

**DIRITTO COSTITUZIONALE E STORIA DEL DIRITTO:
IL SENATO NEL PROCESSO COSTITUENTE SPAGNOLO ED IN QUELLO ITALIANO ***

di Vicente A. Sanjurjo Rivo
Università di Santiago de Compostela

I.- INTRODUZIONE

Il Senato italiano e quello spagnolo sono stati oggetto, nel tempo, di vaglio critico e di proposte di riforma. Ambedue hanno in comune una originaria natura di rappresentanza territoriale senza tuttavia assolvere adeguatamente a tale funzione. A nostro giudizio, l'origine di tale disfunzione deve farsi risalire ai corrispettivi processi costituenti; partendo da questi ultimi, si potrà trarre, come faremo in seguito, qualche conclusione circa il rapporto fra Costituzione e storia. Le particolari circostanze che accompagnarono l'elaborazione della Costituzione nei due Paesi relativamente all'organizzazione territoriale dello Stato e del Senato hanno prodotto, nel caso italiano, una contraddizione fra le previsioni costituzionali ed i primi anni di vita costituzionale, in quello spagnolo, la necessità di completare il testo costituzionale nello sviluppo successivo. Si vedrà, così, come la configurazione delle seconde Camere nei due Paesi sia stata condizionata dalla congiuntura politica esistente nella fase di elaborazione delle relative Costituzioni, e come la stessa, una volta approvati ambedue i testi costituzionali, abbia avuto una forte influenza sugli stessi.

II.- LA SECONDA CAMERA ITALIANA: UN SENATO DI COMPROMESSO

Dopo la caduta del fascismo – e mentre si era ancora in piena attività bellica – in Italia si apre un processo di transizione verso la democrazia; parimenti accadrà in Spagna, qualche anno più tardi, pur in un contesto diverso. Nella transizione italiana, si tenterà di ritornare all'ordinamento liberale dello Statuto albertino, il quale, superato dagli avvenimenti, consentirà, in un breve lasso di tempo, di pervenire al regime democratico attualmente vigente¹.

* Tradotto da Claudia Storini.

¹ Nell'ampia bibliografia relativa sia alla letteratura storiografica sia — e più specificamente — a quella giuridica, riferita al periodo storico in considerazione, può essere utile la consultazione, fra altri, di A. C. Jemolo, "Continuità e discontinuità costituzionale nelle vicende italiane del 25 luglio

Fin dagli inizi, era prevedibile che la futura organizzazione territoriale dello Stato avrebbe conosciuto una svolta radicale e la Regione ne avrebbe occupato un posto centrale. Tale svolta costituiva una reazione al tradizionale centralismo dello Stato liberale ed anche un meccanismo di contenimento delle richieste regionalistiche (e perfino separatiste) di talune parti del territorio, per soddisfare le quali, prima di avviare il processo costituente, si era pervenuto ad approvare gli statuti regionali della Sicilia e della Valle d'Aosta².

Tutta la produzione normativa di questa fase, che qualche anno più tardi verrà definita in dottrina come Costituzione materiale, fu opera fondamentalmente dei partiti politici. In questo senso, occorre ricordare il Decreto luogotenenziale del 25 giugno 1944, n. 151, che ne costituisce parte sostanziale, e che operò come una norma-ponte verso la democrazia, rinviando direttamente alla creazione di una Assemblea costituente. Come è stato sottolineato, i partiti politici furono i veri costituenti della Costituzione materiale. Non si potrebbero comprendere avvenimenti importanti come la rinuncia del Re e l'istituzionalizzazione della Luogotenenza o le modalità per risolvere la questione istituzionale senza tener conto dei diversi partiti e dei relativi rapporti di forza. E' per tale ragione che s'impone l'analisi delle diverse proposte o delle linee programmatiche avanzate dai partiti in tema di Senato (ed anche di organizzazione territoriale) nella fase antecedente ai lavori della Costituente. A parte il valore in sé di tali proposte, esse costituiscono il bagaglio fondamentale con il quale i diversi partiti avvieranno i lavori costituenti,

1943", in *Atti Accademia Nazionale Lincei*, Roma, 1947; V. Guelli, *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Roma, 1950; P. Calamandrei, "Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori", in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei ed A. Levi, Firenze, 1950, pp. 89-140; A. Amorth, *Problemi costituzionali: dallo Statuto albertino alla Costituzione della Repubblica*, Milano, 1951; V. Onida, *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana (testi e documenti)*, Bologna, 1976; AAVV. (a cura di E. Cheli), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, Bologna, 1979; U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, 1989; Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica*, Roma, 1993; Negri, *Storia politica italiana*, Milano, 1994, e AAVV., (a cura di R. Romanelli), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, 1995.

² Decreto legislativo del 7 settembre 1945, n. 545, relativo alla regione della Valle d'Aosta, ed il Real Decreto legislativo del 15 maggio 1946, n. 455, di approvazione dello Statuto di Sicilia.

costituendo punti di partenza imprescindibili in quanto connoteranno gli esiti definitivi del dibattito costituente³.

Pur nelle loro diverse sfumature, all'interno dei partiti italiani del centro-destra, si registrava un generale orientamento di favore per il regionalismo; tuttavia, quest'ultimo, a seconda dei casi più o meno accentuato, non si tradurrà in una proposta regionalista chiaramente definita. La contrarietà al modello federale, considerato come un fattore di disgregazione del Paese, fu utilizzato anche per indebolire il modello regionale sostenuto dal centro-destra. Per tale ragione, allorché si doveva collegare l'organizzazione territoriale con la configurazione della Seconda Camera, nessun gruppo propose un modello di Senato autenticamente regionale. Ne seguì che alla rappresentanza regionale furono sovrapposte altri tipi di rappresentanza, pervenendo, infine, all'attribuzione al Senato di funzioni essenzialmente conservatrici –quelle proprie di una Camera di riflessione– di miglioramento tecnico o di contrappeso dell'attività dell'altra Camera.

La sinistra, a sua volta, – in via generale favorevole al monocameralismo – contestava il processo di regionalizzazione del Paese, in quanto avrebbe potuto produrre un effetto di dispersione del potere politico e di indebolimento dell'attività di programmazione. In tal senso, l'unico punto di incontro con il centro-destra consisteva nell'opposizione netta al federalismo. Nonostante ciò, sia i socialisti che i comunisti, alla fine, furono disponibili ad accettare la previsione di una Seconda Camera, eletta con procedure democratiche e priva di funzioni conservatrici. In cambio di tale disponibilità, gli stessi chiesero che il Senato potesse servire da strumento di controllo dello Stato centrale sulle Regioni, benché ciò costituisse un ribaltamento del ruolo del Senato regionale.

Lungo il percorso di rottura definitiva con l'ordinamento prefascista, all'interno del Ministero per la Costituente, fu istituita una “Commissione per gli Studi sulla Riorganizzazione dello Stato”, che si articolò in più sotto-commissioni; la prima delle quali, competente sui “problemi costituzionali”, costituì un magnifico banco di prova che anticipò i problemi ed il modo di ordinare ed affrontare il dibattito che successivamente impegnerà lo stesso costituente⁴. In effetti,

³ Rispetto all'attività realizzata dai diversi partiti politici ed al loro crescente protagonismo in quell'epoca, cfr., in generale, AAVV. (a cura di R. Ruffilli), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, V. I: “L'area liberal-democratica. Il mondo cattolico e la Democrazia Cristiana”, e V. II: “L'area socialista. Il Partito Comunista Italiano”, Bologna, 1979.

⁴ Per la documentazione relativa ai lavori della prima e della seconda Sottocommissione della “Commissione per gli studi relativi alla Riorganizzazione dello Stato” cfr. G. D'Alessio, *Alle origini*

in questa I^a Sotto-Commissione furono valutati i modelli di Senato regionale e corporativo (o di interessi), ma, già allora, l'assenza di progetti regionali concreti impediva di riconoscere alla Seconda Camera un certo grado di specializzazione funzionale-territoriale, di tal ch , alla fine, in suo favore furono previste funzioni identiche a quelle attribuite alla Camera dei Deputati, con l'evidente finalit  conservatrice di neutralizzarne, eventualmente, le attivit . In realt , la parit  fra le due Camere altro non era che un *escamotage* al servizio delle idee pi  tradizionali; il bicameralismo cosiddetto *perfetto* rendeva effettive le intenzioni conservatrici del bicameralismo *tout-court*.

Avviato il processo costituente, ed accolto il bicameralismo perfetto, il disaccordo politico di fondo sulla struttura regionale dello Stato⁵ si spost  sulle modalit  di composizione del Senato⁶. Infatti, le linee di confronto destra-sinistra e regionalismo-antiregionalismo possono spiegare di per s  i patti incrociati che caratterizzarono il processo costituente italiano in tale materia, portando il Senato alla sua definitiva configurazione. In particolare, la prima linea di confronto (destra-sinistra), connot  la prima fase dell'*iter* costituente, traducendosi nell'approvazione del bicameralismo e nell'equiparazione funzionale delle Camere.

Successivamente, la seconda linea di confronto (regionalismo-antiregionalismo) (oltre all'anticorporativismo) giustificher  il patto – in un certo senso, *contro natura* – fra i comunisti e la destra finalizzato ad isolare i repubblicani ed i cattolici, sensibili alle istanze regionalistiche.

della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato" (1945-1946), Bologna, 1979.

⁵ A questo rispetto vedasi, per tutti, il minuzioso lavoro di S. Magagnoli, "Autonomie locali e regioni nei lavori per l'elaborazione della Costituzione", in S. Magagnoli, E. Mana, e L. Conte, *La formazione della Repubblica. Autonomie locali, regioni, governo, politica economica*, Bologna, 1998, pp. 11 e ss.

⁶ Con riferimento ai lavori della Costituente ed alla riflessione sugli stessi, vedasi V. Falzone e P. F. Grossi, "Assemblea costituente italiana", in *Enciclopedia del diritto*, vol. III, Milano, 1960, pp. 370 e ss.; V. Falzone, F. Palermo e F. Cosentino, *La Costituzione della Repubblica italiana. Illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, Milano, 1980; AAVV. (a cura di U. De Siervo), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, T. II: "Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale", Bologna, 1980; C. Amirante e V. Atripaldi (a cura di), *Fausto Gullo fra costituente e governo*, Napoli, 1997, nonch  *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VII, VI e IV, Camera dei Deputati, Roma, 1971.

Tuttavia, occorre sottolineare come anche in questa fase sia intervenuto il confronto destra-sinistra, e pertanto entrambe le linee di confronto si alternarono, intrecciandosi in una sorta di comune interesse che risultavano, al contempo, profondamente contraddittori. Mentre il binomio regionalismo-antiregionalismo conciliava ambedue gli estremi dell'arco parlamentare intorno al collegio uninominale, emergeva l'asse destra-sinistra per mettere a nudo le diverse motivazioni che ispiravano i due gruppi: la destra, infatti, sosteneva il sistema maggioritario, al fine di dar vita ad un Senato strutturalmente distinto dalla Camera dei Deputati ed in tutto equiparato alla stessa, la sinistra, al contrario, lo sosteneva per ragioni opposte. Per tale ragione, alcuni importanti rappresentanti della destra sostennero in modo strenuo la nomina da parte del Presidente della Repubblica di una quota di senatori, mentre la sinistra, una volta conseguito il suffragio universale diretto, negoziò con la DC il regime elettorale del Senato al fine di svalutare il sistema uninominale, assimilandolo, nei fatti, a quello della Camera dei Deputati, e riducendo ulteriormente, così, le possibili differenze fra le due Camere.

Indubbiamente, il ruolo svolto dal PCI quale forza egemonica della sinistra fu decisivo durante le diverse fasi che portarono alla configurazione definitiva del Senato. Il suo percorso in materia, invero, non fu lineare, caratterizzandosi con una sorta di permanente oscillazione di posizioni, confuse ed incoerenti fra loro ma *solo in apparenza*. Cosicché, se nella fase iniziale il Senato regionale ebbe il consenso dei comunisti (che in tal modo ritenevano di poter isolare l'orientamento di un Senato corporativo, di stampo cattolico), in seguito, esso risultò inammissibile agli stessi, in quanto veniva ritenuto connotativo di una struttura federale, per nulla applicabile al caso italiano, in virtù di quanto disposto dal nuovo testo costituzionale. In tal modo, essi accolsero le soluzioni in materia di collegio uninominale, in sintonia con la destra. Con tale alleanza tattica (come era avvenuto anche in altri casi), i comunisti si prefiggevano di conseguire la previsione del suffragio universale diretto a fronte di quello indiretto, sostenuto dai repubblicani e dai democristiani. Raggiunto l'obiettivo, gli stessi non esitarono a negoziare con la DC il sistema elettorale del Senato che, pertanto, finì per svalutare il sistema uninominale, avvicinandolo a quello proporzionale previsto per la Camera dei Deputati.

Si è utilizzato la locuzione '*solo in apparenza*', in quanto, dietro alle continue oscillazioni del PCI, si celava una opzione lineare e ben definita, che aveva come punto di approdo la maggiore omogeneità possibile nella composizione delle due Camere. In realtà, al PCI ed alla sinistra in generale non restavano molte alternative: approvato il bicameralismo e l'identità di funzioni fra le due Camere (binomio destra-sinistra), l'unico modo per neutralizzare la Seconda Camera era quello di avvicinare quanto più possibile le relative modalità di composizione dei due organi. Ciò

non solo (anche se ciò deve dirsi principalmente per la sinistra) perché gli elementi di differenziazione che si volevano introdurre per la Seconda Camera avevano un *tratto* conservatore, ma anche perché due Camere strutturalmente distinte ma con poteri identici avrebbero condotto molto probabilmente alla paralisi del sistema. La sinistra, in generale, ed i comunisti, in particolare, erano coscienti che il gioco dei contrappesi non si doveva incentrare sul confronto fra la Camera dei Deputati ed il Senato (che sarebbe stato un contrappeso fattivamente conservatore allorché l'altra Camera fosse stata di segno progressista), ma sulla dialettica Governo centrale ed ordinamento regionale. Con ciò, si può affermare che, nell'assunzione stessa del bicameralismo perfetto, ritroviamo la fonte di un bicameralismo ridondante che, se pur fattibile, lo sarebbe stato a discapito della sua funzionalità. Inevitabilmente, il risultato finale fu l'assenza di un modello ben definito. Dalla sua originaria configurazione – e perfino in precedenza – fino ad oggi, per tali ragioni, questo Senato '*non desiderato*', nonostante diversi tentativi di riforma, è stato bersaglio delle critiche più dure e severe.

III.- LA SECONDA CAMERA SPAGNOLA: UN SENATO DI CIRCOSTANZA

In Spagna, al contrario, con la morte di Franco e nel rispetto delle previsioni sulla successione si produsse l'instaurazione della Monarchia. Mentre in Italia si perseguiva una continuità giuridico-formale con l'ordinamento liberale albertino, in Spagna si postulava la continuità con l'ordinamento franchista. Per tale ragione, se in Italia le prime configurazioni della Seconda Camera s'inscrivevano nella tradizione delle monarchie costituzionali, in Spagna, come ha dimostrato la fallita pseudo-riforma Arias-Fraga, il Senato non ha avuto altra finalità che quella di preservare la monarchia autoritaria legata all'ordinamento franchista, ostacolando ogni tentativo di riforma.

Al pari dell'Italia, in Spagna, dopo la morte del dittatore, non mancarono elementi capaci di far assumere la questione territoriale, in particolare nella sua dimensione regionale, come uno dei problemi cruciali meritevoli di una particolare attenzione. Per tale ragione, la Legge per la Riforma Politica, contravvenendo alla tradizione unicamerale dell'ordinamento franchista, finì per prevedere la Seconda Camera, anche se, invero, tale soluzione costituiva piuttosto un alibi per conseguire altri scopi. Infatti, tale legge, che, per la sua dimensione storica, meglio si potrebbe chiamare Legge di riforma per la rottura politica, conteneva elementi demo-liberali classici (il che già costituiva una novità), ma anche alcuni tratti caratteristici del precedente regime; peraltro, ciò

risultava prevedibile, quando si consideri come essa non fosse altro che una norma di transizione prodotta del franchismo⁷.

Anche se la legge, nel suo complesso – data la sua natura essenzialmente strumentale – poteva essere considerata come un apparato di norme transitorie, al suo interno risultavano individuabili tre distinti e sovrapposti piani. Al primo ritroviamo quella parte dell’articolato che disciplina i diversi aspetti destinati a durare nel tempo e che non si esauriscano nella stessa legge (principio democratico, Stato di diritto, Parlamento bicamerale, composto da un Congresso eletto a suffragio universale diretto e da un Senato territoriale e di notabili). Al secondo piano sono riconducibili le disposizioni relative all’organizzazione ed al funzionamento del Parlamento ed, infine, nel terzo, si collocano le disposizioni che hanno vigenza fino allo svolgimento delle prime elezioni.

Come è stato appena osservato, il Senato veniva concepito come una Camera territoriale e di notabili, assumendosi come entrambi questi aspetti si proiettassero sulla configurazione della futura Seconda Camera.

Tuttavia, il principio di intervento minimo della Legge per la Riforma Politica a favore del futuro Parlamento (costituente) venne meno appunto con l’introduzione del Senato, nella misura in cui tale scelta costituiva di per sé una opzione costituente: una opzione a favore di un’organizzazione bicamerale del Parlamento e di un determinato modello di seconda camera (territoriale e di notabili, nel caso di specie).

⁷ Sul contenuto della Legge per la Riforma Politica si può consultare, nell’ampia bibliografia sul tema, P. Lucas Verdú, *La octava Ley Fundamental. Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez*, Madrid, 1976, pp. 75-88; F. González Navarro, *La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977, pp. 37 e ss.; A. Hernández Gil, *El cambio político español y la Constitución*, Barcelona, 1982, pp. 146-177; R. Morodo, *La transición política*, Madrid, 1984, pp. 116-124; specificamente in rapporto alla Seconda Camera, J. M. Vera Santos, *Senado territorial y presencia de notables*, Madrid, 1997, pp. 121-127; P. Pérez Tremps, “La ley para la reforma política. Aspectos de la transición política española”, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n. 54 (1978), pp. 137 e ss.; J. M. Martín Oviedo, “De la octava Ley Fundamental del Reino a la nueva ordenación constitucional española. (Exégesis técnica de la Ley para la Reforma Política)”, in *Revista de Derecho Público*, n. 68 e 69 (1977), pp. 651-664, e più in generale, L. Sánchez Agesta, “La nueva Ley Fundamental para la Reforma Política”, in *Revista de Derecho Público*, n. 66 (1977), pp. 5-12.

In realtà, il Senato costituiva un elemento superfluo e fuori luogo nel meccanismo disegnato dalla Legge per la Riforma Politica, presentandosi come una evidente riprova della mancata esistenza di una correlazione logica fra la proclamata rappresentatività e le funzioni assunte, come anche del fatto che la sua configurazione fosse l'unico profilo di quel primo ambito regolativo già descritto che, contraddicendo la sua vocazione a durare, avrebbe subito un'alterazione, con la soppressione della categoria dei senatori regi nella futura Costituzione.

La transizione politica si traduceva soprattutto in uno sforzo importante di tenere unite riforma e rottura; la Legge per la Riforma Politica, il suo paradigma giuridico, ne costituiva in breve la sintesi. Il Senato non era affatto estraneo a questo scontro fra riforma e rottura. Di fatto, nel progetto che la Legge per la Riforma Politica aveva delineato per quella Seconda Camera si riscontravano caratteristiche di ambedue le tendenze: in pratica, si trattava di un Senato territoriale, in senso provinciale (rottura), ma anche di una classica Seconda Camera conservatrice (riforma). Ciononostante, a differenza di quanto avvenne nell'intero processo – il che ne dimostra, ancora una volta, l'origine falsata – in questo caso si verificò il fenomeno inverso, giacché non fu la riforma a porsi al servizio della rottura, ma quest'ultima a subordinarsi alla prima; così il Senato territoriale non fu che un pretesto per canalizzare, mediante il gruppo di senatori regi ed il sistema elettorale prescelto, le domande e le aspettative dei settori più conservatori. Se la Legge per la Riforma Politica fu uno strumento di rottura con l'apertura del processo costituente e la successiva approvazione della Costituzione, il Senato, che aveva varato tale legge, non riuscì ad esserlo in quanto incapace di disfarsi in tempo delle sue connotazioni più conservatrici.

Sulla base di quanto detto finora, sembrerebbe che questa Seconda Camera si configurava come una *malformazione* di quell'*embrione* di ordinamento che intendeva costituirsi come il germe di una nuova organizzazione costituzionale, giacché, mentre si prevedeva che essa dovesse basarsi sul principio di sovranità popolare, il nuovo Senato, al contrario, non avrebbe agito come espressione ma come limite della sovranità popolare. Anche se stranamente, utilizzando un'espressione impropria, questa *tara* non ha mai minato la vitalità di quell'*embrione*, essa costituiva la fatale conseguenza del fardello genetico ereditato, quello dell'ordinamento franchista. Una genesi così sfortunata, come si vedrà, ne segnerà il destino: quello di essere appunto una istituzione controversa, screditata ed, in alcuni casi, censurata.

Mentre nell'ambito giuridico (la Legge per la Riforma Politica) la riforma e la rottura procedevano simultaneamente, nel campo politico (la negoziazione) esse si succedevano nel tempo. Se si considera questo secondo aspetto, possiamo cogliere come, fino all'approvazione della Legge per la Riforma Politica, la riforma fosse contrattata con i settori vicini al regime, per

poi contrattare la rottura con l'opposizione democratica. A partire da quel momento, i diversi partiti politici acquisteranno un crescente protagonismo, anche se, in quel momento, in generale, non disponevano di forti strutture organizzative né di un grande insediamento sociale. Ora, tutti i partiti, o per lo meno quelli più importanti, per convinzione o per mera rassegnazione, concordavano sulla necessità di avviare un processo di decentramento, ponendo fine ad un centralismo già allora vecchio ed esaurito. Ciononostante, non vi era unanimità sul modo di realizzarlo; tutti erano d'accordo sul *che cosa* ma non sul *come*. In relazione a questo secondo aspetto, le discordanze esistenti non erano conseguenza del confronto fra modelli territoriali perfettamente definiti, ma piuttosto fra prime prospettazioni in materia; il centro-destra non si spingeva oltre un regionalismo nebuloso ed impreciso; la sinistra, a sua volta, oscillava fra la connivenza con il nazionalismo (differenziazione) ed il progetto razionale-cartesiano del federalismo (omogeneità). Ma nemmeno in questo caso lo Stato federale si proponeva come un modello perfettamente definito e concluso fin dall'inizio; al contrario, differendolo nel tempo, esso si trasformava in una mera aspirazione. Eppure, tali differenze erano di per sé sufficienti a mostrare, come un'evidenza, che fra l'indeterminato Stato regionale di AP (Alianza Popular) e le proposte federali della sinistra sussisteva una profonda differenza, e ciò rendeva praticamente impossibile un accordo politico, almeno sui contenuti essenziali, di un concreto modello territoriale. Per tale ragione, quando si proponeva uno di essi (come quello dell'organizzazione federale) non si pensava ad una sua applicazione immediata (che nel fondo avrebbe impedito il raggiungimento di un accordo politico in materia) ma rinviata nel tempo.

Stando così le cose, potevano essere proposti tanti senati quanti erano i modelli di decentramento: il decentramento indeterminato di AP si accompagnava con un Senato confuso nel quale convivevano una infinità di rappresentazioni diverse; alla base regionale auspicata da UCD faceva da riscontro un Senato di composizione regionale ed, infine, il proposito federalista della sinistra si coronava con il noto Senato federale. Ciò che sembra inverosimile è che, pur essendo tutti essi, e ciascuno a suo modo, senati territoriali, nessuno (con la significativa eccezione della proposta comunista) poteva definirsi come funzionalmente territoriale. Ciononostante, essi non avevano funzioni specializzate in ambito territoriale perché, probabilmente, non le potevano avere. Dal momento che nessuna forza politica aveva un modello territoriale perfettamente definito, e se pure lo aveva (lo Stato federale) era soltanto per rinviarlo nel tempo, risultava impossibile prospettare un Senato definito nei suoi contorni istituzionali: se l'organizzazione territoriale dello Stato era da completare, la configurazione territoriale del Senato doveva necessariamente risultare incompleta. Riconoscergli poteri effettivi in simili contesti istituzionali

avrebbe significato introdurre un elemento di tensione (e di incongruenza) nel sistema; pertanto, risultava funzionale renderlo assolutamente disfunzionale. E' in tale confusione di fondo che i diversi partiti politici cominciarono ad assolvere al loro compito costituente⁸.

Il dibattito costituente era iniziato orientandosi su due testi (*el Borrador y el Anteproyecto*⁹), che propendevano a favore di un modello territoriale basato sui principi di generalizzazione e di uguaglianza autonoma. Riflesso del primo era la configurazione chiaramente autonoma della Seconda Camera (se per autonomico, e non semplicemente partitica, si può considerare un Senato eletto quasi nella sua interezza dalle assemblee legislative autonome). Del secondo, la previsione di una sola via di accesso all'autonomia (anche se, a dir il vero, nemmeno in questo caso si potrebbe parlare in senso stretto di un solo procedimento di accesso così come in un secondo momento, cioè a partire dall'*Informe de la Ponencia*, non ce ne sarebbero stati solamente due ma parecchi di più), il riconoscimento di un solo procedimento di elaborazione degli statuti di autonomia, l'omogeneità istituzionale ed il sistema di lista unica di distribuzione delle competenze.

Ciononostante, in materia di competenze, il principio di omogeneità sembrava difficilmente sostenibile. Indubbiamente, il sistema di lista unica conferiva ai diversi territori autonomi un ampio margine ed in teoria le stesse possibilità (uguaglianza) al momento di assumere le proprie competenze: in principio si sarebbero potute attribuire tutte quelle che non fossero state riservate allo Stato includendole nella lista unica. Tutti i territori autonomi, senza alcuna distinzione,

⁸ Sulle posizioni che, in rapporto a tali questioni, avevano in quel tempo i quattro grandi partiti di ambito nazionale, cfr. A. de Blas Guerrero, "UCD, PSOE, PCE y AP: las posiciones programáticas", in *Los partidos políticos en España*, Barcelona, 1979; *II Congreso nacional de Alianza Popular*, 1978; A. de Blas Guerrero, "El problema nacional-regional español en los programas del PSOE y PCE", in *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n. 4 (1978); F. Bustelo ed altri, *PSOE*, Barcelona, 1976; *XXVII Congreso del Partido Socialista Obrero Español*, edizione a cura di A. Guerra, Barcelona, 1977; *Manifiesto-Programa del Partido Comunista de España*, editato dalla Commissione Centrale di Propaganda del Partito Comunista di Spagna, Madrid, 1977; J. Solé Tura, *Los comunistas y la Constitución*, Madrid, 1978 e, dello stesso autore, "La Constitución y la lucha por el socialismo", in AAVV., *La izquierda y la Constitución*, Barcelona, 1978.

⁹ Durante il dibattito costituente spagnolo si susseguirono diversi testi costituzionali la cui individuazione in castigliano come *Borrador*, *Anteproyecto*, *Informe de la Ponencia* conserveremo in tutto il testo.

avrebbero potuto decidere (principio dispositivo) per un massimo tetto competenziale e, per lo stesso motivo, per uno minimo. In ogni caso, da un punto di vista giuridico, tutte le regioni autonome avrebbero potuto dotarsi dello stesso ambito di competenze (uguagliamento): e qualora non lo avessero fatto, provocando in questo modo diversi livelli di competenze (differenziazione), ciò non sarebbe stato per impossibilità giuridica, bensì per la libera utilizzazione del principio dispositivo. In questo aspetto, inoltre, si avvicinava abbastanza all'archetipo di schema federale in cui la Costituzione federale avrebbe regolato le sole materie di cui la Federazione si riserva la competenza, occupandosi appena degli Stati federati, ad eccezione di ciò che concerne la loro partecipazione nelle decisioni della Federazione. L'insieme di competenze di un territorio autonomo, pertanto, sarebbe stato inizialmente fissato in ogni statuto di autonomia anche se, successivamente, i suoi contorni avrebbero potuto subire variazioni mediante le diverse tecniche di decentramento delle competenze esclusive – e non escludenti – dello Stato. Comunque, sia in un caso che nell'altro, sia che si realizzasse per via statutaria che extrastatutaria, l'assunzione di competenze da parte dei territori autonomi sarebbe stata basata sulla negoziazione e sulla bilateralità: in entrambi i casi il principio dispositivo si sarebbe dovuto assoggettare alla negoziazione bilaterale, giacché il suo definitivo contenuto sarebbe dipeso dalla ratifica del potere centrale (approvazione da parte del Parlamento degli statuti di autonomia) o da un atto volitivo dello stesso Stato (delega o trasferimento di competenze statali). In questa negoziazione mancava, però, una premessa che di norma è presente nei Stati federali: la presenza di due grandi partiti con insediamento sociale in tutta la Federazione che riuniscano gli elementi di coesione e di unione fra le parti federate. Di conseguenza determinati territori autonomi con partiti la cui matrice ideologica si basava sull'esaltazione della differenza e che, al contempo, erano in condizione di orientare tale negoziazione, avrebbero potuto accedere ad un livello di competenze più ampio rispetto a tutti gli altri.

Pur dovendosi riconoscere che nulla di tutto ciò poteva dedursi direttamente dal *Borrador* o dall'*Anteproyecto* e che, come si è appena detto, l'ultima parola in questa negoziazione spettava al potere statale, ciò che è certo è che il problema della differenziazione fu presente fin dall'inizio del dibattito costituente. Per questa ragione, quando all'interno della *Ponencia* si discussero gli aspetti controversi del processo di elaborazione degli statuti, furono avanzate diverse proposte relative alla "previsione di disposizioni speciali per l'elaborazione dello Statuto in regioni

concrete”¹⁰, il che costituisce indubbiamente una evidente oremessa di quella che in seguito sarebbe stata la Disposizione Transitoria seconda del testo costituzionale.

In conclusione, nel *Borrador* e nell’*Anteproyecto* ritroviamo una evidente centralità delle linee di confronto generalizzazione-omogenizzazione; ciononostante essi non erano del tutto estranei, così come si è appena detto, a quello della differenziazione, e nemmeno a quello della non-generalizzazione o limitazione delle autonomie, e ciò perché la creazione dei territori autonomi spettava all’esercizio di un diritto; in altri termini, per la loro costituzione vigeva il principio dispositivo o di volontarietà: non esisteva un concreto modello territoriale costruito sulla base di principi chiari ed inequivoci; pertanto, in realtà non ci fu mai un disegno territoriale perfettamente definito, nemmeno quando sembrava che così fosse. In un certo qual modo, in questi dubbi ed incertezze risiede una delle possibili ragioni per spiegare il fatto che entrambi i testi prospettavano una seconda Camera decisamente autonoma dal punto di vista strutturale e debolmente autonoma da quello funzionale. Partendo da questa seconda prospettiva, il Senato non si profilava come una Camera attiva, con iniziativa propria, ma piuttosto come una istanza di garanzia dell’autonomia – e non autonoma – che per la natura stessa delle sue funzioni aveva un carattere eccezionale. Con questo progetto funzionale che, con lievi modifiche, si riprodurrà nei diversi testi elaborati durante i lavori costituenti si perveniva sempre allo stesso punto: quello di una Seconda Camera priva di specializzazione funzionale, subordinata al Congresso. E ciò aveva l’effetto perverso di disegnare, a prescindere dalla sua composizione, un Senato ridondante; tuttavia ed al contempo aveva l’indubbia capacità di attutire i dubbi e le oscillazioni che oscuravano il modello territoriale e che troveranno il loro giusto riflesso nella dimensione organica della Seconda Camera.

Probabilmente però la spiegazione di questa contraddizione non si esaurisce qui, dal momento che è certo che un Senato strutturalmente differenziato e dotato di effettivi poteri era ostacolato tanto dai grandi partiti statali come da quelli nazionalisti. La territorializzazione del potere politico poteva certamente generare nelle diverse regioni autonome sistemi di partiti di ambito regionale con la conseguente proliferazione di forze politiche di taglio regionalista, soprattutto se si considera che in quella fase storica i grandi partiti nazionali erano ben lungi dall’aver un insediamento pienamente consolidato. Con l’avvio del sistema di rappresentanza proporzionale

¹⁰ Prima stesura della *Ponencia* di Costituzione nella sua riunione del giorno 26 ottobre del 1977, Atti della conferenza costituzionale, pubblicati in *Revista de las Cortes Generales*, n. 2 (1984), p. 303.

per l'elezione dei diversi parlamenti regionali si assicurava la trasposizione, più o meno fedele, di questi particolari sistemi di partiti nelle diverse assemblee, e, quindi, al Senato, poiché prevedibilmente la maggioranza dei suoi membri sarebbero stati designati da essi, rispettando a sua volta in modo proporzionale il rapporto di forza esistente in ogni assemblea. Il presumibile risultato di tutto ciò sarebbe stato, quindi, una Camera composta da un variegato mosaico di forze politiche che l'avrebbero resa particolarmente ingovernabile. Inoltre, bisognava tener presente che la durata del mandato dei senatori, così eletti, era vincolata a quella dell'assemblea che li designava. Non si poteva escludere, piuttosto, che le elezioni regionali finissero per essere svolte non simultaneamente ma a scaglioni, nel tempo, e che le fluttuazioni dell'orientamento politico generale che inevitabilmente si determinano avrebbero finito per riflettersi sulla Seconda Camera, con l'aiuto del sistema proporzionale usato nei diversi anelli della catena elettiva (assemblee regionali, in primo luogo, e designazione di senatori da parte delle stesse, in secondo luogo). Se a tutto ciò si aggiunge che il sistema di rappresentanza proporzionale con ogni probabilità sarebbe stato esteso anche al Congresso, il quadro che ne risulta sarebbe stato più o meno il seguente: il partito che avesse disposto della maggioranza – presubilmente relativa – nella Camera Bassa avrebbe dovuto confrontarsi con un'altra Camera che, nella peggiore delle ipotesi, era completamente incontrollabile, e che nella migliore delle ipotesi era sotto il controllo – data la sua finissima sensibilità ai cambiamenti elettorali – di un partito diverso da quello maggioritario nel Congresso e sostenitore del Governo; quest'ultimo, inoltre, non avrebbe potuto sciogliere in nessun caso quella difficile o ingestibile Seconda Camera. In tali condizioni, dotare il Senato di poteri effettivi in materia autonoma o in qualsiasi altro ambito sarebbe stato per i partiti statali quantomeno rischioso. Quest'ultima circostanza, cioè l'uso del sistema proporzionale per il Congresso e la conseguente difficoltà di raggiungere maggioranze sufficientemente stabili, risultava particolarmente vantaggioso per i partiti nazionalisti. Se si fossero realizzate tali previsioni, i partiti nazionalisti avrebbero dovuto assicurarsi una presenza in questa Camera sufficientemente ampia (cosa che il sistema di rappresentanza proporzionale facilitava) sì da poter condizionare le precarie maggioranze che in essa si fossero costituite. Non si tratta di una ipotesi o di una semplice elucubrazione. Lo affermava lo stesso Roca all'interno del dibattito sulla mozione di censura costruttiva: “Oltre ad essere un modo efficace per assicurare una continuità nel Governo, il metodo ci sembra particolarmente valido per il nostro panorama politico [...] in cui *la prevedibile configurazione di due grandi forze politiche non maggioritarie* porterebbe a voti di

censura non costruttivi”¹¹. Raggiunto tale obiettivo, i partiti nazionalisti si sarebbero trovati in un’ottima posizione per poter negoziare (elemento, quest’ultimo, cruciale nel nuovo modello territoriale) nel Congresso dei Deputati i diversi aspetti dello Stato autonomico. Quindi, in realtà, un Senato funzionalmente e pienamente territoriale, oltre che irrealizzabile in quella fase, non interessava nessuno.

Con l’*Informe de la Ponencia* avvenne un’inversione di principi, poiché, anche se per il momento sembrava continuasse a prevalere – soprattutto per l’impulso che allora stava assumendo la politica delle preautonomie¹² – il principio della generalizzazione autonómica, quello della differenziazione passava in primo piano. La differenziazione che era stata presente nei diversi testi costituzionali fino ad allora succedutisi nel precedente *iter* costituente, pur restando in stato di letargo, si affacciava ora in modo prepotente sulla scena costituente per non abbandonarla più. In effetti, il modello autonomico ora si articolava attorno a due differenti sistemi – quello ordinario e quello speciale – perfettamente differenziati, che non si riducevano a due vie di accesso all’autonomia, poiché le vie di accesso erano molto di più, e nemmeno a due procedimenti statutari, bensì a due tipi di autonomia: le une, quelle a regime speciale, con una organizzazione istituzionale perfettamente definita, che riproduceva quella del potere centrale dello Stato, e con un ambito di competenze aperto, che avrebbe avuto come unico limite le

¹¹ Cfr. M. Roca i Junyent, “Una primera aproximación al debate constitucional”, in *La izquierda y la Constitución*, cit., p. 42 (corsivi nostri).

¹² Fra settembre del 1977 ed ottobre del 1978, cioè in poco più di un anno furono istituite quattordici autonomie che avrebbero coinciso con le attuali Comunità Autonome, con l’unica eccezione di Madrid, La Rioja, Cantabria (la cui organizzazione come enti uniprovinciali o come incorporazione ad altre Comunità Autonome era oggetto di discussione in quel periodo) e Ceuta e Melilla. Questa proliferazione delle preautonomie anticipava indubbiamente la futura mappa autonómica, per quanto i successivi testi costituzionali continuassero formalmente a muoversi nella dialettica della generalizzazione-non generalizzazione autonómica. Inoltre, quei regimi provvisori di autonomia, sebbene in modo assai elementare, avrebbero anticipato la futura organizzazione istituzionale – un massimo organo collegiale (Consiglio, Giunta, ecc.) competente a designare un Presidente (salvo nel caso della Generalità), che, a sua volta, disponeva di un organo collegiale di governo – e, quindi, il riparto delle competenze, ancorché fossero state istituite Commissioni miste paritetiche per il trasferimento dei servizi statali ai vari enti preautonomici. Su questi profili vedasi, soprattutto, M. Clavero Arévalo, *España, desde el centralismo a las autonomías*, Barcelona, 1983.

competenze statali; al contrario, le altre, quelle a regime ordinario, sarebbero rimaste orfane di ogni precisazione istituzionale ed il loro ambito di competenza si limitava ad una lista di materie in cui non si chiariva nemmeno se le stesse sarebbero state di natura legislativa o puramente esecutiva, il che, a sua volta, era connesso a quella mancata definizione istituzionale, alla assente puntualizzazione della previsione o meno da parte di queste ultime di assemblee legislative. In definitiva, con *l'Informe de la Ponencia* si delineavano due tipi di enti territoriali: alcuni di decentramento politico e di autonomia piena ed altri di decentramento amministrativo e di autonomia limitata.

Di tal ch , indipendentemente dall'incertezza relativa alla maggior parte delle autonomie, essendo riguardate quelle a regime ordinario da una forte indeterminatezza istituzionale e da una certa provvisoriet , dal momento che il loro ambito di competenza era soggetto a revisione dopo cinque anni, era certo che non aveva pi  senso un Senato a composizione autonoma se le autonomie in esso rappresentate avevano caratteristiche cos  radicalmente diverse e tali da rompere con la logica di un Senato federale. Per tali ragioni, dalla mancata definizione iniziale *dell'Informe de la Ponencia*, al contempo riflesso delle indecisioni e risultato delle conseguenze derivate dal nuovo modello territoriale, si procedette verso un Senato fondamentalmente provinciale (che a sua volta coincise con una progressiva crescita di importanza della provincia nel dibattito costituente¹³) e solo marginalmente autonomo, che sar  quello che accoglier  nel suo testo finale la Costituzione.

D'altra parte, la mancanza di specializzazione funzionale che, nel progetto del Senato del *Borrador* e dell'*Anteproyecto*, appariva non coincidente, ora cominciava a riflettersi perfettamente, poich  i grandi temi che implicavano un certo grado di autonomia politica non avrebbero potuto risolversi in un foro in cui probabilmente gran parte degli enti territoriali rappresentati ne erano sprovvisti, ma bilateralmente fra il potere centrale dello Stato (il Congresso dei Deputati) e l'ente territoriale in piena autonomia. Pertanto, quei dubbi e oscillazioni sul modello territoriale che avevano provocato una brusca svolta nella configurazione organica della Seconda Camera non si tradussero in alterazioni sostanziali dal punto di vista funzionale. In un certo qual modo, quelle esitazioni ed oscillazioni che avrebbero potuto avere (e che di fatto ebbero nella loro dimensione organica) il loro logico correlato nella configurazione del Senato,

¹³ Su questo vedasi R. Sánchez Ferriz e J. Sevilla Merino, "La provincia y el Senado en la Constitución española de 1978", in *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Valencia, 1980, pp. 425-433.

venivano neutralizzate al profilarsi di una Seconda Camera praticamente inservibile. In questo senso e paradossalmente, la sua principale virtù era l'inutilità, o per dirla in altri termini, esso era utile in quanto inutile. Sarà questa caratterizzazione funzionale del Senato, come si è visto, ad essere mantenuta con lievi modifiche fino al momento dell'approvazione della Costituzione.

In materia di organizzazione territoriale dello Stato, il carattere ambiguo e dilatato della transizione politica spagnola ha un riflesso fedele nella dimensione giuridica del processo costituente: le *Cortes* previste dalle elezioni del 15 giugno 1977, nell'ambito relativo alla distribuzione territoriale del potere non operarono come delle autentiche *Corti Costituenti*; non operarono cioè secondo il principio dell'esclusività che caratterizza il lavoro costituente, cosicché, mentre nel *Borrador* e nell'*Anteproyecto* si propugnava la generalizzazione e l'omogeneità autonoma, il Governo, al contrario, sviluppava una propria politica regionale fondata sull'eccezionalità e sulla bilateralità – le preautonomie – che, inevitabilmente, avrebbe inciso sui lavori costituenti. E se non operano nemmeno come costituenti, cioè, non adottarono una vera decisione costituente: nell'ambito della struttura territoriale non si concluse alcun accordo, ma si aprì un processo in cui la Costituzione altro non era che una mera tappa.

Rispetto alle tre grandi decisioni che il costituente doveva affrontare, cioè, la conformazione di un regime democratico pluralista, l'insediamento di una monarchia parlamentare e il decentramento territoriale del potere, all'inizio del processo costituente, l'accordo riguardava solo le prime due; mentre, in relazione alla terza – la struttura territoriale dello Stato – si registrava solo un accordo in negativo, consistente nel fatto che in alcun modo la futura organizzazione territoriale del nuovo Stato sarebbe stata di tipo centralista. Questa mancanza di un accordo politico positivo spiega le oscillazioni e le brusche svolte conosciute, come si è visto, dalla questione territoriale durante il dibattito costituente. Al contrario, i diversi aspetti tecnico-giuridici relativi alla democrazia pluralista ed alla monarchia parlamentare furono modellati e si precisati nel corso del processo costituente, trovando infine la loro definizione finale nella Costituzione. Il tema della struttura territoriale, essendo privo di ogni previo accordo politico in positivo all'inizio del dibattito costituente e nel suo sviluppo, fu accolto in Costituzione come null'altro che una tappa di un percorso più ampio.

IV.- DISACCORDO POLITICO SUL MODELLO DI ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE. LA SUA TRADUZIONE GIURIDICO-FORMALE NELLA CONFIGURAZIONE DELLE SECONDE CAMERE. LE CONSEGUENZE NEL TEMPO.

In definitiva, nell'affrontare ciò che si presentava come necessaria riorganizzazione della struttura territoriale, sia il costituente italiano che quello spagnolo si era venuto a trovare di fronte allo stesso ostacolo: la mancanza di un accordo politico previo sul *modo* di articolare la necessaria e nuova organizzazione territoriale dello Stato. Ciononostante, sulla base di un comune rifiuto dello Stato federale, e forse dell'urgente necessità di trasformare il superato Stato centralista nonché delle potenzialità dell'organizzazione regionale come possibile vivaio di una nuova classe politica considerata indispensabile dopo il periodo fascista, tutti i costituenti, sia regionalisti che antiregionalisti, in una determinata fase dello sviluppo dei lavori costituenti, grazie ad una decisione di compromesso, convennero sulla instaurazione di uno Stato regionale, fondato sui principi di generalizzazione (definizione di una mappa regionale) e di differenziazione (regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario). In Spagna, al contrario, durante il processo costituente non fu superato l'iniziale disaccordo politico interno; a differenza di quanto era avvenuto in Italia, ove si era addivenuti ad una decisione di compromesso, esso sfociò in ciò che, secondo la teoria del celebre giurista tedesco Carl Schmitt, viene definito un compromesso apocrifo¹⁴: il costituente decise senz'altro di rendere possibile il decentramento (pensando soprattutto al Paese Basco e alla Catalogna), ma quanto alle modalità della sua articolazione non andò molto al di là di un accordo su alcuni principi apparentemente antagonisti ed incompatibili fra di loro (generalizzazione-limitazione delle autonomie; omogeneità-differenziazione fra loro), privando così di contenuto la decisione costituente, che viene differita nel tempo, e cioè rimandata alla storia.

Malgrado ciò, il disaccordo politico di fondo che si celava dietro tale decisione di compromesso, o patto minimale sulla struttura territoriale dello Stato raggiunto dal costituente italiano, si trasferì naturalmente nel dibattito sul Senato, il quale si sarebbe mosso sulle linee di confronto destra-sinistra (o diversità-omogeneità del colore politico della Seconda Camera in rapporto a quello della Camera dei Deputati) e territorialità-non territorialità (a seconda dell'orientamento regionalista o antiregionalista degli uni e degli altri). Nel caso della Spagna, tale divergenza politica di base ebbe ripercussioni non solo sul dibattito costituente al Senato, ma

¹⁴ Cfr. C. Schmitt, *Teoría de la Constitución*, (traduzione di F. Ayala), Madrid, 1982, pp. 54-57.

anche in relazione alla organizzazione territoriale dello Stato. Entrambi i processi costituenti rappresentano, pertanto, una buona dimostrazione di come le strategie dei diversi attori politici ed i condizionamenti politici di ogni momento storico determinano il diritto positivo; insomma, di come il diritto si assoggetti alla politica.

D'altra parte, sia in Italia che in Spagna, questo iniziale scontro politico sulla struttura territoriale dello Stato terminò proiettandosi nella storia. Nel caso dell'Italia, provocando evidenti contraddizioni fra Costituzione e storia. La VIII disposizione transitoria della Costituzione stabiliva la scadenza di un anno per la formazione dei Consigli regionali a regime ordinario, ma si dovette aspettare più di vent'anni per assistere alle prime elezioni di questi ultimi; tre anni era la scadenza fissata dalla IX disposizione transitoria affinché lo Stato adeguasse la sua legislazione alle esigenze del decentramento, però tale adeguamento non si sarebbe potuto considerare ultimato fino al D.P.R. del 24 luglio 1977, n. 616, adottato in esecuzione della delega prevista dell'art. 1 della Legge del 22 luglio 1975, n. 382. Infatti, durante la prima legislatura repubblicana, l'unico passo operato nella direzione della attuazione della riforma regionale prevista dalla Costituzione per tutto il Paese (si noti che gli statuti delle regioni a regime speciale erano stati già approvati nel 1948) fu costituito alla Legge del 10 febbraio 1953, n. 62, relativa alla costituzione ed al funzionamento degli organi regionali; ciononostante essa non avrebbe avuto alcun effetto pratico per quindici anni allorchè furono fissate le modalità di elezione dei Consigli regionali, ed un pò più tardi vennero disposti i mezzi finanziari di cui avrebbero potuto disporre le diverse regioni per il loro concreto funzionamento. Si determinò, quindi, un evidente ritardo nell'implementazione dello Stato regionale costituzionalmente previsto, restando sospeso per più di vent'anni l'ordinamento regionale; ciò, d'altra parte, sarebbe stato del tutto impensabile in materia, per esempio, di diritti fondamentali o di organizzazione istituzionale dello Stato, anche se in entrambi i casi la relativa traduzione giuridico-formale si fondava su un previo accordo politico che naturalmente era assente nei confronti dell'organizzazione territoriale. E, paradosso della storia, a parte i dubbi della classe politica sull'istituto regionale o le resistenze burocratiche nell'avvio di una così radicale trasformazione della struttura dello Stato, è pur vero che l'egemonia della Democrazia Cristiana, che nella fase costituente si era contraddistinta per il suo orientamento regionalista, negli anni che seguirono l'approvazione della Costituzione, ostacolò l'attuazione della riforma regionale; parimenti, è da segnalare che la spinta e la crescente pressione determinatasi alla fine degli anni sessanta ed agli inizi dei settanta da parte dei socialisti e, soprattutto, dei comunisti, che nel corso del periodo costituente si erano contrassegnati per le loro diffidenze regionaliste, facilitò l'avvio dell'organizzazione regionale. Insomma, fu la storia a

doversi fare carico della mappa regionale italiana e, quindi, a dover chiudere la distribuzione territoriale: agli inizi degli anni sessanta, quando le particolari circostanze sia del diritto internazionale che di quello interno relative alla zona di Trieste lo consentirono, fu istituita una quinta regione a statuto speciale, il Friuli-Venezia-Giulia, e pochi mesi dopo furono riarticolate in due distinte regioni l'Abruzzo ed il Molise.

D'altra parte, in Spagna la mancanza di un'autentica decisione costituente sul modo in cui si sarebbe dovuto conformare territorialmente lo Stato e soprattutto in relazione ai territori non compresi nella Disposizione Transitoria seconda, per i quali, invece, sembrava che fosse stato previsto un regime di autonomia piena (Paese Basco, Catalogna e Galizia), dovette essere surrogata dalla storia mediante un ulteriore processo, quello di elaborazione degli statuti. Appena iniziato tale processo, l'episodio dell'Andalusia, che aveva conseguito la piena autonomia mediante il procedimento di accesso aggravato, fece venir meno le previsioni iniziali di differenziazione fra i territori della Disposizione Transitoria seconda (fra cui, a sua volta, si sarebbero stabilite delle differenze) e della Navarra (per incorporazione al Consiglio Generale Basco o al regime autonomico che lo sostituisse) e di tutti gli altri. Con ciò si rompeva l'identificazione auspicata dal principio di differenziazione fra nazionalità ed territori della Disposizione Transitoria seconda, che avrebbero goduto di una piena autonomia, nei confronti delle altre regioni che avrebbero fruito solo di una autonomia limitata. Gli Accordi Autonomici del 1981, da una parte, dissiparono i dubbi sulla generalizzazione autonómica, estendendo l'autonomia a tutto il territorio nazionale (eccetto Ceuta e Melilla) e, dall'altra e soprattutto, conferirono identità sostanziale alla natura dei diversi e distinti regimi autonomici, estendendo a tutte le autonomie l'organizzazione istituzionale che inizialmente l'art. 152.1 della Costituzione riservava a quelle a regime speciale e, quindi, anche le assemblee legislative, presupponendo l'autonomia politica di tutte loro. Ancora una volta, in tal modo, si infrangeva il dualismo fra enti di decentramento politico-enti di decentramento amministrativo alla base del principio di differenziazione, predominante nel momento dell'approvazione della Costituzione. La differenziazione in ambito competenziale, che era la sola che nel fondo sopravviveva, avrebbe potuto, in virtù dell'art. 148.2 della Costituzione, neutralizzarsi una volta che fossero trascorsi cinque anni. In effetti così avvenne: alla scadenza di tale periodo, la pressione esercitata dalle autonomie chiamate di *via lenta* sfociò nella firma di ulteriori accordi, quelli del '92, che, come in precedenza quelli del '81, operarono come autentici limiti extragiuridici del principio dispositivo; e nella successiva riforma statutaria che avrebbe supposto la pratica equiparazione di competenze di tutte le autonomie ed il superamento dei limiti istituzionali che gli Accordi del 1981

imponerono alle autonomie dell'art. 143¹⁵. Quindi, con il passare del tempo, si giunse ad una forma di organizzazione territoriale diametralmente opposta a quella delineata nella fase di approvazione della Costituzione: in quel periodo, persisteva il dubbio circa un'eventuale generalizzazione delle autonomie e, naturalmente, si decise per la differenziazione fra di esse; in seguito, grazie a quella che sarebbe stata un'autentico capovolgimento dei principi dominanti relativi alla struttura territoriale posta in essere dalla storia, ed in un certo senso un arretramento agli inizi del processo costituente, chiariti i dubbi sulla generalizzazione mediante l'estensione del regime autonomico su tutto il territorio (incluse ora Ceuta e Melilla), l'organizzazione autonoma si sarebbe indirizzata apertamente verso l'omogeneità fra i diversi enti autonomici.

Naturalmente, come è facile immaginare, nulla di tutto ciò fu estraneo alle Seconde Camere di entrambi i paesi. In Italia, quel Senato di compromesso a cui aveva dato origine il processo costituente, senza troppe difficoltà e senza determinare grandi problemi, fondamentalmente grazie al suo carattere ridondante, sopravvisse quel già ricordato periodo ultraventennale in assenza di un ordinamento regionale, essendo ipoteticamente una Camera regionale, o per lo meno eletta su base regionale. Da quella contraddizione fra Costituzione e storia il Senato ne usciva indenne e senza provocare gravi squilibri (al di là di quelli derivati dalla sua natura eminentemente superflua) sull'intero sistema costituzionale. Agli inizi degli anni settanta, mano a mano che prendeva corpo l'ordinamento regionale, si rendeva maggiormente evidente la mancanza di adeguati meccanismi di collaborazione e di partecipazione regionale (fra cui, e forse in modo principale, la Seconda Camera) alle decisioni del potere centrale dello Stato: quel Senato, che aveva salvato le contraddizioni fra la Costituzione e la storia, non riuscì a celare i suoi evidenti deficit, che vennero a galla quando Costituzione e storia cominciarono a confluire. Da quel momento in poi, così, si diffuse la convinzione della necessità della riforma del Senato, ma essa si scontrava con molti ostacoli. Fra questi, la debolezza endemica delle diverse forze politiche o la difficoltà di riforma insita in qualunque Costituzione rigida, ma anche la necessità di raggiungere un accordo politico da cui poter partire con qualche garanzia una modifica della distribuzione territoriale. Le leggi di revisione della Costituzione, n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, realizzarono tale riforma della struttura territoriale dello Stato, avvicinandola per molti aspetti a quella spagnola; ciononostante il tema non può, tuttavia, considerarsi esaurito, giacché l'ultima

¹⁵ Sul contenuto dettagliato e sul significato ultimo di queste restrizioni, vedasi R. L. Blanco Valdés, "El Estado federal interminable", in F. García de Cortázar (cur.), *El estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*, Madrid, 2001, pp. 176-179.

riforma fu approvata con l'opposizione della coalizione elettorale vincitrice delle elezioni legislative del maggio 2001 ed il tema della riforma del Senato è tuttora aperto¹⁶.

Nel caso della Spagna, il processo costituente approdò ad un Senato di circostanza corrispondente ai principi informatori dell'organizzazione territoriale predominanti al momento dell'approvazione della Costituzione. Mentre la Costituzione in materia territoriale *apriva* un processo, *chiudeva* un Senato secondo le coordinate dominanti (cioè, generalizzazione, anche se con riserva, e differenziazione) del disegno territoriale al momento dell'approvazione che, inoltre, aveva una straordinaria (e sorprendente) somiglianza con la Seconda Camera che mesi prima aveva disegnato la Legge per la Riforma Politica. Nel percorso di tale processo, fu la storia a modellare la forma territoriale dello Stato; paradossalmente, la disfunzione del Senato e la sua totale subordinazione al Congresso le consentì di affrontare le oscillazioni della storia senza che il complesso istituzionale ne risentisse. A differenza dell'Italia, in Spagna non si registrarono attriti fra Costituzione e storia, bensì quest'ultima, attraverso i processi statuenti, si preoccupò di completare il disegno territoriale seppure in senso contrario a quello previsto inizialmente dalla stessa Costituzione. In effetti, con il passare del tempo, chiariti i dubbi sulla generalizzazione autonoma, l'organizzazione territoriale si sarebbe orientata verso l'omogeneità tra i diversi enti autonomici. Fu allora che divenne del tutto evidente lo scardinamento del Senato, che era nato al servizio di principi ordinatori dell'organizzazione territoriale completamente diversi. Le riforme realizzate (come la riforma del regolamento del Senato dell'11 gennaio 1994, con cui si creava una Commissione Generale delle Comunità Autonome¹⁷), essendo limitate da questo modello di Senato già superato dalla storia, si dimostrarono del tutto insufficienti; la riforma costituzionale del Senato sembrava quindi inevitabile. Malgrado ciò, un'ulteriore circostanza l'avrebbe nuovamente ostacolata. Infatti, nei periodi in cui aumenta la competizione elettorale, cresce anche ed in modo significativo, data la configurazione stessa del sistema elettorale, il conseguimento di

¹⁶ Cfr., per tutti, su questa riforma, M. Olivetti e T. Groppi, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001.

¹⁷ Sulla Commissione Generale delle Comunità Autonome, vedasi, per tutti, F. J. Visiedo Mazón, *La reforma del Senado: territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1997, pp. 275 e ss. Rispetto alle limitazioni della riforma regolamentare, I. Sánchez Amor, "El Senado y las Comunidades Autónomas. Crónica de un desencuentro", e E. Aja, "Perspectivas de la reforma constitucional del Senado", entrambi in AAVV., *La reforma del Senado*, Madrid, 1994, rispettivamente pp. 75 e ss. e 211 e ss.

maggioranze sufficientemente ampie per governare. Al contempo, questo stesso sistema elettorale sfavorisce nella concorrenza elettorale i partiti di ambito statale con debole base elettorale, di modo che, nel particolare sistema dei partiti spagnolo, la cruciale funzione di partito *bisagra* viene svolta dai partiti di ambito non-statale (nazionalisti o regionalisti), che concentrano il loro elettorato in determinate aree geografiche ottenendo una rappresentanza coincidente con la loro forza elettorale, e così, in questa posizione strategica, appoggiandosi sull'apertura dell'organizzazione territoriale e sotto la copertura del *fatto differenziale*¹⁸, essi rivendicano ed ottengono per se stessi nuove competenze in una interminabile e perpetua ridefinizione della differenza. Quindi, se non si vuole avviare una inconsistente riforma del Senato, prima bisognerà, per così dire, *concludere* la storia (che non significa porle fine, giacché permarrà pur sempre la possibilità di ricorrere alla riforma costituzionale); cioè, una volta risolto dalla storia il dubbio sulla generalizzazione-limitazione autonoma, che il principio dispositivo lasciava aperto, bisognerà schierarsi a favore di uno dei altri due principi in concorrenza (omogeneità-differenziazione). Tale decisione – l'unica che il costituente non adottò – sarà una decisione necessariamente politica, dal momento che dal punto giuridico entrambe le alternative sono possibili. Per fare solo un esempio, un grande patto politico per stabilizzare la mappa competenziale delle regioni spagnole, volta a completarla e chiuderla definitivamente, sarebbe essenziale per integrare e dar senso pratico alle numerose proposte teoriche relative alla configurazione del Senato avanzate negli ultimi anni¹⁹. Per tutto ciò, prima di avviare la riforma del Senato, è necessario assumere questa fondamentale decisione politica che permetta di dotare il modello territoriale di principi chiari ed inequivoci (o uniformità o differenziazione, una volta dissipati i dubbi sulla generalizzazione) e renderlo quindi stabile – non immobile –, poiché solo allora e non prima, ancorati alla sicurezza giuridica e nel pieno valore normativo della Costituzione, si potrà sapere con chi e su quali condizioni si potrà contare (aspetto organico) e perchè (aspetto funzionale) al momento di ridefinire il nuovo Senato.

¹⁸ In rapporto al “fatto differenziale” costituzionalmente riconosciuto e protetto, vedasi J. F. López Aguilar, “Constitución, autonomía y hecho diferencial. El Estado autonómico y el “hecho diferencial constitucionalmente relevante””, in *Cuadernos de Derecho Público*, n. 2/1997, pp. 25 e ss. Cfr. pure, dello stesso autore, *Estado autonómico y hechos diferenciales*, Madrid, 1998.

¹⁹ Cfr. per tutti, J. A. Portero Molina, “Contribución al debate sobre la reforma del Senado”, in *Revista de Estudios Políticos*, (Nueva Época), n. 87 (1995), pp. 81 e ss., e la bibliografia ivi citata.