Regioni il cui peso politico e costituzionale non potrebbe che essere accresciuto, in ragione delle loro aumentate dimensioni territoriali, demografiche ed economiche.

Tralasciando, quindi, questa direttrice di riforma e muovendosi in un prospettiva interna al disegno di legge di riforma costituzionale, il primo intervento correttivo, preliminare agli altri, che si rende necessario è una elevazione del numero minimo dei senatori assegnati alle singole Regioni/Province autonome. Dando per intangibile la scelta di assegnare uno dei seggi ad un sindaco, se si vuole mantenere la dialettica maggioranza/minoranze nella "delegazione" di ogni Regione in Senato, il numero minimo di senatori-consiglieri regionali deve essere di tre e, quindi, una

---

[17] Mi sia consentito rinviare, sul punto ad E. GIANFRANCESCO, *La "scomparsa" della potestà ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in *www.issirfa.cnr.it,* sezione *Studi e interventi*.

[18] Su di un interessante tentativo di estendere anche al modello ad elezione indiretta dei Senatori da parte dei Consigli regionali ispirato al *Bundesrat* austriaco (che però prevede la possibilità di elezione anche al di fuori dei propri componenti) l'istituto del vincolo di mandato tipico del *Bundesrat* tedesco, cfr. S. PAJNO, *Per un nuovo bicameralismo, tra esigenze di sistema e problemi relativi al procedimento legislativo*, in *Federalismi.it.,* n. 4/2014, p. 22 che fa riferimento a due varianti possibili: a) istruzioni vincolanti da parte delle istituzioni regionali; b) votazione a maggioranza all'interno della delegazione regionale. Cfr. anche R. BIN, *Coerenze ed incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte,* cit., p. 7.
Nel sistema austriaco è un vincolo politico-partitico ad assicurare la corrispondenza del voto del membro del *Bundesrat* con le indicazioni politiche della frazione del Parlamento del *Land* che lo ha eletto (A. GAMPER, *The Austrian Bundesrat,* cit., p. 791). Come si è già accennato sarebbe tutta da sperimentare la forza di questo vincolo in un sistema politico-partitico in profonda crisi come quello italiano...
Sulla *doctrine of instructions* nella storia del Senato USA, prima dell'approvazione del XVII emendamento, cfr. F. PALERMO – M. NICOLINI, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, cit., p. 157.

[19] La circostanza che quello stesso elettorato costituisca *pro quota* l'opinione pubblica oggi fortemente critica nei confronti dell'istituzione regionale in generale costituisce un tipico paradosso italiano.

delegazione complessiva di quattro senatori espressi dalla regione come entità geografica è richiesta dalla stessa logica *qualitativa* della riforma.

A questo punto mi sembra che si aprano diverse possibilità ulteriori di conformazione organizzativa del Senato, collegate ad opzioni politico-costituzionali diversificate.

Se si ritiene che il mantenimento a novantacinque del numero dei senatori costituisca un obiettivo ed un valore (soprattutto politico) non rinunciabile, pare inevitabile dover sacrificare nella ripartizione dei seggi per Regione il criterio proporzionale, messo del resto fuori gioco già dalla elevazione – necessitata in ragione del tipo di rappresentanza politica prescelta, si ribadisce – della soglia minima di senatori per Regione a quattro componenti. Si rende necessaria, in altri termini, l'introduzione di uno (tra i vari) criteri di *proporzionalità decrescente*[20] nella composizione delle seconde camere, di evidente ispirazione federalista ma che, forse per questo, scontano non poche "antipatie" nella fase attuale del regionalismo italiano. Proprio il richiamo alla concretezza dovrebbe, però, indurre a tralasciare questioni di principio e ad esaminare l'idoneità tecnica di determinate soluzioni a risolvere determinati problemi.

E' noto che, nell'esperienza tedesca, pur in presenza di un numero abbastanza elevato di *Länder* (sedici), il mantenimento del margine di oscillazione dei seggi attribuiti al *Bundesrat* in un *range* abbastanza ristretto (da due a sei) ed il numero limitato di seggi massimi attribuibili al singolo *Land* (sei, appunto) ha consentito di avere un organo snello, attualmente di sessantanove membri[21]. Meno significativa, appare, sotto questo punto di vista, l'esperienza austriaca, ove è soprattutto il numero limitato dei *Länder* che compongono la Federazione (nove) a consentire il contenimento dei componenti del *Bundesrat* nel numero attuale di sessantuno, mentre il margine di oscillazione (da tre a dodici) ed il numero massimo di dodici seggi per *Land* avrebbero consentito la formazione di un organo di dimensioni più cospicue.

A voler salvaguardare maggiormente il criterio della proporzionalità nella ripartizione dei seggi tra le Regioni, si impone, invece, l'esigenza di accompagnare la fissazione della soglia minima di quattro senatori per Regione con l'incremento del numero dei senatori da novantacinque ad un numero oscillante tra i centocinquanta ed i duecento[22]. Tale soluzione consentirebbe di recuperare un'apprezzabile differenziazione tra rappresentanze di Regioni con diversa consistenza demografica, evitando gli appiattimenti sopra evidenziati nel testo.

Secondo chi scrive, però, il criterio della proporzionalità deve trovare in ogni caso nella composizione di una seconda camera rappresentativa di istituzioni territoriali dei temperamenti: non solo verso il basso, come nel caso italiano prevede il criterio di composizione della singola rappresentanza regionale previsto dalla riforma (e negli stati federali il principio di pari dignità costituzionale di ogni Stato membro della Federazione, grande o piccolo che sia,

---

[20] Per usare l'espressione di F. BASSANINI, *Prime riflessioni sulla bozza di riforma del bicameralismo e del Titolo V del Governo Renzi*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2014, p. 5 che avanza l'ipotesi di un *excursus* compreso tra quattro e dieci senatori.

[21] Non va mai dimenticata, comunque, la resistenza in ambito politico e culturale tedesco a considerare il *Bundesrat* una *seconda* camera *parlamentare* a pieno titolo: cfr., per tutti, M. KOTZUR, *Federalism and Bicameralism – The German «Bundesrat» (Federal Council) as an Atypical Model, in* AA.VV. (a cura di J. LUTHER – P. PASSAGLIA – R. TARCHI), *A World of Second Chambers*, cit., p. 257 s., il quale ne sottolinea, comunque il carattere funzionale, anche se non formale, di seconda Camera del Parlamento federale tedesco.

[22] Come era stato avanzato dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Governo Letta.

sotteso alla Costituzione federale), ma anche verso l'alto, poiché macroscopiche differenze numeriche nelle rappresentanze *lato sensu* regionali ledono anche esse il principio di pari dignità costituzionale di ciascuna di esse. Si tratta di un principio, di indubbia matrice federalista, che ritengo debba essere fatto valere per ogni Camera rappresentativa di istituzioni territoriali, prescindendo dalla natura federale o meno dell'ordinamento complessivo.

Sotto questo punto di vista, ritengo che il rapporto di uno a quattro dell'esperienza federale austriaca costituisca un buon termine di confronto.

Eduardo Gianfrancesco