La “doppia investitura” dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare “al centro” le istituzioni territoriali. Considerazioni sull’emendamento all’art. 2, co. 5 del d.d.l. cost. n. 1429-B*

Valeria De Santis
(24 novembre 2015)**

SOMMARIO 1. Premessa: la scelta originaria del progetto Renzi-Boschi sull’elezione dei senatori - 2. La “duplice” elezione dei consiglieri senatori «con metodo proporzionale» e «in conformità» all’indicazione popolare - 3. La ripartizione proporzionale dei seggi e l’organizzazione interna del Senato. L’incertezza sul tipo di rappresentanza esercitata dai senatori eletti dai Consigli e indicati dal corpo elettorale - 4. Brevi e provvisorie considerazioni conclusive

1. Premessa: la scelta originaria del progetto Renzi-Boschi sull’elezione dei senatori

L’approvazione in Senato dell’emendamento “di compromesso” sulle modalità di elezione dei senatori (di cui al co. 5 dell’art. 2 del d.d.l.cost. n.1429-B)¹ segna una svolta politica di rilievo per la maggioranza. L’accordo emendativo è però stato (faticosamente) raggiunto, introducendo una disposizione che mina la chiarezza del meccanismo elettorale dei consiglieri senatori e rende ancora più complesso immaginare quale tipo di rappresentanza il Senato riformato sia chiamato ad esercitare.

Prima di entrare nel merito dell’emendamento aggiuntivo, oggetto di queste riflessioni, conviene rammentare che il legislatore costituzionale ha adottato un sistema elettorale indiretto in considerazione della funzione rappresentativa conferita al Senato riformato. La soluzione sembra coerente rispetto all’obiettivo della riforma costituzionale che intende trasformare il Senato in una Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali e non dei cittadini. L’elezione di secondo grado è appropriata alla posizione e alle funzioni attribuite alla Camera alta, estromessa dal circuito fiduciario e chiamata a rappresentare Regioni e Comuni.

Di per sé, tale scelta non rappresenta una diminuzione della “democraticità” complessiva dell’ordinamento, sia perché la funzione elettiva viene conferita ad un organo, il Consiglio regionale, comunque legittimato in modo diretto dal corpo elettorale, sia per la più generale considerazione che l’elezione diretta, di certo, non costituisce l’unica forma di esercizio della democrazia².

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ L’art. 2 del d.d.l.cost. n. 1429-B, riscrive l’art. 57 Cost.

² E. ROSSI, *Alcune considerazioni sul disegno di legge costituzionale n. 1429*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2014, p. 4. Sul punto, R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in www.forumcostituzionale.it, 2014, riteneva ammissibile la soluzione dell’elezione indiretta, in riferimento all’iniziale progetto presentato dal Governo, l’8 aprile 2014, che prevedeva una composizione mista del Senato (Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome, sindaci dei Comuni di capoluogo, due consiglieri per Regione e due sindaci per Regione). L’A. mette in evidenza le similitudini rispetto ad altri ordinamenti - Germania, Austria e Francia - sottolineando come, invece, in Spagna esista un sistema misto, peraltro non soddisfacente, in

Al contrario, l'elezione diretta da parte dei cittadini regionali pone non poche perplessità in quanto sarebbe più difficile superare il bicameralismo paritario negando così ad una Camera legittimata direttamente dai cittadini il potere di fiducia ed una significativa partecipazione al procedimento legislativo³. Non esiste una correlazione necessaria tra fiducia ed elezione diretta⁴, ma risulta più complesso sottrarre al Senato il rapporto di fiducia se entrambe le Camere ricevono la stessa legittimazione democratica⁵.

La scelta diretta accentua la responsabilità dei senatori nei confronti del proprio elettorato, favorisce le aggregazioni partitiche e, in ultima analisi, tende ad ostacolare l'elaborazione di politiche ed indirizzi dei gruppi, coincidenti con quelle perseguite dagli organi territoriali di provenienza⁶. L'investitura, per così dire, "interrompe" il collegamento tra il Consiglio e i propri rappresentanti e costituisce una soluzione poco congruente in relazione all'obiettivo della riforma costituzionale in corso che vuole i membri elettivi della Camera alta, al contempo, consiglieri e senatori. Se questa è la finalità, sembra logico che il Senato riceva una legittimazione di secondo grado ed esca dal rapporto fiduciario di cui, invece, diventa unica titolare la Camera dei deputati, eletta in modo diretto⁷.

2. La "duplice" elezione dei consiglieri senatori «con metodo proporzionale» e «in conformità» all'indicazione popolare

La soluzione dell'elezione indiretta, adottata dal progetto di revisione costituzionale del Governo fin dall'origine, è stata rimessa in discussione da una parte della stessa maggioranza in Senato nel corso della seconda lettura nell'ambito della prima deliberazione, iniziata a luglio 2015.

In un clima di forte divisione che metteva a rischio la prosecuzione dell'*iter* legislativo, la Commissione affari costituzionali del Senato ha elaborato l'emendamento al co. 5 dell'art. 2 del d.d.l.cost. n.1429-B⁸, approvato dall'Aula

cui parte dei senatori sono eletti direttamente e parte in via indiretta. Complessivamente, anche tenendo presente modelli tradizionali come il Regno Unito o il Canada, non sembra affatto che l'elezione diretta costituisca una regola per la formazione delle seconde Camere.

³ M. OLIVETTI, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014*, in www.amministrazioneincammino.it, ottobre 2014, p. 3.

⁴ Sul punto, A. PERTICI, *La riforma del Senato*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2014, p. 4-5, anche l'analisi comparata evidenzia come non esista una correlazione diretta tra la sottrazione del rapporto di fiducia e l'elezione indiretta.

⁵ E. ROSSI, *Alcune considerazioni sul disegno di legge costituzionale n. 1429*, cit., p. 4. Sul punto, L. CASTELLI, *Le buone ragioni dell'elezione indiretta del Senato*, in www.federalismi.it, n. 18/2015, p. 7-8, osserva come negli Stati federali che hanno forma di governo parlamentare la seconda Camera è sempre sganciata dal circuito fiduciario e in tali ordinamenti solo la seconda Camera australiana è eletta direttamente, in tutti gli altri casi, le seconde Camere sono formate con metodi diversi.

⁶ O. CHESA, *Il bicameralismo dei Saggi*, in *Le Regioni*, 2013, p. 670.

⁷ U. DE SIERVO, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, in www.osservatoriosullefonti.it, n.1/2015, p. 4.

⁸ In Commissione affari costituzionali al Senato è emerso il problema procedurale relativo al fatto che, in base al combinato disposto degli artt. 104 e 121, co. 3 del Regolamento del Senato, per i disegni di legge già approvati dal Senato e modificati dalla Camera dei deputati, possono essere presi in considerazione solo gli emendamenti che si trovino in correlazione "diretta" con le modifiche apportate dall'altro ramo del Parlamento, essendo possibile deliberare

(il 3 ottobre 2015), secondo il quale i senatori-consiglieri sono sempre eletti dai Consigli regionali, ma «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri» in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge approvata da entrambe le Camere (di cui al co. 6 dell'art. 2 del d.d.l.cost. n.1429-B). La disposizione aggiuntiva potrebbe generare più di qualche incertezza⁹, in quanto i consiglieri sembrano sottoposti ad una sorta di “doppia investitura”, popolare e consiliare¹⁰, mentre l'elezione dei sindaci rimane di esclusiva competenza dei Consigli regionali.

La scelta sul modo in cui il voto popolare deve essere collegato all'elezione consiliare è interamente rinviata alla legge elettorale (bicamerale) e la disposizione transitoria - di cui all'art. 39 del d.d.l. cost. n. 1429-B - sull'elezione del Senato «in prima applicazione» e «fino all'entrata in vigore della legge elettorale» non è stata coordinata con l'emendamento aggiuntivo sull'elezione popolare. Nell'esame in Aula è stato introdotto solo un emendamento, al co. 6 dell'art. 39, che si limita a fissare il termine¹¹ entro il quale dovrà essere adottata la legge elettorale bicamerale che disciplina l'elezione dei membri del Senato.

Perciò, in attesa dell'intervento del legislatore ordinario, sono i Consigli regionali a provvedere all'elezione del nuovo Senato e la disposizione transitoria indica come procedere all'elezione con metodo proporzionale, senza nulla disporre sulla “prima” elezione, quella popolare, la cui disciplina viene rinviata interamente alla legge elettorale. Il mancato coordinamento pone qualche perplessità in quanto procrastina l'operatività della disposizione sull'elezione popolare e non scongiura il rischio che la disposizione di cui al co. 5 dell'art. 2 rimanga lettera morta. Del resto, non c'è bisogno di ricordare in quante

solo sulle modifiche apportate dalla Camera. L'aggancio per poter riaprire la questione sulla modalità di elezione è stato rinvenuto nella modifica apportata all'art. 2, co. 5 del d.d.l.cost. 1429-B. Infatti, nel corso del dibattito alla Camera dei deputati, il co. 5 è stato modificato con la sostituzione di una preposizione in modo da chiarire che la durata del mandato dei senatori coincida con quello degli organi delle istituzioni territoriali “dai” quali sono eletti (e non più “nei” quali sono eletti). Sul punto F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI, *Lavori parlamentari 16-22 luglio. Slitta (probabilmente) il termine per la presentazione degli emendamenti in Commissione. Focus sul c.d. “Iodo Cheli”*, in www.federalismi.it, n. 14/2015; L. CASTELLI, *Le buone ragioni dell'elezione indiretta del Senato*, cit.; N. LUPO, *Il Presidente del Senato e la riforma costituzionale: gli effetti della mancata revisione del diritto parlamentare*, in www.federalismi.it, n. 18/2015; E. CHELI, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*, in www.osservatoriosullefonti.it, n.1/2015; F. DAL CANTO, *Qualche osservazione sulla proposta di introduzione del ricorso preventivo di costituzionalità avverso le leggi elettorali*, ivi.

⁹ C. FUSARO, *Senato della Repubblica, Prima Commissione, Audizione sul DDL Cost. 1429-B*, Audizione del 28 luglio 2015, sito internet del Senato della Repubblica (www.senato.it), p. 5, sottolinea che l'indicazione popolare dei consiglieri regionali, destinati ad essere successivamente eletti senatori, somiglia al criticato espediente previsto dalla l. n. 43 del 1995. La c.d. legge Tatarella prevedeva, infatti, che «il capolista regionale che - vigente il titolo V pre-riforma - non poteva essere direttamente eletto presidente della Regione» fosse «ugualmente destinato ad essere dal Consiglio votato come tale». (Sul punto, più ampiamente, ID., *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 479 e 488, evidenzia gli effetti della l. n. 43 del 1995 che prevedeva altresì lo scioglimento *ope legis* del Consiglio nel caso in cui il presidente regionale fosse sfiduciato nei primi due anni dopo le elezioni).

¹⁰ A. PACE, *I nuovi senatori eletti due volte*, in *La Repubblica*, 1 ottobre 2015.

¹¹ Il termine di sei mesi decorre dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati successivamente all'entrata in vigore della riforma costituzionale.

occasioni i termini, fissati nelle disposizioni di rango costituzionale, siano stati disattesi dal legislatore ordinario.

Inoltre, conferire alla legge statale, e non regionale, l'individuazione del sistema per l'elezione popolare dei consiglieri-senatori sembra avere il vantaggio di individuare regole uniformi che, però, impattando su forme di governo regionali e sistemi elettorali potenzialmente diversi, potrebbero produrre effetti non omogenei. Sarebbe stato forse più opportuno lasciare la disciplina dell'elezione popolare alla competenza regionale, similmente a quanto avviene in altri ordinamenti decentrati¹². In ogni caso, tutta la materia elettorale è riservata alla legge bicamerale e dunque le Regioni sono garantite da un procedimento legislativo che richiede l'approvazione di entrambe le Camere.

Nel merito alla legge elettorale si presentano due alternative: considerare quella consiliare un'investitura di una scelta operata, sostanzialmente, dal corpo elettorale, oppure, ritenere che l'elezione continui ad essere indiretta, anche se circoscritta ai candidati senatori individuati - in precedenza - dal corpo elettorale.

Quest'ultima sembra la soluzione più coerente rispetto agli obiettivi della riforma costituzionale¹³, in quanto consente di selezionare una rosa di candidati scelti in modo diretto, tra i quali i Consigli saranno chiamati ad effettuare l'elezione¹⁴. Circoscrivendo l'elezione ai candidati indicati dal corpo elettorale regionale, l'investitura rimane indiretta ma la scelta consiliare viene legittimata politicamente attraverso il voto popolare.

L'alternativa, ovvero ritenere che l'elezione dei senatori consiglieri sia una presa d'atto della scelta popolare, contrasterebbe con la disposizione secondo la quale i Consigli regionali «eleggono i senatori tra i propri componenti» (co. 2 e 1, art. 2, d.d.l. cost. n. 1429-B) e con l'obiettivo di rendere il Senato l'organo

¹² Negli ordinamenti decentrati - di norma - la competenza legislativa in materia elettorale è ampiamente riconosciuta agli Stati membri. Anche se si registra una notevole omogeneità nella scelta del sistema elettorale rispetto a quella vigente a livello federale, le Costituzioni federali tendono a non imporre soluzioni determinate e, anzi, consentono di introdurre forti differenziazioni, in tal senso cfr. almeno: M. COSULICH, *Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, Cedam, 2008, p. 100 e seg.; C. FUSARO, L. STROPPIANA, S. ZAMPOLLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, I, *La nuova forma di governo delle regioni*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 63; A. PERTICI, *Art. 122*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, Utet, 2006, p. 2446; M. VOLPI, *Considerazioni sulle previsioni dello Statuto calabrese in materia di forma di governo e di sistema elettorale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, p. 720.

¹³ *Accordo Senato, Pasquino: una riforma che prepara il "tutti contro tutti"*, intervista a G. Pasquino, in www.ilsussidiario.net.

¹⁴ Alla legge elettorale si aprono diverse alternative: si potrebbe imporre ai partiti o alle diverse liste che si presentano a livello regionale di indicare i consiglieri che sono destinati, se eletti, a diventare anche senatori. In questo modo, anche in assenza di un voto di preferenza, sarebbe chiaro, per ciascuna lista, chi è destinato al doppio incarico. Si potrebbe introdurre, al contrario, un listino apposito di candidati destinati a ricoprire anche l'incarico senatoriale tra i quali i Consiglieri sarebbero chiamati ad effettuare la scelta. La legislazione elettorale potrebbe prevedere un voto di preferenza per i candidati senatori, oppure, potrebbe stabilire che i senatori sono scelti tra coloro che hanno ottenuto per ciascuna lista il maggior numero di preferenze. In tal senso, gruppo Astrid, *Una proposta per l'elezione del nuovo Senato*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2015.

che rappresenta le «istituzioni territoriali» (art. 1, co. 5 d.d.l. cost. n. 1429-B)¹⁵. Inoltre, in un sistema caratterizzato da partiti nazionali accentrati e non radicati a livello territoriale, la seconda Camera non potrebbe essere espressione di una consolidata tradizione autonomistica¹⁶ e l'elezione diretta potrebbe facilmente essere condizionata dalle dinamiche partitiche nazionali.

In ogni caso, pur a prescindere dal sistema elettorale, essendo i consiglieri regionali e sindaci eletti con metodo proporzionale (art. 2, co. 2 del d.d.l. cost. 1429-B)¹⁷ appare particolarmente concreto il rischio che l'elezione dei senatori sia attratta "al centro" dalle dinamiche nazionali di partito¹⁸ e che il Senato venga indebolito a sostanziale vantaggio della Camera politica¹⁹.

In tal senso sembra che il superamento del bicameralismo paritario rechi con sé il pericolo di marginalizzare politicamente il Senato non solo (e, forse, non tanto) per la limitazione delle sue competenze, ma piuttosto per l'evidente impreparazione del sistema nazionale dei partiti, non organizzati a livello territoriale²⁰.

¹⁵ C. FUSARO, *Senato della Repubblica, Prima Commissione, Audizione sul DDL Cost. 1429-B*, cit., ivi, osserva come la riforma costituzionale intenda conferire al Senato una funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali, non dei cittadini e non degli elettori. Il modello evocato di frequente, ma seguito in modo parziale è, infatti, quello del *Bundesrat* tedesco.

¹⁶ U. ALLEGRETTI, *Per una camera territoriale: problemi e scelte*, in *Le Regioni*, 1996, p. 439; F. PALERMO, *La seconda Camera federale nelle proposte di riforma. Analisi, valutazioni, conclusioni*, in *Rass. parl.*, 1997, p. 424-425; G. AMATO, *Riforme costituzionali: il Senato delle Autonomie*, in www.forumcostituzionale.it, 2014.

¹⁷ R. BIN, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in *Astrid-Rassegna*, n. 6/2015, p. 1-2; H. SCHMIT, *La riforma del Senato e la rappresentanza democratica*, in www.forumcostituzionale.it, 2014, p.22-23.

¹⁸ V. TONDI DELLA MURA, *Indagine conoscitiva sulla revisione della Parte II della Costituzione. Audizione del 27 luglio 2015. Sull'ammissibilità di una potestà emendativa piena del disegno di legislativo di legge di revisione costituzionale*, sito internet del Senato della Repubblica (www.senato.it). La dinamica è nota negli ordinamenti federali in cui la competizione politica tra partiti a livello nazionale tende a travolgere le seconde Camere, compromettendo la loro capacità di rappresentare "al centro" gli interessi territoriali. Sul punto cfr. almeno: G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, p. 846; D. J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo* (1987), trad. it., Milano, Ed. di Comunità, 1995, p. 182; K. WHEARE, *Del governo federale* (1946), trad.it., Milano, Ed. di Comunità, 1949, p. 161; W.M. CHANDLER, M.A. CHANDLER, *Federalism and Political parties*, in *European Journal of Political Economy*, 1987, p. 87; A. PANEBIANCO, *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna, Il Mulino, 1982, p. 386; G. DORIA, *The Paradox of Federal Bicameralism*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, n. 5/2006, www.eurac.edu.

¹⁹ G. LUCHENA, *Il nuovo Senato quale rappresentanza?*, in *Rivista AIC*, n.4/2014, p. 8-9.

²⁰ La riscrittura del Titolo V della Cost. non è stata accompagnata dalla volontà dei partiti di ripensare la propria stessa organizzazione in senso decentrato, in tal senso cfr.: R. BIFULCO, *Il regionalismo tra processi federali e sistema dei partiti*, in *Italianieuropei*, n. 3/2009, p. 172; ID., *Partiti politici e autonomie territoriali, in Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Jovene, Napoli, 2009, p. 239; A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 277-278; M. OLIVETTI, *Partiti e autonomie negli Stati composti – Una mappa dei problemi*, in www.federalismi.it, n. 9/2013; R. BIFULCO, N. LUPO, *Il rendimento istituzionale delle Regioni italiane, un decennio dopo l'elezione diretta*, in *Italianieuropei*, n. 1/2010, p. 102. Sul regionalizzazione e ruolo dei partiti, sia consentito in questa sede un limitato rinvio a: L. ELIA, *Mediazione politica. Riflessioni sulla situazione italiana*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 2600-2602; F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 25; M. VILLONE, *Autonomia regionale e partiti politici: considerazioni in margine ad una*

In questo quadro l'elezione popolare legittima l'investitura sul piano politico, ma potrebbe accentuare le divisioni partitiche ed indurre i partiti nazionali ad esercitare notevoli pressioni sui Consigli, in particolare, al momento della successiva "seconda elezione", facendo dell'elezione del Senato un terreno di scontro politico che riflette le dinamiche della Camera politica²¹.

3. La ripartizione proporzionale dei seggi e l'organizzazione interna del Senato. L'incertezza sul tipo di rappresentanza esercitata dai senatori eletti dai Consigli e indicati dal corpo elettorale

La legislazione elettorale sulla "prima" elezione, quella popolare, deve essere coordinata anche con l'u.c. del medesimo art. 2 del d.d.l.cost. n.1429-B in base al quale i seggi sono ripartiti «in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio». La disposizione richiede che i senatori, indicati dagli elettori in occasione del rinnovo del Consiglio, siano rappresentativi dei gruppi consiliari regionali. In questo senso emerge indirettamente un'indicazione costituzionale sul sistema per l'elezione popolare che dovrà consentire ai cittadini di selezionare una rosa ampia di consiglieri eleggibili in modo da rappresentare tutte le forze politiche presenti all'interno dei Consigli.

Tuttavia, nella successiva elezione consiliare non sarà sempre possibile esprimere le minoranze presenti nei rispettivi Consigli a causa del circoscritto numero di rappresentanti per delegazione²². Infatti, anche a causa del forte squilibrio dimensionale tra le Regioni, circa la metà delle delegazioni sarà composta solo da due o tre delegati, di cui uno necessariamente sindaco della Regione²³. In queste ipotesi non si potrà applicare il metodo proporzionale e

vicenda incompiuta, in *Regioni e governo locale*, 1987, p. 81; T. MARTINEZ, *L'«intreccio delle politiche» tra partiti e regioni: alla ricerca dell'autonomia regionale*, in F. Cazzola et al. (a cura di), *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, I, *I partiti di fronte alla regionalizzazione*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 3 e seg.; M. FEDELE, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, II, *Le forme politiche del regionalismo*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 29- 30; G. ROLLA, *L'evoluzione del principio unitario dall'unificazione alla Repubblica*, Relazione al Convegno internazionale "L'unità giuridica d'Italia a 150 anni dall'unificazione" organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Urbino, Urbino, 14-15 aprile 2011 (reperibile sul sito internet dell'Università di Genova), p. 10.

²¹ V. Tondi della Mura, *Una riforma «semper reformanda»*, in *Osservatorio AIC*, Ottobre 2015, p. 2.

²² U. DE SIERVO, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, cit., p. 4.

²³ La composizione è differenziata in base alla popolazione e ogni Regione e Provincia autonoma deve avere minimo due senatori. In questo modo, a causa della forte disparità dimensionale tra le Regioni ben tredici delegazioni avranno solo due o tre seggi e ciò creerà un effetto di sottorappresentazione di circa la metà delle Regioni italiane, cfr.: Servizio Studi - Dipartimento Istituzioni della Camera dei Deputati, *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Ddl cost. A.C. 2613 e abb. Schede di lettura*, n. 216, p. 27. Sul punto in part.: S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in www.federalismi.it, n. 24/2014, p. 10; B. CARAVITA, *Glosse scorrendo il testo della proposta Renzi*, in www.federalismi.it, n. 8/2014, p. 2; L. ANTONINI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, p. 41-42; E. GIANFRANCESCO, *I numeri del Senato*, in www.gruppodipisa.it, 2014; ID., *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, 2015, p. 165-166; A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, p. 4.

risulterà particolarmente sproporzionata la componente municipale²⁴, eletta dal Consiglio in assenza di indicazione popolare, ma scelta evidentemente in base a valutazioni di opportunità politica e di appartenenza partitica.

Nonostante il Senato riformato sia chiamato a rappresentare le istituzioni territoriali, sembra che i senatori siano più che altro rappresentanti dei partiti (di maggioranza), anche perché non esiste vincolo di mandato²⁵. La mancanza di un "legame" tra eletti e Consiglio, in verità, non sembra troppo comprensibile in quanto i senatori elettivi sono indicati dal corpo elettorale ed eletti dal Consiglio proprio per rappresentare interessi territoriali specifici²⁶. Peraltro il mantenimento del divieto del mandato imperativo determina un altro effetto negativo sulla rappresentanza, perché rende difficile immaginare il ricorso al voto unitario che costringerebbe le delegazioni regionali a confrontarsi con le istituzioni di provenienza²⁷ ed a rappresentarne gli interessi²⁸.

Anche l'organizzazione interna del Senato riflette l'incertezza sul tipo di rappresentanza che i senatori sono chiamati ad esercitare. Da una parte, il

²⁴ L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2015, p. 300, propone la soluzione di calibrare la componente dei Sindaci, da uno a tre rappresentanti, in proporzione della grandezza della delegazione.

²⁵ A. SAITTA, *La forma di governo in Italia tra revisione costituzionale e nuova legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, p. 4; G. SILVESTRI, *Disegno di legge costituzionale n. 1429*, Audizione del 27, luglio, 2015, www.senato.it.

²⁶ Il mantenimento del divieto del mandato imperativo per i senatori ha suscitato numerose critiche cfr. almeno: V. TONDI DELLA MURA, *Se il Senato delle Autonomie non "rappresenta la Nazione"*, in www.issirfa.cnr.it, 2014; C. GRISOLIA, *A proposito della composizione del Senato delle autonomie*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, p. 2; E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, cit., p. 167; A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, p. 14; S. PAJNO, *Il peso della mitologia politico-giuridica nelle vicende della revisione costituzionale in itinere*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014; G. DE VERGOTTINI, *Sulla riforma radicale del Senato*, in www.federalismi.it, n. 8/2014, p. 2; A. POGGI, *Funzioni e funzionalità del Senato delle autonomie*, ivi, p. 3; F. BILANCIA, *Oltre il bicameralismo paritario. Osservazioni a margine del ddl Renzi. Sfidando il divieto di una discussione pubblica*, in www.costituzionalismo.it, 2 aprile 2014.

²⁷ E. CATELANI, *Stato federale o Stato regionale nel Senato delle Autonomie? Note sul progetto di riforma costituzionale del Governo*, in www.federalismi.it, n. 8/2014, p. 5. Occorre tenere presente che il Senato riformato è composto dai consiglieri regionali i quali difficilmente potrebbero rappresentare il governo Regionale. Anzi, in assenza del voto unitario, nelle delegazioni in cui siano presenti non solo consiglieri, ma anche i Presidenti delle Giunte, in quanto consiglieri regionali, il contrasto regionale tra Giunta e Consiglio potrebbe essere trascinato al "centro", contribuendo a rompere l'unità della rappresentanza istituzionale regionale. A maggior ragione, i senatori-sindaci, portatori di interessi diversi e spesso contrapposti rispetto a quelli regionali, difficilmente potrebbero essere vincolati ad esprimersi con una decisione unitaria, elaborata in seno al Consiglio regionale. Forse il sistema del voto unitario sarebbe stato applicabile se fosse stata mantenuta la composizione mista inizialmente proposta dal Governo (nel progetto dell'8 aprile 2014) che vedeva la presenza in Senato dei Presidenti delle Giunte e dei Presidenti delle Province autonome oltre che due consiglieri e due sindaci per Regione. Sul punto E. ROSSI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge costituzionale n. 1429*, cit., p. 5; R. BIN, *Le elezioni e il nodo del Senato*, in *Le Regioni*, 2013, p. 9.

²⁸ Anche sotto il profilo organizzativo, il conferimento del voto unitario per delegazione avrebbe condizionato l'organizzazione del Senato, favorendo l'aggregazione per territori e non per gruppi, in tal senso cfr.: R. BIN, *Le elezioni e il nodo del Senato*, cit., p. 8; R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, 2015, p. 74.

progetto di riforma costituzionale in corso limita, opportunamente, alla sola Camera dei deputati la previsione secondo la quale le commissioni sono composte «in proporzione dei gruppi»²⁹. In questo senso sembra emergere l'intento di ripensare l'organizzazione del Senato alla luce della funzione di rappresentanza territoriale³⁰ che l'organo è chiamato a svolgere, superando l'aggregazione partitica³¹.

D'altra parte, il fatto che la ripartizione dei seggi debba avvenire in ragione della composizione dei Consigli sembra invece lasciare intendere che i raggruppamenti non possano proprio essere solo territoriali, ma che siano - di necessità - anche partitici³². Peraltro l'art. 6 del d.d.l. cost. (che modifica l'art. 64 Cost.), pur stabilendo che la sola Camera politica deve dotarsi di uno statuto delle opposizioni³³, prevede che i regolamenti debbano garantire i diritti delle minoranze parlamentari in entrambe le Camere. In questo modo, si equiparano rappresentanti regionali e rappresentanti dei partiti, legittimando aggregazioni partitiche e decisioni condizionate dall'appartenenza politica, mentre aumenta il rischio che le Regioni non abbiano una propria «proiezione» unitaria al centro³⁴. Le disposizioni richiamate sulla ripartizione dei seggi e sull'organizzazione interna dell'organo rappresentativo delle istituzioni territoriali sembrano conferire ai senatori funzioni e ruoli diversi. I Consiglieri e i sindaci senatori sono «rappresentativi» delle istituzioni territoriali, ma - al contempo - occupano seggi ripartiti in ragione della propria appartenenza partitica.

In tale prospettiva la disposizione che introduce la «duplice investitura» rende ancora più complesso stabilire «verso chi» saranno responsabili i senatori elettivi, non vincolati rispetto alle istituzioni di provenienza. Non si capisce se i consiglieri-senatori eletti dal Consiglio regionale, ma «in conformità» alle indicazioni del corpo elettorale saranno responsabili verso gli elettori che li «indicano» oppure verso i Consigli che li eleggono. Al contrario, per i sindaci senatori si dovrebbe configurare una responsabilità circoscritta al Consiglio regionale dal quale i sindaci traggono la propria (unica) legittimazione, introducendo un elemento di ulteriore discontinuità e non omogeneità nella composizione dell'organo rappresentativo delle istituzioni territoriali.

Complessivamente emerge una certa titubanza nel perseguire fino in fondo la scelta di differenziare il Senato nella rappresentazione (forte) degli interessi delle Regioni. La posizione conferita al Senato appare stretta tra la volontà di circoscrivere il peso delle autonomie e la difficoltà di slegare l'organo

²⁹ Si tratta dell'art. 12 del d.d.l.cost. n. 1429-B che modifica l'art. 72, co. 4 Cost. e dell'art. 20 del d.d.l.cost. n. 1429-B che modifica l'art. 82, co. 2 Cost.

³⁰ E. ROSSI, *Alcune osservazioni sul disegno di legge costituzionale n. 1429*, cit., p. 4.

³¹ A. SAIITA, *La forma di governo in Italia tra revisione costituzionale e nuova legge elettorale*, cit., ivi; G. PUCCINI, *La riforma del bicameralismo approvata dal Senato: alcuni problemi di compatibilità con i principi costituzionali*, in *Astrid-Rassegna*, n. 18/2014, p. 27.

³² U. DE SIERVO, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, cit., p. 4.

³³ Limitare la disciplina dello statuto delle opposizioni alla sola Camera dei deputati appare una soluzione coerente rispetto all'esclusione del Senato dal circuito fiduciario.

³⁴ E. CATELANI, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2015, p. 111; O. CHESSA, *Il bicameralismo dei Saggi*, cit., p. 670-671 e nota n. 14 a p. 670.

rappresentativo delle autonomie dal circuito parlamentare e, in definitiva, dal controllo da parte del sistema nazionale dei partiti³⁵.

4. Brevi e provvisorie considerazioni conclusive

Per quanto non sia opportuno trarre un bilancio complessivo da una riforma ancora *in itinere* (il cui esito è condizionato dall'incognita del *referendum*), sull'investitura dei senatori esistono sufficienti elementi per evidenziare come la scelta dell'elezione indiretta, coerente rispetto alle funzioni e al ruolo che il legislatore costituzionale intende conferire al Senato, potrebbe essere alterata dall'emendamento al co. 5 dell'art. 2 del d.d.l.cost. 1429-B³⁶.

La disposizione oggetto di queste note andrebbe forse ripensata per evitare di aggravare l'incertezza sul tipo di rappresentanza esercitabile dai senatori, definiti dal co. 1 dell' art. 2 "rappresentativi" (e non rappresentanti) delle istituzioni, quasi a suggerire una sorta di rappresentanza di «interessi»³⁷. L'ambiguità di quest'ultima indicazione sembra essere sottolineata proprio dall'emendamento di cui al co. 5 che rende ancora più complesso stabilire quali interessi i consiglieri senatori, eletti "due volte" e liberi nel mandato, possano effettivamente rappresentare.

Tuttavia - malgrado le difficoltà riscontrate, peraltro in parte attenuabili dalla legge elettorale e dal Regolamento del Senato - il superamento del bicameralismo paritario può costituire l'occasione per riscrivere completamente i rapporti tra le due Camere.

Il Senato, sciolto dal vincolo fiduciario, può diventare più autonomo rispetto alla Camera politica e la diversa durata delle Camere, collegata a quella dei Consigli, potrebbe rafforzare questo effetto³⁸, introducendo un elemento di differenziazione e di riequilibrio delle dinamiche maggioritarie.

³⁵ In questa prospettiva la parificazione della posizione di senatori e deputati (confermata dagli art. 67 e 68 Cost.) rischia di essere controproducente e di indebolire il Senato che potrebbe rimanere ancorato alle dinamiche politiche di livello nazionale. In realtà nel d.d.l. cost., n. 1429, dell'8 aprile 2014, all'art. 6, l'immunità penale veniva circoscritta ai deputati, ma a seguito del duplice passaggio parlamentare pare venuta meno l'intenzione di modificare l'art. 68 Cost. In effetti, non sembra molto ragionevole escludere completamente i senatori dall'immunità che, però, andrebbe circoscritta alle funzioni "parlamentari". Sul punto, A. PERTICI, *La riforma del Senato*, cit., p. 6; V. TONDI DELLA MURA, *Se il Senato delle Autonomie non "rappresenta la Nazione"*, cit.; R. ZACCARIA, *Un "Senato delle autonomie" richiede autonomie forti*, in www.osservatoriosullfonti.it, n. 2/2014, p. 5; M. LUCIANI, *Appunti per l'audizione innanzi alla 1° Commissione- Affari costituzionali - del Senato della Repubblica*, 28 luglio 2015, www.senato.it.

³⁶ C. FUSARÒ, *Senato della Repubblica, Prima Commissione, Audizione sul DDL Cost. 1429-B*, cit., p.6, sottolinea che una soluzione del genere vanifica «ogni possibilità di coerenza» rispetto alla funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali.

³⁷ R. TONIATTI, *Senato della Repubblica, Commissione Affari costituzionali, Audizione*, Roma 28 luglio 2015, www.senato.it. Sul punto, in part., A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, in www.costituzionalismo.it, 1/2014, p. 3, evidenzia come l'assenza di strumenti per far valere la responsabilità dei senatori rispetto al mandato loro attribuito sembra ridurre la rappresentanza territoriale ad una sorta di rappresentanza degli interessi, come se la rappresentanza degli interessi territoriali non fosse una rappresentanza necessariamente politica.

³⁸ R. BIFULCO, *Proposte della Commissione per le riforme costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la 'scorciatoia' monocamerale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, p. 3.

Esistono margini per interpretare in senso forte il collegamento tra la delegazione regionale e il rispettivo Consiglio di appartenenza, tanto da indurre a rinnovare complessivamente il sistema dei partiti politici. In questa evenienza, la creazione di una seconda Camera che (nonostante l'elezione con metodo proporzionale) riesca a rappresentare gli interessi delle autonomie, potrebbe indurre i partiti politici a ripensare la propria organizzazione in senso decentrato ed in modo (almeno relativamente) autonomo dalle dinamiche politiche nazionali.

Non è detto quali effetti potranno scaturire dall'assetto costituzionale che si intende conferire al Parlamento ma, di sicuro, la riuscita delle riforme costituzionali per ampia parte dipende dalla volontà di rinnovamento partitico e dalla capacità delle istituzioni territoriali di far "pesare" i propri interessi sulla formazione delle decisioni politiche nazionali.

** Ricercatrice confermata di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Napoli "Parthenope", desantis@uniparthenope.it

Forum di Quaderni Costituzionali