

Ines Ciolli*

Il Senato della riforma tra forma e sostanza

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. La risalente critica al bicameralismo italiano – 3. Prime osservazioni sul metodo della riforma – 4. Il modo di elezione dei senatori e il numero dei componenti del Senato. I vincoli del testo alla futura Legge elettorale – 5. I senatori: tra cumulo dei mandati e immunità – 6. L'elezione indiretta, ma «in conformità con le scelte espresse dagli elettori». Una difficile quadratura del cerchio – 7. Il pasticciaccio brutto della rappresentanza incerta – 8. Osservazioni finali

1. Introduzione

Il superamento del bicameralismo perfetto e le modifiche apportate al Senato occupano un posto centrale nella riforma costituzionale *in itinere*¹ e la materia in passato era già stata l'oggetto principale di numerose proposte di riforma. Ciò a dimostrazione del fatto che il Parlamento bicamerale ha sempre sollevato perplessità, tanto che di una riforma della seconda Camera si parla sin dall'entrata in vigore della Costituzione; anzi, a ben vedere, sin dai tempi in cui era vigente lo Statuto albertino².

La divisione del Parlamento in due Camere, pertanto, non sembra

* Professore Associato di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Roma "La Sapienza".

¹ Già il ddl governativo recava come titolo «riduzione del numero dei parlamentari (ossia dei soli senatori) e all'abolizione del bicameralismo perfetto» dando particolarmente risalto a questa specifica parte della riforma.

² G. ARCOLEO, *Per la riforma del Senato*, relazione della Commissione di Senatori Arcoleo, Fortunato, Borgnini, Caetani, Pellegrini, Rossi, Severi, Villa, Roma, 1911; C. CARISTIA, *La mancata riforma. Idee e fatti intorno alla Camera del Senato*, Torino, 1911; C. CAVOUR, *La riforma del Senato*, in *Il Risorgimento*, 1848; L. PALMA, *La riforma del Senato in Italia*, in *Nuova Antologia*, 15 gennaio 1882; e per una visione critica dei progetti di riforma nel periodo statutario, A. SASSI, *La riforma del Senato nella dottrina e negli atti parlamentari (1848-1920)*, Napoli, 1988 e M.E. LANCIOTTI, *La riforma impossibile. Idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna, 1993. Per una ricostruzione storica e critica del Senato dello Statuto albertino si veda S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, Roma-Bari, 2006, 5-44.

aver mai assunto un assetto soddisfacente nell'ambito della nostra forma di governo, sebbene dal punto di vista del funzionamento il bicameralismo non abbia creato particolari problemi o disfunzioni, né abbia mai realmente rallentato la produzione legislativa, o svolto una funzione di veto insuperabile nei confronti delle decisioni assunte dalla Camera dei Deputati. Quel che si rimprovera al Senato, semmai, è di non essersi distinto rispetto all'altra Camera e di avere operato in piena sintonia con essa, come se si muovesse all'interno di un sistema monocamerale. In altre parole, si rimprovera alla seconda Camera di aver operato in piena armonia con la prima e di aver contribuito alla funzione legislativa senza provocare rotture insanabili.

Viste le premesse, ci si aspettava dal progetto di riforma la completa abrogazione del Senato in favore di un modello monocamerale, o, al limite, ci si poteva attendere che fosse trasformato in una Camera delle Regioni come da più parti si auspicava. Invece, da quel che si può evincere dal testo, emerge un modello contraddittorio di seconda Camera che non segue alcuno schema razionale per ciò che attiene alla formazione dell'organo e alle funzioni; che è ridimensionata rispetto alla potestà legislativa, vista la scelta di un bicameralismo diseguale; che è privata della funzione di controllo intesa in senso stretto, vista la sua estromissione dal conferimento della fiducia al Governo e visto che, nonostante la lettera del testo, non corrisponde a una chiara tipologia di Camera territoriale.

Nell'ambito della forma di governo, a prima lettura, sembrerebbe affiorare un intento di ridimensionamento del Parlamento, privato della Seconda Camera ma non per questo rafforzato nella Prima. La riforma sembrerebbe, invece, suggerire non tanto un rafforzamento del dialogo diretto tra Camera politica e Governo, vista la subalternità del Senato, quanto un affievolimento della funzione di contrappeso che questo avrebbe potuto svolgere sull'Esecutivo; il quale, seppur non direttamente rafforzato dalla riforma, è così liberato da sostanziali contrappesi che possano bloccare il suo operato o semplicemente contrastare il suo indirizzo politico grazie al concorso di più fattori quali la legge elettorale n. 52 del 2015, il cosiddetto *Italicum*, che dovrebbe permettere la formazione di una maggioranza forte e stabile alla Camera dei Deputati; a causa dell'indiscusso indebolimento dell'autonomia regionale operato dalla riforma stessa. A ciò si aggiunga sia una verticalizzazione dei poteri in seno al Governo, ove la prassi volge verso una sempre maggiore attività decisionale in capo al solo Presidente del Consiglio³, sia una sempre più evidente frammentazione

³ R. CHERCHI, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del Governo?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015.

politica per descrivere il quadro dinamico della forma di governo cui la riforma costituzionale contribuisce in modo incisivo⁴.

Pur in presenza di un quadro siffatto, non si ritiene che l'indebolimento complessivo del Senato sia stato pensato per mere questioni politiche interne, poiché a ben vedere un quadro simile di smantellamento delle seconde Camere è in parte condiviso in altri contesti nazionali. Ciò dimostra sia che il Senato è da tempo un organo in trasformazione, sia che la seconda Camera è ormai un organo alle prese con uno sbandierato (ma non sempre effettivo e condivisibile) *deficit* di legittimazione⁵. Inoltre, ciò porta a concludere che la riflessione su questa sempre più difficile legittimazione del Senato debba essere ricondotta nel più ampio dibattito sulla crisi e sul ruolo dei Parlamenti nelle democrazie contemporanee⁶.

⁴ Si veda sul tema, la riflessione di G. FERRAIUOLO, *La via delle leggi elettorali verso la revisione della forma di governo*, in *federalismi.it*, marzo 2016, 10-11, in tema di rendimento della nuova legge elettorale e dei suoi effetti sul rafforzamento del Governo.

⁵ Sulla difficile legittimazione della seconda Camera, I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli, 2016. Per una lettura risalente sulla crisi del bicameralismo e sulla sua mancanza di legittimazione cfr. Y. WEBER, *La crise de bicaméralisme*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1972, 573 ss. Sulle modifiche apportate da altre seconde camere in Europa, si ricorda la riforma del sistema elettorale del Senato francese, che ha attenuato la forte rappresentanza dei piccoli comuni rurali in favore delle altre collettività territoriali e ha ridotto la durata del mandato senatoriale da nove a sei anni con rinnovo parziale triennale del collegio (Leggi organiche nn. 2003-696 e 2003-697 del 30 luglio 2003 riguardanti la durata, l'elettorato passivo e la composizione del Senato francese). La riforma ha avuto lo scopo di congegnare una seconda Camera più «democratica», che ha condotto alle elezioni del 2011 alla prima maggioranza non conservatrice in seno al Senato, la stessa che ha utilizzato il potere di veto in merito alla riforma costituzionale che avrebbe dovuto inserire il *Fiscal compact* in Costituzione, come era già stato preannunciato dall'allora Presidente Sarkozy. Il potere di veto e di controllo nei confronti dell'Assemblea nazionale e soprattutto del Presidente della Repubblica dopo la riforma del sistema elettorale si presenta più incisivo. Anche la Germania nel 2006 ha ridimensionato il ruolo del *Bundesrat* dimezzando il suo intervento e il suo potere di veto sulle leggi federali, poiché tale veto, a mio avviso, era esercitato con profitto dalla seconda Camera, spesso politicamente orientata in modo diverso e opposto rispetto alle maggioranze presenti nel *Bundestag*.

⁶ Su un tema così ampio, sul quale non è possibile soffermarsi in questa sede, si rinvia per un quadro generale, ma non esaustivo, a P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, 2008; *In che stato è la democrazia?*, a cura di G. Agamben, Roma, 2010. Per un quadro giuridico d'insieme sulle trasformazioni e la crisi degli istituti parlamentari e della rappresentanza politica G. AZZARITI, *Crisi della democrazia identitaria*, Roma-Bari, 2005. Si segnalano, inoltre, tra le riflessioni giuridiche più recenti, sul parlamentarismo, A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006; M. PLUTINO, *Dinamiche di una democrazia parlamentare*, Roma, 2015.

Ab origine c'è un vero e proprio difetto di legittimazione teorica della seconda Camera del Parlamento, evidenziato sia dal dibattito costituente americano⁷, sia da quello francese ai tempi della Rivoluzione⁸, ma che a sua volta proveniva da un'interpretazione ambigua e confusa della teoria della divisione dei poteri elaborata da Montesquieu⁹. Allora, la costruzione di

⁷ *The Federalist Papers*, in particolare il n. 62, *The Senate* (Hamilton or Madison), che illustra la legittimazione della seconda Camera nel sistema Statunitense: differenza di durata della seconda Camera, dell'età e del censo dei senatori, del tipo di rappresentanza, eguale per ogni Stato appartenente alla Federazione, a prescindere dalla grandezza geografica e dal numero di abitanti. Non si può negare che si tratti di giustificazioni e accorgimenti politici connessi a un determinato contesto storico, più che di elementi che conferiscono a quelle differenziazioni una legittimazione teorica. Anche in Italia il dibattito si è concentrato su quanto fosse politicamente opportuna l'adozione di un sistema parlamentare bicamerale e il risultato fu esso stesso un'opera di mediazione politica, non dottrinale. Ricostruisce fedelmente il dibattito costituente sul compromesso della seconda Camera, M. RUINI, *Il Parlamento e la sua riforma. La Costituzione nella sua applicazione*, Milano, 1952.

⁸ In Francia i dibattiti nelle diverse Assemblee costituenti non hanno portato a una vera e propria teoria della seconda Camera che, infatti, appare e scompare nei diversi momenti storici, assecondando il diverso assetto dei poteri. Nella Costituzione del 1791 la seconda Camera è funzionale alla monarchia costituzionale e assume un potere di controllo sulla Camera bassa comunque eletta a suffragio censitario, ma su una base elettorale più ampia del Senato. La Costituzione giacobina del 1793, mai applicata, contemplava invece un'ampia partecipazione diretta del corpo elettorale e un suffragio universale, il Parlamento è pertanto monocamerale perché non vi è spazio per i corpi intermedi e per forme di limitazione del potere parlamentare. La seconda Camera però torna in *auge* nella Costituzione della Restaurazione del 1795 e gioca un ruolo fondamentale nella Terza Repubblica; è a causa della scelta monocamerale che probabilmente è respinta con *referendum* la Costituzione del maggio 1946; è con il suo reinserimento nel secondo progetto di Costituzione adottato con il *referendum* dell'ottobre 1946 che la IV Repubblica s'insedia. È su un *referendum* sulla Camera delle Regioni che De Gaulle perde consensi e rassegna le dimissioni. Memore di quelle alterne vicende storiche, la V Repubblica tratteggia un Senato quasi paritario nelle funzioni. Un'attenta ricostruzione dei dibattiti soprattutto nelle prime due Costituenti francesi è contenuta in A. SAITTA, *Costituenti e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale*, Milano, 1975, 93-94, 105-109.

⁹ Nella descrizione della Costituzione dell'Inghilterra Montesquieu accenna alla divisione del potere legislativo, ma in realtà non ritiene la divisione in sé come qualità intrinseca, ma come strumento funzionale alla realizzazione di una diversa rappresentanza in seno al Parlamento, che avrebbe potuto contribuire alla creazione di un equilibrio e di un sistema di pesi e contrappesi tra diverse realtà sociali, che avrebbe potuto in tal modo contribuire alla formazione della legge; cfr. CH.-L. DE SECONDAT, barone di Montesquieu, *De l'esprit de loi*, Libro XI - *Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la Constitution*, Cap. VI - *De la Constitution d'Angleterre*: «Il y a toujours dans un État des gens distingués par la naissance les richesses ou les honneurs; mais s'ils étaient confondus parmi le peuple, et s'ils n'y avaient qu'une voix comme les autres, la liberté commune serait leur esclavage, et ils n'auraient aucun intérêt à la défendre, parce que la plupart

una forma di stato liberale aveva favorito la formazione di un Parlamento bicamerale che aveva o una funzione d'integrazione della rappresentanza¹⁰ o di raffreddamento e controllo rispetto alla Camera bassa¹¹ o anche una sommatoria delle due, giacché la Camera di estrazione aristocratica aveva interesse a "raffreddare" quella a suffragio universale o censitario.

Soprattutto con l'avvento del suffragio universale e del consolidarsi delle forme di stato democratiche il ruolo della Seconda Camera resta in ombra, poiché non si rinviene più alcuna necessità nella sede parlamentare di una funzione di veto o di rallentamento della funzione legislativa e di controllo, né tantomeno di una rappresentanza differenziata da quella politica in senso stretto. Soprattutto a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, in Europa si afferma sia l'esigenza irrinunciabile della centralità del

des résolutions seraient contre eux. La part qu'ils ont à la législation doit donc être proportionnée aux autres avantages qu'ils ont dans l'État: ce qui arrivera s'ils forment un corps qui ait droit d'arrêter les entreprises du peuple, comme le peuple a droit d'arrêter les leurs. Ainsi, la puissance législative sera confiée, et au corps des nobles, et au corps qui sera choisi pour représenter le peuple, qui auront chacun leurs assemblées et leurs délibérations à part, et des vues et des intérêts séparés». Una più ampia critica a quella disinvolta interpretazione dell'opera di Montesquieu che aveva portato a considerarlo il teorico per eccellenza della separazione dei poteri e in particolare della separazione del potere legislativo (e dunque del bicameralismo come migliore assetto del potere legislativo) è stata formulata da Charles Eisemann, il primo ad aver interpretato quella separazione come una più efficace diversificazione della rappresentanza, la quale permette così una funzione di controllo reciproco tra le due Camere, così CH. EISEMANN, *L'esprit de loi et la séparation des pouvoirs*, in *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, 1933, 163 ss., spec. 165-182, anche se già R. CARRÉ DE MALBERG, *Théorie générale de l'État*, Paris, 1922, tomo II, 111, 128 aveva ritenuto che il diritto pubblico francese fosse basato sulla limitazione e non sulla separazione dei poteri.

¹⁰ Sulle diverse esigenze che legittimano la presenza della seconda Camera nei Parlamenti si esprime E. CHELI, v. *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1987, 318 ss., il quale ricorda la più antica, ossia l'esigenza di tenere separate le classi sociali, quella più recente di arricchimento della rappresentanza.

¹¹ Anche J.P. MARICHY, *La deuxième Chambre dans la vie politique française*, Paris, 1969, illustra le diverse funzioni del bicameralismo, ricordando come la funzione di raffreddamento (e solo in parte quella di controllo) corrispondano in Francia a un modello di «Chambre de réflexion» che si è affermato nel periodo liberale. Nel regime liberale il bicameralismo è identificato con una funzione di limitazione del potere più che portatore di una rappresentanza diversa nelle due camere e l'ancoraggio del Senato a una volontà politica "conservatrice" è inteso come una funzione di contenimento del "dispotismo del Parlamento" così R. CARRÉ DE MALBERG, *Théorie de l'Etat*, cit., tomo 2, 137 e G. BURDEAU, *Traité de Science Politique*, tomo V, *L'Etat libéral et les techniques politiques de la démocratie gouvernée*, Paris, 1953, 621 ricordando però che per svolgere una funzione di compensazione e di limitazione, il Senato deve essere titolare di una piena funzione legislativa identica alla Camera bassa, solo così la compensazione può aver luogo.

Parlamento, sia la convinzione che questo debba rappresentare come uno specchio la composizione della società civile¹², il contrasto con qualunque istituto che incarni la funzione di moderazione del potere diventa palese¹³. Il modello bicamerale entra in una più profonda crisi di legittimazione politica e teorica, che riporta in *auge* la difesa del monocameralismo e contestualmente spiega la nascita di diversi parlamenti monocamerali¹⁴, soprattutto in quei Paesi ove la società civile è più omogenea¹⁵.

2. La risalente critica al bicameralismo italiano

Uno dei *tópoi* utilizzato dai critici del bicameralismo italiano riguarda la parità di funzioni che spettano alle due Camere, oltre al fatto che esse sono portatrici di una rappresentanza poco diversificata; si è perciò spesso

¹² La distinzione della rappresentanza come prisma o come specchio della società civile è di M. DUVERGER, *Esquisse d'une théorie de la représentation*, in AA.VV., *L'évolution du droit public: Études offertes à Achille Mestre*, 1956, 21 ss.

¹³ Che il bicameralismo possa avere una funzione di moderazione del potere è chiarito da R. CARRÉ DE MALBERG, *Théorie générale de l'État*, cit., tomo II, 137 ss. Proprio in presenza di democrazie immediate «l'assemblée unique [...] sera portée à se faire une idée excessive de sa puissance et de son rôle»; mentre «la dualité de chambres en faisant dépendre l'action législative et parlementaire du concours de la volonté de deux assemblées distinctes, exclut l'omnipotence de chacune d'elles», ivi, 137.

¹⁴ È il caso soprattutto di Grecia e Portogallo che proprio in quel periodo (rispettivamente 1975 e 1976) adottano Costituzioni che contemplano Parlamenti monocamerali. Anche nei Paesi del Nord Europa si assiste a un fenomeno simile in Svezia che nel 1970 sceglie il monocameralismo, scelta già operata nel 1953 dalla Danimarca e adottata in tempi più lontani anche dalla Finlandia e dalla Norvegia. I paesi nordici hanno tutti operato una scelta monocamerale in periodo storici diversi in presenza di una società civile omogenea e di un sistema semplificato dei partiti politici che non rendono necessaria una funzione di contrappeso o di una rappresentanza differenziata. Si ricorda però che la Norvegia sino al 2009 ha adottato un particolare sistema di divisione interna dell'assemblea in due Camere per una migliore qualità dell'attività legislativa.

¹⁵ Sul monocameralismo, si ricordano le posizioni di alcuni costituenti, quale l'on. La Rocca – che definì il bicameralismo un modo di essere del Parlamento che o non serve, oppure è dannoso – e le tesi di C. LAVAGNA, *Prime considerazione per uno studio sulla migliore struttura del Parlamento*, in AA. VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952; L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, 2001, 325 ss. Più di recente sulla discussione della riforma bicamerale, P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo: unificare le due camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *Osservatorio AIC*, 2013 che prevedono però contestualmente all'eliminazione della seconda camera la costituzionalizzazione del sistema della Conferenza Stato-Regioni.

ripetuto come un *mantra* che il bicameralismo italiano è unico nel suo genere e che non esistono modelli simili nel resto d'Europa e del mondo¹⁶. Sarebbe più corretto sostenere che in generale le seconde camere si distinguono l'una dall'altra e che non si può immaginare l'esistenza di un archetipo di modello bicamerale *bon à tout faire*¹⁷. Quel che emerge, dunque, dalla comparazione di più modelli, è la tipicità della seconda camera che sfugge a tentativi d'importazione di schemi adottati altrove. Per il Senato, infatti, più che per altri organi costituzionali, deve essere applicata la regola secondo la quale si deve disegnare un modello che risponda alle esigenze del nostro Paese, che corregga le eventuali disarmonie del bicameralismo e le disfunzioni del Parlamento tenendo conto della questione non secondaria della progressiva espansione dei poteri normativi del Governo, che deve essere in qualche modo disciplinata e contenuta. A dire il vero, *in primis*, non è del tutto esatto sostenere che il bicameralismo italiano sia "perfetto"; ne è la prova il fatto che uno dei punti cardine della riforma in oggetto consiste nello sganciare il Senato dal legame fiduciario con l'Esecutivo, per ovviare al concreto inconveniente della formazione di due diverse maggioranze nelle due Camere.

Quanto alla seconda affermazione riguardante la peculiarità del bicameralismo paritario, è opportuno sottolineare che pur essendo meno usuale l'esistenza di due Camere del Parlamento che abbiano ruoli simili e non si distinguano per la diversa rappresentanza di cui sono portatrici (sebbene si debba considerare lo strano caso del Parlamento norvegese e di quello della Svizzera), non è raro trovare nel panorama mondiale due Camere del Parlamento che condividano funzioni legislative o di controllo simili e omogenee tra di loro, come nel caso del Senato francese, almeno per ciò che attiene alla funzione legislativa anche ordinaria¹⁸, di quello

¹⁶ È un'affermazione ripetuta da molti studiosi, a titolo esemplificativo si veda J. MASTIAS, J. GRANGÉ, *La deuxième Chambre en Europe*, Paris, 1987, che annoverava Belgio (prima della riforma in senso federale) e Italia tra i Paesi a bicameralismo perfetto.

¹⁷ Sulla peculiarità dell'assetto bicamerale legato a doppio filo a un determinato sistema politico si sofferma L. PALADIN, v. *Bicameralismo*, in *Enc. Giur.*, vol. V, Roma, 1988. Si veda anche la ricostruzione di J. LUTHER, *The search for a constitutional geography and historiography of second Chambers*, in *A World of Second Chambers*, a cura di J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi, Milano, 2006, 3 ss. L'A. evidenzia anche i tratti che sono comuni a più seconde Camere che rintraccia nel fatto che si tratta in ogni caso di istituzioni che sono parte integrante del Parlamento e non sono organi tecnici con ruoli consultivi. Al di là di questa generica e comune appartenenza, esse assumono la connotazione più utile e peculiare al modo di essere della forma di stato e di governo del Paese cui appartengono.

¹⁸ L'art. 34 della Costituzione della V Repubblica stabilisce che la legge è votata dal Parlamento e solo in caso di persistente disaccordo tra le Camere si ricorre alla

australiano¹⁹ e in passato del Senato del Belgio²⁰.

Considerando le molteplici funzioni che il Senato può svolgere resta da capire quale sia il ruolo che il progetto di riforma costituzionale gli assegna ed è altresì da valutare se e quanto essa abbia tenuto conto della necessità d'inserire in modo armonico il rinnovato Senato all'interno di una più ampia riforma che incide sulla nostra forma di stato e di governo²¹. Almeno sulla carta, tale armonia non sembra sia stata al centro del dibattito, visto che proprio il Senato, che vuole essere la Camera di rappresentanza delle istituzioni, si trova inserito in un contesto di regionalismo depotenziato, come del resto l'intero assetto delle autonomie territoriali²².

Se, a ben vedere, le funzioni sostanziali del Senato si possono ricondurre a quelle che possono garantire una più attenta riflessione sul processo legislativo, quelle che possono offrire una sponda alle esigenze di una rappresentanza integrata e quelle che possiamo considerare di generico

Commissione mista paritaria e al persistere dei contrasti l'art. 45 della Costituzione dispone un complesso procedimento alla fine del quale il Governo può chiedere l'approvazione definitiva dell'*Assemblée nationale*.

¹⁹ C. BASSU, *Il Senato federale australiano. Una seconda Camera non secondaria*, in *Composizione e funzioni delle Seconde Camere. Un'analisi comparativa*, a cura di S. Bonfiglio, Padova, 2008, 143 ss. e B. STONE, *The Australian Senate: Strong bicameralism resurgent*, in *A World of Second Chambers*, a cura di J. Luther, R. Tarchi, P. Passaglia, cit., 529 ss. L'A. conferma la buona salute della seconda camera australiana, che è parte di un sistema federale. Alla base del funzionamento del bicameralismo australiano vi è una continua collaborazione tra le due Camere del Parlamento: «there is a constant interaction between the members of the two houses. [...] Formal messages mainly concerning the passage of legislation are the primary means of communication», ivi, 551. È anche la camera che ha il maggior numero di poteri nel panorama delle seconde Camere finora esaminate: non solo svolge una funzione legislativa e di controllo sul Parlamento, ma partecipa anche al controllo della spesa e in materia di bilancio.

²⁰ F. DELPÉRÉE, *The Belgian Senate*, in *A World of Second Chambers*, a cura di J. Luther, R. Tarchi, P. Passaglia, cit., A. MASTROMARINO, *Belgio*, Bologna, 2013, L. DOMENICHELLI, *Federalismo e recenti sviluppi della forma di governo in Belgio*, in *Il Politico*, 1995, 251-291.

²¹ Si sono già espressi in questi termini G. AZZARITI, *Riforma del Senato. Questioni di metodo e di merito*, in *Astrid Rassegna*, 8/2014, 1 e più di recente, ID., *Audizione del 30 luglio 2015 della Commissione I affari costituzionali del Senato della Repubblica nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla revisione della Parte II della Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, 2/2015, 1-2; nello stesso senso, M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 2.

²² Com'è noto, anche la riforma del Titolo V ha concentrato su di sé gran parte delle critiche per il completo smantellamento della precedente riforma costituzionale del 2001 e per il notevole accentramento nello Stato centrale della potestà legislativa esclusiva. Non da ultimo, essa ha definitivamente cancellato dal testo della Costituzione le Province, già svuotate delle proprie funzioni con Legge ordinaria. In questo contesto, il Senato di rappresentanza delle istituzioni territoriali non partirebbe con i migliori auspici.

contrappeso nei confronti dell'attività e delle decisioni dell'altra Camera o del Governo²³, la riforma non sembra privilegiare nessuna di queste opzioni, né di realizzarne alcuna in modo razionale, limitandosi a ritoccare in assenza di un quadro d'insieme, ora l'una ora l'altra funzione.

3. Prime osservazioni sul metodo della riforma

Una prima sommaria osservazione riguarda il metodo della riforma sia nel suo complesso, sia con riferimento al nuovo Senato. Da un punto di vista generale, le perplessità riguardano soprattutto l'ampiezza della revisione, che tocca più di quaranta articoli della Carta costituzionale²⁴. L'intero impianto costituzionale ne risente, poiché le ricadute sulla Costituzione nel suo complesso sono molteplici e gli effetti della riforma non sono tutti valutabili *a priori*, ma si potranno riscontrare solo dopo l'eventuale entrata in vigore della revisione costituzionale. Questo modo di procedere implica un'implicita previsione di futuri "aggiustamenti" al testo costituzionale che rischiano di affievolire l'idea stessa della rigidità costituzionale, oltre che a contraddire l'idea dell'eternità delle Costituzioni, che certamente non implica un divieto di revisione, ma quantomeno non ne incoraggia la continua modifica, svilendone la funzione di patto fondativo.

Per quel che riguarda il Senato, si rimarca in scala lo stesso modo di procedere, poiché la riforma fissa dei principi generali a volte anche contrastanti tra di loro e lascia alla futura legge elettorale (che in Costituzione trova ben pochi riferimenti, peraltro assai confusi) e ai regolamenti parlamentari la disciplina del funzionamento.

La riforma avrebbe potuto concentrarsi sulla riforma del bicameralismo e sull'abolizione del CNEL le cui ricadute avrebbero comunque avuto degli effetti indiretti sugli altri organi costituzionali e sul Titolo V, senza la necessità di uno stravolgimento difficile da controllare.

L'ampiezza delle modifiche, invece, connota sia una forma di governo, sia un modello bicamerale a geometria variabile²⁵, dal quale non può

²³ Che è stata storicamente la funzione più diffusa e praticata dai parlamenti bicamerali, come aveva già messo in rilievo S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, II ed., Milano, 1946, 307.

²⁴ Che era stata già evidenziata da diverso studiosi, tra tutti L. RONCHETTI, *Audizione*, I Commissione permanente, Senato della Repubblica 28 luglio 2015, Disegno di legge costituzionale 1429-B.

²⁵ Che è stata definita ad "assetto variabile" da M. LUCIANI, *Introduzione*, in *Commentario*

che emergere la figura di un bicameralismo “bifronte”, che da una parte potrebbe recuperare una parte della sua autorevolezza e importanza attraverso un uso attento delle sue prerogative che la riforma gli attribuisce nelle pieghe del testo; dall'altra, trattandosi di un Senato di eletti con altri mandati istituzionali e privati dell'indennità di funzione, potrebbe ritrovarsi a incarnare il ruolo di una istituzione vuota e incapace di esprimere una propria volontà, prestando così il fianco a critiche in merito alla sua utilità e ingrossando le fila di coloro che ne chiederanno l'abolizione definitiva. Come si avrà modo di osservare più avanti, il fatto che si tratti di una sorta di “secondo lavoro” per i sindaci e i consiglieri regionali eletti senatori, è un problema non secondario per il nuovo Senato, poiché da ciò deriva una complicata programmazione dei lavori e una difficoltà nello sfruttare appieno le nuove competenze che la riforma gli attribuisce.

Un altro elemento di debolezza del nuovo assetto bicamerale risiede nel fatto che la riforma, pur inserendosi nel solco delle precedenti proposte elaborate negli anni, non scioglie quei nodi e quelle ambiguità lasciate aperte dall'Assemblea costituente²⁶. Allora le motivazioni furono diverse e molteplici, perché si considerò prioritario gettare le basi per una prima attuazione della Repubblica che fosse condivisa, rinviando a un secondo momento la composizione dei conflitti che avrebbero potuto compromettere quella civile e difficile convivenza tra forze tanto diverse e unite solo dal comune valore antifascista²⁷.

Si pensava, inoltre, che maggioranze politiche successive avrebbero interpretato in modo a loro confacente il testo che la Costituzione aveva lasciato flessibile e aperto a intese e compromessi²⁸.

A quelle storiche ambiguità se ne aggiungono altre.

Infatti, la funzione legislativa esce frammentata dal testo di riforma, perché la distinzione tra materie legislative bicamerali e monocamerali

alla riforma costituzionale del 2016, a cura di F.S. Marini, G. Scaccia, Napoli, 2016, 3.

²⁶ Sul dibattito in Assemblea Costituente R. QUASI, *Il bicameralismo e l'attività legislativa del Parlamento dagli studi preparatori al testo costituzionale*, in *La formazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, a cura di E. Cheli, Bologna, 1979, 349 ss. Per un accostamento tra Assemblea costituente e progetti di riforma successivi, C. PINELLI, *Il Senato della Repubblica: dall'Assemblea costituente alle proposte di riforma*, in AA.Vv., *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Napoli, 2003, 83 ss.

²⁷ Sulle scelte di compromesso sulla forma di governo e non solo sul bicameralismo si è soffermato recentemente per introdurre il tema delle riforme S. STAIANO, *Metodo, merito, contesto*, in *federalismi.it*, 20 luglio 2016, 4.

²⁸ R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza (art. 57 Cost.; artt. 39, commi 1-7, e 40, commi 5 e 6, l. cost.)*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F.S. Marini, G. Scaccia, cit., 35 ss.

potrebbe dar luogo a una serie di problemi interpretativi e di possibili conflitti, senza che siano previsti adeguati rimedi. La mediazione è affidata *in primis* ai Presidenti della Camere nonostante i diversi rapporti di forza tra le due Camere e la conseguente diversa autorevolezza cui godrebbero all'indomani dell'eventuale entrata in vigore della riforma. Si pone su questo punto un problema di non poco conto: nel caso non si giungesse a una composizione del conflitto, non resterebbe che il ricorso al Giudice costituzionale, a costo però di un generale indebolimento dell'organo parlamentare sottoposto a pressione e litigiosità che ne minerebbero l'autorevolezza e forse anche il funzionamento²⁹; se, invece la decisione fosse assunta dai Presidenti, ma fosse anche quella meno aderente al testo della Costituzione, non vi sarebbero strumenti per intervenire a correggere la presunta violazione della Costituzione per vizi formali della legge³⁰. Sempre per ciò che attiene alla funzione legislativa, l'evidente inferiorità del Senato è rimarcata anche nell'elenco delle materie bicamerali. Per quanto il testo sia stato rimaneggiato in seconda lettura (A.S. 1429-B) al fine di ampliare l'elenco delle materie e dei tipi di leggi approvate con procedimento bicamerale, queste ultime possono essere ricondotte a poche grandi categorie, quelle costituzionali e di revisione costituzionale, quelle che incidono sul territorio e sulle autonomie della Repubblica, quelle che attengono ai rapporti con l'Unione Europea, le leggi in materia di consultazione popolare e *referendum*.

Il Senato è del tutto estromesso per ciò che riguarda, ad esempio, la materia dei diritti. Proprio nel momento in cui comincia a essere più chiaro il fatto che la Camera sganciata dal rapporto di fiducia e da esigenze elettorali può meglio disciplinare materie che soffrono maggiormente i condizionamenti della demagogia e del populismo, quali ad esempio le politiche sull'immigrazione o i diritti di prestazione.

Un altro elemento di ambiguità riguarda la titubanza manifestata di fronte alla scelta tra un'elezione diretta o indiretta dei senatori, dopo l'aggiunta dell'emendamento in terza lettura (A.C. 1613-B), che rende inintelligibile il testo del combinato disposto del comma 2 e 5 del novellato art. 57 Cost.

²⁹ R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, 3/2015, 7, il quale rimarca la mancanza di altri strumenti di risoluzione delle controversie tra le due Camere, come ad esempio la previsione di una Comitato paritetico.

³⁰ G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista AIC*, 1/2016; S. STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in *italiadecide.it*, 2015, 8; P. PASSAGLIA, *Il presumibile aumento delle denunce di vizi procedurali e l'ampliarsi di una «zona d'ombra» della giustizia costituzionale*, in *federalismi.it*, marzo, 2016.

Ci si riferisce, altresì, al tipo di rappresentanza di cui la seconda Camera dovrebbe essere portatrice, che sconta anch'essa una difficile composizione tra posizioni politiche diverse, così come si era già prospettata in Assemblea costituente e che trova con fatica un'armonizzazione con la nuova veste del Senato privato della fiducia³¹.

4. *Il modo di elezione dei senatori e il numero dei componenti del Senato. I vincoli del testo alla futura Legge elettorale*

La composizione del Senato è in stretta relazione sia con l'assetto delle competenze tra Stato e Autonomie³², sia con il tipo di rappresentanza che si vuole legittimare. Nel progetto del Governo l'elezione di secondo grado e la partecipazione sia dei Presidenti di Regione e delle due Province autonome, sia dei sindaci dei capoluoghi di Regione consentiva una rappresentanza più vicina a quella territoriale.

Il dibattito è stato serrato e le divisioni politiche che hanno riprodotto una vecchia *querelle* (che ha riprodotto senza fantasia quella cui si era assistito in Assemblea costituente)³³ non ha portato a esiti convincenti per ciò che riguarda le decisioni sull'elezione diretta o indiretta; inoltre, il dibattito si è concentrato eccessivamente su questo punto, togliendo energie e tempo ad altri elementi afferenti alla composizione del Senato altrettanto dubbi, quali l'esiguo numero di senatori e la ripartizione dei seggi tra le venti Regioni³⁴.

Per ciò che riguarda il numero dei senatori, la scelta di ridurre a meno

³¹ Seppur in modo diverso, pone la questione anche I. RUGGIU, *Il futuro Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, che vede nella rappresentanza e nella fiducia due elementi diversi non necessariamente coordinati.

³² Così nella Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali (nominata con d. PCM 11 giugno 2013) del 17 settembre 2013, 5.

³³ Mortati, pensava a un'elezione diretta della metà dei senatori e di secondo grado, in speciali collegi, dell'altra metà. L.o.d.g. Grieco, La Rocca (approvato il 26 settembre 1946 in II sottocommissione) sancì la natura esclusivamente elettiva della seconda Camera. Togliatti, più possibilista in merito all'adozione del bicameralismo, fu invece irremovibile come sostenitore dell'elezione diretta (11 marzo 1947 Assemblea costituente in seduta plenaria).

³⁴ Sulla composizione del Senato si sono espressi, tra i molti, G. LUCHENA, *Il nuovo Senato. Quale rappresentanza?*, in *Rivista AIC*, 4/2014; G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, in *Rivista AIC*, 3/2016 e B. CARAVITA, *Il bicameralismo asimmetrico della riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, luglio 2016, 3 s.

di un terzo il loro numero ha un impatto notevole sull'autorevolezza del Senato e sulla sua importanza, soprattutto se ciò è visto nell'ottica del Parlamento in seduta comune. Una seconda Camera con 100 rappresentanti³⁵ di cui solo 95 elettivi, evidenzia una sua debolezza intrinseca e una evidente condizione di inferiorità all'interno del Parlamento, ove i rapporti tra le due Camere non seguono più una proporzione di due a uno (630 e 315 membri), ma di sei a uno³⁶. L'elezione del Capo dello Stato – per quanto il testo della riforma abbia modificato l'art. 83 della Costituzione, prevedendo non più la sola maggioranza assoluta dopo il terzo scrutinio, ma quella di tre quinti (degli aventi diritto al voto, ma dal settimo scrutinio quella dei soli votanti) – e la sua stessa messa in stato di accusa, che continua a essere votata dalla maggioranza assoluta del Parlamento in seduta comune, come pure l'elezione dei membri laici del Consiglio superiore della Magistratura sono, dunque, esposte a una maggiore influenza da parte della Camera dei Deputati. E il revisore costituzionale era probabilmente cosciente del problema se per un organo di garanzia quale la Corte costituzionale ha disposto diversamente, prevedendo, com'è noto, non più l'elezione da parte del Parlamento in seduta comune, ma una elezione separata di tre giudici da parte della Camera dei deputati e due da parte del Senato³⁷.

Il numero esiguo di senatori inoltre rende dubbia la conformità dell'elezione al dettato costituzionale e influenza negativamente l'organizzazione dei lavori al Senato, ripartiti su un numero di senatori che in alcuni casi risulterà insufficiente per seguire i complessi e molteplici lavori parlamentari che la stessa riforma ha previsto.

³⁵ Si è avanzata l'ipotesi secondo la quale il numero di senatore possa intendersi come variabile, vista la norma transitoria dell'art. 38, comma 2 del testo di riforma nel caso di variazione della popolazione regionale tra un censimento e l'altro così G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, cit., 9. Sembra però preferibile la tesi che vede semmai uno spostamento della quota dei senatori assegnati da una Regione all'altra, mantenendo fisso il loro numero complessivo, come sostiene L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, in *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, a cura di P. Costanzo, A. Giovannelli, L. Trucco, Torino, 2015, 31.

³⁶ Come ricorda anche E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016 e, se si vuole, anche I. CIOLLI, *La camera dei deputati: composizione, elezione e rappresentanza (art. 48, comma 3; art. 55, comma 2)*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F.S. Marini, G. Scaccia, cit., 25 ss.

³⁷ Sul tema dei giudici eletti dalle autonomie territoriali e le implicazioni che questo comporta si veda L. PESOLE, *Composizione della Corte costituzionale e autonomie territoriali*, in *Quaderni della Rivista di diritto costituzionale*, Torino, 2014, 13 ss. e più centrato sul testo della riforma A. CARDONE, *La composizione della Corte costituzionale, tra riforme «dirette», «indirette» e mancate*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2016, 21 ss.

La ripartizione dei senatori a livello regionale prevede, infatti, per dieci Regioni su venti³⁸ due senatori soltanto, che per il nuovo art. 57, comma 2, Cost. dovrebbero essere eletti con metodo proporzionale nell'ambito dei Consigli regionali. Nel caso in cui si debbano eleggere due soli senatori il criterio proporzionale è difficilmente applicabile, non solo perché si finirebbe per eleggere nel migliore dei casi un senatore della maggioranza e uno dell'opposizione, ma perché le diverse provenienze dei due eletti (un consigliere regionale e un sindaco) accrescono le difficoltà³⁹: da quale categoria eleggere il rappresentante della maggioranza e da quale il rappresentante dell'opposizione?

Il numero esiguo rende anche difficile in Senato il lavoro nelle Commissioni, che non potranno più seguire gli schemi tradizionali, ma il nuovo regolamento del Senato dovrà comunque garantire la tutela delle minoranze in seno ad esse (art. 64, comma 2). La quadratura del cerchio prevede dunque un numero minimo di commissioni probabilmente ripartite per provenienza territoriale più che per appartenenza di partito⁴⁰. Resta, tuttavia, il problema della molteplicità delle attività parlamentari e dei tempi entro i quali si devono portare a compimento: si pensi all'attività di esame e di proposta di emendamenti sulle leggi monocamerali, disciplinata all'art. 70 comma 3, per la quale il Senato dispone di tempi brevi e contingentati.

³⁸ Si è preso come riferimento sia la tabella pubblicata da L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, in *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi"*, cit., 43, sia quella utilizzata da G. PICCIRILLI, *Allegato*, in *Rivista AIC*, 3/2016. A questo proposito, è necessario aggiungere che l'A. pone due possibili interpretazioni nel riparto dei seggi, che mostra nella tabella n. 2 e n. 3. Nella prima, che coincide con la ripartizione prevista da L. Trucco, prevede una distribuzione nella quale il riparto dei 95 seggi elettivi è effettuato distribuendo i seggi sulla base della popolazione, garantendo due seggi a quelle Regioni che ne avrebbero avuti un numero inferiore. I numeri sono invece diversi e le Regioni con due seggi si attestano a quattro se il riparto previsto nell'art. 57, comma 2, viene inteso diversamente, ossia prevedendo una prima distribuzione nella quale si assegnano a tutte e venti le Regioni i due seggi minimi previsti dal nuovo articolo 57 e successivamente si ripartiscano i seggi restanti tra quelle più popolosi secondo il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti.

³⁹ Sulle incongruità dell'elezione all'interno del consiglio regionale del sindaco senatore, si veda E. GIANFRANCESCO, *I numeri del Senato*, in *Gruppodipisa.it*, 2014.

⁴⁰ Si veda la riflessione sul punto di N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2015.

5. I senatori: tra cumulo dei mandati e immunità

I senatori continueranno a esercitare il mandato locale considerando così la carica di Senatori una sorta di onorificenza non retribuita, un secondo lavoro che intralcia a volte il primo. Ciò potrebbe incidere sulla presenza dei senatori ai lavori parlamentari in caso, ad esempio, vi sia una coincidenza con le sedute delle assemblee locali considerate di particolare importanza. È vero che il testo novellato dell'art. 64 al comma 4 prevede un dovere di partecipazione da parte dei parlamentari alle sedute delle rispettive Assemblee e ai lavori in Commissione, ma la previsione di questo obbligo non risolve il problema della difficile coesistenza di due attività assorbenti. Piuttosto questo ennesimo contrasto conferma una disattenzione al funzionamento concreto del Senato o anche un consapevole svilimento della seconda Camera nella sostanza più che nella forma⁴¹.

Sulla questione del cumulo dei mandati è interessante ricordare che la Francia ove essi sono stati per lungo tempo tollerati, ha recentemente disciplinato la questione proprio in riferimento ai senatori, riconoscendo la difficoltà di organizzazione dei tempi di lavoro⁴² e ha anche riconosciuto che si trattava (prima del progetto di riforma in questione) di un *unicum* in Europa.

L'Italia riscopre ora quel che altrove è già considerato obsoleto e tra l'altro ammette una pluralità di funzioni in capo a uno stesso eletto in piena controtendenza con la giurisprudenza della Corte costituzionale che in diverse occasioni ha ritenuto le incompatibilità (proprio tra sindaci e senatori) sono uno strumento volto a scoraggiare il cumulo dei mandati, che di per sé può comportare una minore efficienza dell'ufficio, ma anche un problema d'imparzialità, poiché gli interessi connessi alle diverse cariche possono essere addirittura confliggenti tra di loro o possono portare a intrecci decisionali difficili da sciogliere e che possono arrecare nocumento a quello che la Corte costituzionale ha definito il «compimento dell'ufficio»⁴³.

⁴¹ Né vale a sciogliere il nodo interpretativo la previsione del novellato art. 63, comma 2, che rinvia al futuro regolamento del Senato la disciplina di eventuali ineleggibilità alla carica di senatore in ragione dell'esercizio di alcune funzioni locali o regionali. Il cumulo di mandati tra consiglieri regionali e sindaci sembrerebbe essere l'architrave sulla quale si è costruita la composizione del Senato e l'idea di rappresentanza delle istituzioni territoriali, per cui non si ritiene che tale previsione possa incidere sul punto.

⁴² *Loi organique du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur*, che produrrà effetti dal 2017.

⁴³ Corte cost. sent. n. 277 del 2011 e n. 120 del 2013. Sul punto, più attentamente, G. LUCHENA, *Il Senato. Quale rappresentanza*, cit., 7.

Il Senato si trasforma in un organo permanente in linea con tante altre seconde Camere, si rinnova non con una cadenza fissa, ma alla scadenza del mandato locale dei suoi membri. Per alcune seconde Camere vige la regola del rinnovo parziale ma periodico (ogni tre, sei anni) che permette una costante (e diluita, visto che si tratta solo di una parte dei proprio membri), ma non istantanea vicinanza alle trasformazioni politiche e partitiche del proprio Paese.

Nel progetto di riforma il rinnovo avviene senza una cadenza regolare e per un numero indeciftrato di senatori, è, infatti, legato non a regole proprie del Senato, ma a quelle dei mandati regionali e comunali che si rinnovano in ordine sparso, senza che questo possa portare giovamento al Senato che potrebbe assistere a composizioni di maggioranze di natura territoriale o di partito sempre in evoluzione e poco durature. Ciò potrebbe incidere negativamente su tutte le attività dell'Assemblea parlamentare perché tale condizione di "precarietà" non giova al lavoro e alla continuità della seconda Camera.

Questo inconveniente si sarebbe potuto evitare se si fosse pensato a un modello elettivo basato su un collegio di grandi elettori, composto dai diversi enti territoriali o dalle sole Regioni. Il ricorso al suffragio di secondo grado avrebbe forse meglio conciliato le esigenze di coloro che nel dibattito politico avevano ritenuto come condizione *sine qua non* l'elezione diretta e quelli che invece propendevano per quella indiretta.

6. L'elezione indiretta, ma «in conformità con le scelte espresse dagli elettori». Una difficile quadratura del cerchio

Non solo la scelta tra un'elezione diretta e una indiretta ha rammentato antichi schieramenti politici e *cliché* che si pensavano ormai superati secondo i quali le sinistre hanno rivendicato la necessità di un'elezione diretta ritenendola l'unico strumento compatibile con la democrazia e le altre forze politiche hanno identificato automaticamente l'elezione indiretta con la formazione di un Senato di importanza secondaria⁴⁴.

Tra i tanti fraintendimenti e preconcetti che hanno connotato la riforma, vi è anche quello che vedeva nell'elezione indiretta l'automatico ingenerarsi

⁴⁴ Per riscontrare la forte similitudine sui dibattiti attuali in merito alla composizione e all'elezione della seconda Camera e quelli in Assemblea costituente, si veda l'insuperabile ricostruzione di G. FERRARA, *Art. 55, Commentario della Costituzione, Le Camere*, tomo I, artt. 55-63, Bologna-Roma, 1984, spec. 14-23.

di una rappresentanza territoriale considerata però come una *species* della rappresentanza degli interessi, dimenticando, invece, la natura politica della rappresentanza dei territori sulla quale ci si soffermerà più avanti⁴⁵.

Il dibattito politico non ha tenuto conto del fatto che il tipo di elezione non doveva essere considerata una battaglia ideologica, quanto piuttosto uno strumento legato in modo funzionale al modello rappresentativo che si voleva adottare per il Senato. Ragioni politiche, ma anche ideologiche hanno riprodotto quella discussione che già aveva avuto luogo in Assemblea costituente⁴⁶ senza arrivare a un superamento di quelle divisioni. L'emendamento presentato in terza lettura al Senato è difficilmente conciliabile con l'elezione prevista dall'art. 57, comma 2 e costituirà uno dei punti di maggior attrito in seno di elaborazione della legge elettorale per il Senato⁴⁷.

L'elezione indiretta, adottata in modo più lineare nel progetto governativo, se riuscisse ancora a prevalere nell'interpretazione del testo di riforma e dunque a essere adottata nella legge elettorale per il Senato, potrebbe favorire una più fedele rappresentanza delle istituzioni territoriali⁴⁸. L'elezione di secondo grado esplicita quel legame diretto che s'instaura tra corpo politico locale e Camera territoriale senza il quale quest'ultima non riesce

⁴⁵ Il punto è stato chiarito da A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2014, 7 ss. e F. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle autonomie territoriali tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in AA.VV., *Un Senato delle autonomie*, Napoli, 2003, 49 ss. Si consenta di rinviare anche a I. CIOLLI, *Nuovi e vecchi profili della rappresentanza territoriale. Il futuro del Senato italiano*, in *Diritto Pubblico*, 3/2007, 903-926.

⁴⁶ Zuccarini in Assemblea costituente aveva ben illustrato la ratio di una rappresentanza regionale di secondo grado: l'ente regione avrebbe conferito alla seconda camera una maggiore autorevolezza poiché la seconda camera sarebbe stata composta da enti che sono «organi già costituiti nello stato», così II sottocommissione, 24 settembre 1946, 266. Lussu nello stesso giorno asseconda la scelta dell'elezione indiretta da parte dei consigli regionali perché in tal modo si sarebbe rinsaldato il collegamento tra l'istituzione regionale, che riteneva fondamentale nella Seconda Camera, e il Senato, *ivi*, 292.

⁴⁷ A. D'ATENA, *Un'ipotesi di legge elettorale per il Senato*, in *Osservatorio AIC*, 2/2016, 1. L'A. ricorda anche come eleggere sia operazione diversa e non compatibile con il ratificare. Sul punto si è già espressa la Corte costituzionale con la sent. n. 2, 2004 in un caso non troppo dissimile di elezione ibrida tra quella diretta e indiretta. Tuttavia l'art. 57, comma 2, a certe condizioni, può divenire compatibile con il comma 5 mediante operazioni di tecnica legislativa, *ivi*, 2. Sul punto anche V. DE SANTIS, *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*, in *Forum QC*, 2015.

⁴⁸ Come hanno illustrato R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Forum QC*, 2014.

a trovare una legittimazione forte⁴⁹.

La critica risalente che le sinistre sollevano in ordine al suffragio indiretto riguarda il problema dello schiacciamento delle minoranze politiche che esso comporta⁵⁰. Nel caso in cui tale suffragio sia utilizzato per l'elezione di una Camera la cui rappresentanza si ricompone su fattori territoriali e non di partito dovrebbe attenuare quella preoccupazione e dovrebbe far rientrare quell'inconveniente in una più ampia valutazione dei costi e dei benefici del sistema elettorale. La scelta a favore di un'elezione indiretta, quando il collegio degli elettori è composto dai rappresentanti delle istituzioni territoriali, produce eletti che esprimono una visione (comune) dei territori che rappresentano. In altre parole, l'elezione da parte di un collegio, quando anch'esso è radicato nel territorio, può contribuire alla difesa di interessi politici e territoriali comuni.

7. Il pasticciaccio brutto della rappresentanza incerta

Nonostante i tentativi di introduzione di una rappresentanza di tipo territoriale nella seconda Camera, il risultato è invece la creazione di un ibrido d'incerta natura.

Essa, infatti, presenta profili riconducibili a una rappresentanza politica, altri a quelli di una rappresentanza istituzionale e alcuni conciliabili con l'esistenza di una rappresentanza territoriale⁵¹. Ancora una volta, come in assemblea costituente, questo punto nodale non è stato sciolto. Allora l'elezione su "base regionale" conferì una mera parvenza di rappresentanza territoriale, ma che nella sostanza nascondeva una natura politico-partitica, identica a quella che risiedeva nella Camera dei Deputati.

Si guardava con sospetto alla rappresentanza territoriale perché evocava non solo un pluralismo di origine medioevale, ma s'identificava con la forma parlamentare delle origini, ancora legata a un mandato imperativo e, di fatto, priva dei connotati propri della rappresentanza politica, libera, universale e a tutela degli interessi della Nazione⁵². Questa visione permase

⁴⁹ Come ha efficacemente illustrato L. CASTELLI, *Le buone ragioni dell'elezione indiretta del Senato*, in *federalismi.it*, 18/2015, 7-8. Si consenta di rinviare anche a I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, Napoli, 2010, 207 ss.

⁵⁰ G. FERRARA, *Art. 55, Commentario della Costituzione*, cit., 14 ss.

⁵¹ Come ha affermato N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *federalismi.it*, 4/2016.

⁵² Si rinvia alle suggestive pagine di F. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle autonomie*

anche in tempi successivi, sebbene l'evoluzione della rappresentanza politica portò a includere tra le sue *species* anche la rappresentanza territoriale, che resta a tutti gli effetti una rappresentanza politica⁵³ perché il soggetto rappresentato è pur sempre il popolo sovrano e i suoi cittadini scelti però non (soltanto) in base di un criterio demografico (una testa, un voto), ma anche a un criterio legato a un riferimento spaziale o identitario (residenza, appartenenza a istituzioni territoriali). Non si può dunque assimilare la rappresentanza territoriale a una rappresentanza degli interessi perché la selezione dei rappresentanti opera su criteri diversi: precostituiti, eguali per tutti (residenza, luogo di nascita, ecc.) nella rappresentanza territoriale, discrezionali quali l'appartenenza a una categoria o a una classe sociale per ciò che riguarda la rappresentanza degli interessi. È però difficile superare l'*idée reçue* che vede nella rappresentanza territoriale il risorgere di particolarismi e di differenziazioni che la rappresentanza politica è riuscita storicamente a superare. Ciò spiega i tentennamenti, le mescolanze tra vari tipi di rappresentanza in seno alla seconda Camera che non portano alla valorizzazione delle identità territoriali⁵⁴. Si perde così l'occasione di rappresentare nella seconda Camera il territorio come elemento che non solo rappresenta le peculiarità locali, ma che è anche strumento che unifica un popolo e costituisce uno degli elementi sui quali si fonda la sua identità. La funzione d'integrazione e di consolidamento dell'unità nazionale anche attraverso un dialogo tra le parti territoriali che compongono la Repubblica sono due finalità cui la riforma avrebbe dovuto tendere. Invece, in base al dettato dell'art. 55, ultimo comma, come novellato dal testo di riforma, si parla in modo più generico di rappresentanza «delle istituzioni territoriali» e di forme di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi delle Regioni. La prima difficoltà risiede nella valorizzazione di

territoriali fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale, in AA. VV., *Un Senato delle Autonomie per l'Italia federale*, cit., 49 ss. e si consenta di rinviare anche a I. CIOLLI, *Le seconde Camere e la rappresentanza territoriale*, in *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa*, a cura di S. Bonfiglio, cit., spec. 159 ss.

⁵³ Dello stesso avviso, A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, cit., 7 ss. e F. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle autonomie territoriali*, cit., 61 s.

⁵⁴ «Al fondo dovrebbe esservi la volontà di attribuire rilievo politico alle organizzazioni intermedie, di legare il carattere libero del sistema al principio dell'autonomia, di configurare come intrinsecamente legittime istanze fondate sul particolarismo dei corpi costituenti la Repubblica, di riconoscere come elemento costitutivo della democrazia il costante confronto fra interesse generale della Nazione ed interessi particolari coltivati all'interno di essa», così F. BERTOLINI, *Le funzioni delle camere (art. 55 cost.)*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F.S. Marini, G. Scaccia, cit., 6.

tutte le istituzioni territoriali che, di fatto, svolgono compiti diversi, diverse funzioni e differenti gradi di autonomia. Le stesse finalità cui tendono tali enti autonomi potrebbero essere anche incompatibili tra di loro. Meglio sarebbe stata una valorizzazione delle sole Regioni che, a loro volta, avrebbero avuto il compito di integrare e valorizzare gli enti minori del proprio territorio. Inoltre la rappresentanza delle istituzioni territoriali potrebbe essere intesa come un'indiretta valorizzazione non tanto dei territori in sé, quanto dei partiti e delle politiche locali. Ciò, di per sé, non costituirebbe un problema, poiché i partiti restano un anello di congiunzione fondamentale tra il rappresentante e il rappresentato anche quando si tratta di rappresentanza territoriale. Tuttavia la preoccupazione è di diversa natura e riguarda la qualità dei nostri partiti a livello locale che non sono riusciti finora a creare politiche rispondenti alle esigenze dei territori e sganciate da quelle nazionali. In quella formula, pertanto, si potrebbe rintracciare l'ennesimo tentativo di ricondurre il Senato verso politiche centraliste e di comporlo in modo da recuperare una rappresentanza legata al sistema dei partiti nazionali. In questo modo, però, non si soddisfa l'esigenza più profonda e più urgente del nostro sistema politico e costituzionale attuale, ossia la richiesta d'integrazione della rappresentanza politica⁵⁵.

Il testo della riforma anche in altri punti sembra andare in un'altra direzione, diversa se non opposta a quella che cerca forme d'implementazione della rappresentanza e che provino a dare voce ai diversi modi di essere del cittadino del mondo globale: il suo radicamento territoriale e una rappresentanza locale che metta in luce anche gli aspetti identitari della sua vita che lo rassicura e gli conferisce un radicamento in un contesto come quello attuale fluido e incerto. La previsione del divieto di mandato imperativo anche al Senato rende più debole quel legame tra istanze locali e centrali in favore di quelle partitiche. In presenza di un mandato imperativo, l'eletto si trova nella condizione di dover difendere le direttive locali e territoriali, cercando nel Senato accordi e maggioranze che corrispondano alla difesa di quegli interessi specifici, che possono essere raggiunte sia mediante accordi tra partiti sia tra diverse aree geografiche che hanno a cuore uno stesso interesse (si pensi alla questione delle trivelle petrolifere insediate in alcune parti dell'Italia, che ha unito più Regioni di diversa collocazione geografica e partitica allo scopo di smantellarle nel più breve tempo possibile e che le ha unite contro le scelte governative). In quel caso un Senato di rappresentanza territoriale avrebbe potuto comporre il conflitto senza che fosse necessario il ricorso al *referendum* abrogativo. La rappresentanza

⁵⁵ M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, 2/2014.

territoriale avrebbe favorito la ricerca di alleanze trasversali tra le Regioni senza necessariamente differenziarle per collocazione geografica, in base a criteri demografici o per maggioranze politiche.

Anche la presenza nel collegio senatoriale di figure “spurie”, quali i senatori a vita che non rappresentano né i territori, né le loro istituzioni, diluisce la forma di rappresentanza territoriale senza nemmeno conferirgli una più forte connotazione politica. Nel migliore dei casi, i senatori nominati possono essere considerate figure di alto profilo, chiamate a rinforzare il sentimento di unità nazionale, ma senza una vera e propria funzione in un Senato di rappresentanza.

Contribuiscono, inoltre, come già accennato in precedenza, alla negazione della rappresentanza territoriale sia la mancata instaurazione di un suffragio indiretto, sia la incoerente ripartizione dei seggi tra le Regioni, che segue un criterio misto o ponderato, che è la sommatoria di un criterio demografico e uno istituzionale, nel quale, però l'elemento demografico prevale. Se è vero che la rappresentanza territoriale ha come oggetto non il nudo territorio in sé, il mero elemento geografico, la porzione di terra circoscritta sul quale vige un ordinamento, ma c'è rapporto tra quest'ultimo e la popolazione che su di esso abita, vive e con esso s'identifica, è corretto che nella ripartizione dei seggi si adotti un criterio ponderato e che prenda in considerazione oltre al territorio anche la popolazione, così come il progetto di riforma ha provveduto a fare.

Tuttavia, nulla vietava di comporre la rappresentanza al Senato seguendo un criterio territoriale forte, prevedendo una rappresentanza eguale per ogni Regione e distribuendo così un numero di seggi eguale a ciascuna delle venti Regioni (e alle due Province autonome). Si sarebbe trattato di una forzatura, ma volta a imporre senza mezzi termini e senza indugi una forma estrema di rappresentanza territoriale. Questo di per sé non avrebbe automaticamente garantito un miglior funzionamento o una maggiore efficienza del Senato e anzi si sarebbe esposta la seconda Camera alle critiche di coloro che ritengono che solo le forme di stato federali possano utilizzare tali ripartizioni dei seggi. Non è questa la sede per confutare la tesi che vede una netta separazione e una facile distinzione tra sistemi federali e regionali, quel che qui interessa è che la rappresentanza eguale di ogni regione avrebbe conferito una spinta maggiore a una capacità di alleanza trasversale tra i territori regionali, volta a superare le più semplici alleanze partitiche⁵⁶. Questa soluzione non è scevra da altre possibili

⁵⁶ Sull'efficacia della rappresentanza eguale si ricorda il noto dibattito sul *The federalist* n. 62 : «III. The equality of representation in the Senate is another point, which, being evidently the result of compromise between the opposite pretensions of the large and the

critiche, avanzate persino da studiosi di Paesi nei quali la rappresentanza eguale è adottata al Senato⁵⁷.

8. Osservazioni finali

È difficile una valutazione complessiva della riforma per ciò che riguarda le modifiche apportate al Senato. Quest'ultimo si trasforma in una Seconda Camera che non esercita più una funzione legislativa paritaria, se non su alcuni tipi di legge e su alcune materie, ma che svolge soprattutto una funzione di stimolo e di riflessione nell'ambito del Parlamento. Laddove la funzione legislativa non è bicamerale, sembrerebbe facilmente superabile l'apporto del Senato e ciò conferma che il Senato è destinato a svolgere soprattutto altri tipi di funzioni, la cui importanza, ampiezza e specificità saranno oggetto di futura valutazione. A dire il vero, la funzione primaria dei Parlamenti dovrebbe ancora consistere nella potestà legislativa e l'attribuzione di altre funzioni non può certo colmare quella lacuna⁵⁸. Tuttavia, è innegabile che le funzioni di cui il Senato dovrebbe essere investito, ai sensi del nuovo art. 55 Cost., sono molteplici e si sostanziano in funzioni di raccordo e di valutazione, che rappresentano un'indiscutibile novità

small States, does not call for much discussion. If indeed it be right, that among a people thoroughly incorporated into one nation, every district ought to have a proportional share in the government, and that among independent and sovereign States, bound together by a simple league, the parties, however unequal in size, ought to have an equal share in the common councils, it does not appear to be without some reason that in a compound republic, partaking both of the national and federal character, the government ought to be founded on a mixture of the principles of proportional and equal representation. But it is superfluous to try, by the standard of theory, a part of the Constitution which is allowed on all hands to be the result, not of theory, but "of a spirit of amity, and that mutual deference and concession which the peculiarity of our political situation rendered indispensable." A common government, with powers equal to its objects, is called for by the voice, and still more loudly by the political situation, of America. A government founded on principles more consonant to the wishes of the larger States, is not likely to be obtained from the smaller States. The only option, then, for the former, lies between the proposed government and a government still more objectionable. Under this alternative, the advice of prudence must be to embrace the lesser evil; and, instead of indulging a fruitless anticipation of the possible mischiefs, which may ensue, to contemplate rather the advantageous consequences which may qualify the sacrifice».

⁵⁷ F.E. LEE, B.I. OPPENHEIMER, *Sizing up the Senate. The unequal consequences of equal representation*, Chicago-London, 1998.

⁵⁸ Ritiene che lo scambio non debba essere visto come una forma di compensazione M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, 1/2016, 4.

e che secondo alcuni studiosi possono essere considerate funzioni di controllo in senso lato, tipiche delle esperienze anglosassoni e legate a forme di responsabilità diffusa o di *accountability* nei confronti del Governo, le quali possono essere esercitate anche in assenza del rapporto fiduciario⁵⁹ e che fanno del Senato una Camera complessa e poliedrica.

Le funzioni di raccordo tra lo Stato e le autonomie non destano perplessità trattandosi della funzione più connaturata a un Senato che rappresenta le istituzioni territoriali, anche se la composizione e la distribuzione dei seggi, come visto, potrebbero rendere meno efficace il raccordo stesso. La novità consiste, invece, nel raccordo tra queste, lo Stato e l'Unione europea che costituisce una prima costituzionalizzazione del *multilevel government*, oltre che un'esplicitazione del principio di sussidiarietà non già orizzontale, ma verticale. Il Senato partecipa alla formazione all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione cui concorre alla pari della Camera dei Deputati. Queste ultime disposizioni sono direttamente mutuare dalla normativa comunitaria e contenute nei Protocolli dei Trattati UE sul ruolo dei Parlamenti, per cui nulla aggiungono alle competenze senatoriali⁶⁰. È indubbio però che emerge un ruolo nuovo per il Senato, specializzato nell'esame della fase ascendente e discendente degli atti normativi e delle politiche dell'Unione⁶¹ e più in generale concentrato sulle politiche comunitarie e sulla loro attuazione nei livelli nazionali e subnazionali di governo⁶².

L'impressione generale però è che, al di là delle formule, si stia immaginando una più generale sperimentazione riconducibile a un'idea di una Camera che non legifera, controlla, ma solo mediante l'esercizio di un controllo che non implica responsabilità politica, che svolge una generica attività di studio e di riflessione.

Il messaggio sembra piuttosto rivolto all'altra Camera per suggerire verso quale modello essa dovrà tendere, sulla falsariga dei Parlamenti di stampo anglosassone, ove è il Governo che svolge prioritariamente la funzione d'indirizzo politico.

⁵⁹ Che il Senato sia messo nella condizione di esercitare nuove forme di controllo diffuso e di notevole rilievo si è espresso M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, cit., 1. Ritene che tali nuove funzioni siano riconducibili a nuove forme di controllo P. MAGARÒ, *Sulla funzione di controllo del nuovo Senato*, in *Forum sul d.d.l. "Renzi Boschi"*, a cura di P. Costanzo, A. Giovannelli, L. Trucco, cit., 57 ss.

⁶⁰ F. BERTOLINI, *Le funzioni delle camere (art. 55 cost.)*, cit., 21.

⁶¹ E. ALBANESI, *Il nuovo Senato e i raccordi con l'Unione europea*, in *Forum sul d.d.l. "Renzi Boschi"*, a cura di P. Costanzo, A. Giovannelli, L. Trucco, cit., 73 ss.

⁶² C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo senato in riferimento all'adesione della repubblica all'unione europea*, in *Rivista AIC*, 1/2016.

Che, infatti, il Senato possa svolgere l'ingente quantitativo di funzioni e di controlli che il testo di riforma gli assegna – e stando alle scarse disposizioni del testo di riforma – sembra altamente improbabile. A meno che non intervengano in modo incisivo e innovativo i regolamenti del Senato a prevedere un'attività intensa e frequente e un alacre lavoro nelle Commissioni e in seduta plenaria, il testo della riforma sembra svuotarsi di effettiva concretezza. Non risulterà agevole, infatti, la conciliazione e la composizione tra norme a volte confliggenti tra di loro. Penso alle disposizioni che prevedono l'elezione di senatori impegnati prioritariamente nelle funzioni politiche locali per le quali sono stati direttamente eletti e percepiscono delle indennità e norme che conferiscono alla seconda Camera poteri e funzioni di altissimo profilo tecnico e politico, che richiederebbero tempo e competenza di cui questo Senato non dispone.

Abstract

La riduzione dei poteri del Senato rappresenta il cuore, ma anche la parte più discussa del progetto di riforma costituzionale. Tutto ciò in linea con una storia del bicameralismo che in Italia ha trovato una scarsa legittimazione e soluzioni di compromesso di natura politica che hanno oscurato i possibili vantaggi di un modello parlamentare bicamerale.

La soluzione adottata dalla riforma *in itinere* compie gli stessi errori di allora: non chiarisce quale rappresentanza debba prevalere tra quella istituzionale e quella territoriale, non sceglie tra elezione diretta o indiretta dei senatori, ma ne differenzia per la prima volta le funzioni e sgancia il Senato dal circuito fiduciario. Il vero problema risiede nel fatto che alla carica di senatori accedono sindaci e consiglieri regionali il che renderà difficile il funzionamento di un organo costituzionale che richiede un impegno a tempo pieno, soprattutto viste le innumerevoli e delicate funzioni che dovrebbe essere chiamato a svolgere.