

**PROSPETTIVE DI ORGANIZZAZIONE DEL “NUOVO” SENATO\*\***

*Sommario: 1. Premessa. Punti fermi e nodi da sciogliere nelle prospettive di organizzazione del “nuovo” Senato. – 2. Il “nuovo” Senato nel quadro complessivo della riforma: una Camera di “rappresentanza delle istituzioni territoriali” inserita in un testo non concepito al fine di rafforzare le autonomie. – 3. I punti fermi di natura strutturale. – 3.1. La drastica riduzione del numero dei componenti del Senato e la perdurante necessità di costituire (una o più?) commissioni. – 3.2. Il necessario cumulo di mandati e la incrementata necessità di programmazione dell’attività del Senato. – 3.3. La permanenza delle garanzie di cui all’art. 68 Cost.: quella “voglia di inviolabilità” che porterà tutti i Presidenti di Giunta regionale a (cercare di) farsi eleggere senatori. – 4. I punti fermi rispetto alle modalità di funzionamento del Senato (che ne indirizzano la natura in chiave eminentemente “politica”). – 4.1. La permanente assenza del vincolo di mandato: l’impossibilità del voto “in blocco”. – 4.2. Il mancato inserimento di un potere di revoca dei senatori da parte delle istituzioni territoriali (e l’impraticabilità di indirizzi vincolanti da parte di essi): la necessaria politicità del “nuovo” Senato. – 4.3. L’invarianza dei requisiti di validità delle sedute e delle deliberazioni: l’impossibile valorizzazione del cleavage territoriale nel procedimento di decisione. – 4.4. L’introduzione della presenza obbligatoria: l’impossibilità del voto “plurimo” (o per delega). – 5. I vincoli derivanti dalla conformazione dei poteri del Senato nel procedimento legislativo: la necessità di una pronta reazione alle deliberazioni della Camera. – 6. I nodi ancora da sciogliere. – 6.1. La consistenza numerica delle “delegazioni” regionali: quali sono i rapporti di forza tra le Regioni in Senato? – 6.2 L’interpretazione dell’art. 57, secondo comma, Cost.: il “metodo proporzionale” si applica anche all’elezione dei sindaci? – 6.3. Come si conciliano le “scelte” degli elettori e l’elezione indiretta dei senatori da parte dei Consigli regionali? – 6.4. L’interpretazione dell’art. 39, commi 1, 6 e 11, del testo di legge costituzionale: è necessario il Senato “transitorio”? — 7. Qualche riflessione conclusiva. Ipotesi organizzative e possibili assetti del Senato “che potrebbe essere”. Allegato: Elaborazioni quantitative sulla distribuzione dei 95 seggi elettivi tra le Regioni e le Province autonome.*

**1. Premessa. Punti fermi e nodi da sciogliere nelle prospettive di organizzazione del “nuovo” Senato.**

Tentare di delineare, oggi, i tratti fondamentali dell’organizzazione del Senato come ridisegnato dal testo di legge costituzionale approvato dal Parlamento il 12 aprile 2016 potrebbe forse apparire un esercizio prematuro da molteplici punti di vista. Non soltanto per l’ovvia incognita costituita dagli esiti del referendum costituzionale, ma anche perché qualsiasi considerazione sull’organizzazione interna del Senato è necessariamente

\* Ricercatore di Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, LUISS Guido Carli.

\*\* Il presente contributo costituisce uno sviluppo dell’intervento svolto nel seminario di discussione sul tema “Quale organizzazione e quali gruppi per il nuovo Senato”, promosso dal Centro Studi sul Parlamento della LUISS Guido Carli nell’ambito dell’Osservatorio sulle riforme istituzionali, svoltosi il 10 febbraio 2016. L’occasione è gradita per ringraziare i partecipanti per i commenti e gli spunti ricevuti in quella sede. Quanto si presenta, in ogni caso, è da imputarsi unicamente all’autore.

subordinata a una preliminare riconduzione a sistema delle diverse parti del testo che, a vario titolo, intervengono sulla composizione, sulle funzioni e sulla collocazione dello stesso organo all'interno del sistema costituzionale. Inoltre, sembrano esserci numerosi e importanti nodi da sciogliere preliminarmente alla definizione degli assetti organizzativi.

Già l'interpretazione del testo, sia in relazione agli articoli novellati che alle norme transitorie, risulta aperta a soluzioni non sempre univoche. Inoltre, alcune variabili fondamentali legate alla dimensione organizzativa potranno essere chiarite soltanto alla luce di alcune scelte di completamento del disegno riformatore, tra cui, anzitutto, la legge elettorale per il Senato (prevista all'art. 57, sesto comma, Cost.) e il nuovo regolamento della stessa Assemblea, da modellare sulla base della composizione e delle funzioni novellate.

Nondimeno, pur dinanzi a tali e tante variabili fondamentali e condizionanti, il testo approvato dalle Camere sembra consegnare alcuni punti fermi, ragionando a partire dai quali è possibile tentare di prefigurare alcuni tratti di fondo della sua organizzazione che, se anche non del tutto necessitati, possono essere comunque considerati probabili o almeno plausibili. Lo scopo di questo contributo è dunque duplice: soffermarsi su quelli che si ritengono essere i punti fermi in relazione al "nuovo" Senato – che, come tali, risultano indisponibili in fase attuativa – nonché identificare le possibili alternative in relazione a quei nodi che potranno essere definiti solo successivamente all'entrata in vigore della revisione costituzionale.

Nell'approcciarsi al secondo dei versanti richiamati è sembrato opportuno non ignorare del tutto alcune possibili letture delle disposizioni del testo di revisione costituzionale che potrebbero risultare rispondenti alle "pulsioni" più individualistiche dei singoli attori della fase attuativa (e del partito di maggioranza relativa in particolare, detentore, attraverso il suo segretario, anche della *premiership* all'interno del Governo) che, come tali, sono tese alla massimizzazione del proprio interesse<sup>1</sup>. Dunque, si è inteso non trascurare considerazioni ispirate alla *realpolitik*, se non altro per provare a cogliere i margini di operatività disponibili, anche a prescindere dalla loro effettiva desiderabilità e dalla loro piena coerenza sistematica con il complesso della riforma. Allo stesso modo, ciò è sembrato utile al fine di evidenziare i rischi di alcune di queste letture, anche per contribuire, ove possibile, alla loro comprensione e, magari, evitare che possano in definitiva prevalere.

Come si avrà modo di specificare più avanti, l'aver preso in considerazione (anche) il punto di vista dei soggetti politici non vuole sottrarre o indebolire le pretese di oggettività della trattazione. Al contrario, specie per la parte che necessita di un completamento in sede attuativa, l'eventuale sottovalutazione degli interessi individualistici dei soggetti chiamati direttamente a procedere in tal senso costituirebbe una lacuna del presente lavoro, che rischierebbe di perdersi in una astrazione non particolarmente utile alla comprensione degli scenari concretamente possibili.

---

<sup>1</sup> In qualche modo, si è cercato di evidenziare quello che potrebbe essere il comportamento del cd. *bad man* nella nota prospettiva indicata da O.W. HOLMES, *The path of the law*, in *Harvard Law Review*, 1897, p. 457 s., spec. p. 459: "If you want to know the law and nothing else, you must look at it as a bad man, who cares only for the material consequences which such knowledge enables him to predict, not as a good one, who finds his reasons for conduct, whether inside the law or outside of it, in the vaguer sanctions of conscience".

## **2. Il “nuovo” Senato nel quadro complessivo della riforma: una Camera di “rappresentanza delle istituzioni territoriali” inserita in un testo non concepito al fine di rafforzare le autonomie.**

Prima di affrontare le incognite relative al ruolo e all'organizzazione del “nuovo” Senato, sembra opportuno premettere qualche considerazione che si auspica utile al fine di un suo inquadramento sistematico nel complesso delle modifiche alla Costituzione vigente, nonché alla luce degli scopi che il legislatore costituzionale (e, non va dimenticato, il Governo in sede di presentazione del disegno di legge costituzionale da cui è originato il testo attuale<sup>2</sup>) si era posto.

In particolare, a prescindere dalla qualificazione del Senato come Camera di “rappresentanza delle istituzioni territoriali”, recata dall'art. 55, quinto comma, Cost., appare illusorio (se non addirittura fuorviante) impostare il discorso sul suo ruolo e sulla sua organizzazione (e dunque, sull'azione dei rappresentanti degli enti territoriali al suo interno) come se l'obiettivo della riforma fosse stato quello di *rafforzare* il sistema delle autonomie territoriali e di quelle regionali in particolare. Al contrario, quale che sia la valutazione complessiva, nel merito, del testo approvato, sembra necessario ammettere apertamente che gli scopi – o, comunque, il contesto politico – che hanno mosso il Parlamento nella sua approvazione (e il Governo nella predisposizione della proposta) fossero (e tuttora rimangono) opposti.

Del resto, da un certo punto di vista, non mancherebbero motivazioni a sostegno di interventi finalizzati a una certa limitazione del ruolo delle autonomie regionali. La prova data dapprima con la faticosissima “seconda” stagione statutaria (il cui risultato deludente è stato da più parti rilevato<sup>3</sup>), poi con l'attuazione della riforma del Titolo V del 2001 e nell'esercizio concreto delle competenze legislative con essa attribuite alle Regioni<sup>4</sup> e, infine, con l'esplosione delle spese di funzionamento e rappresentanza, culminata con gli scandali degli ultimi anni (per giunta in coincidenza con una fase di durissima crisi economica del Paese), ha certamente offerto argomenti utilizzabili a sostegno di un intervento centrale a scapito delle tendenze di rafforzamento delle autonomie.

---

<sup>2</sup> Sul ruolo del Governo come soggetto promotore della revisione costituzionale in parola, cfr. F. FABRIZZI, I soggetti protagonisti della procedura di revisione costituzionale: Presidenti di Assemblea, Governo, gruppi parlamentari, in *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, a cura di Nicola Lupo e Giovanni Piccirilli, Bologna, 2016, p. 155 s., nonché, volendo, N. LUPO-G. PICCIRILLI, Introduzione. I percorsi delle riforme istituzionali nella XVII legislatura, ivi, p. 13 s., spec. p. 35 s.

<sup>3</sup> V. P. CARETTI, *Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti 2005*, a cura dello stesso A., Torino, 2006, p. 1 s., il quale sottolinea l'ampio distacco tra le promesse annunciate all'indomani dell'approvazione della revisione costituzionale del 1999 e i risultati concretamente raggiunti in sede di adozione degli Statuti regionali. Non dissimili, nelle linee di fondo, sono i risultati delle analisi contenute nei volumi *I nuovi Statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, a cura di M. Carli, G. Carpani e A. Siniscalchi, Bologna, 2006, e *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, a cura di G. Di Cosimo, Macerata, 2007, in cui v., in particolare, l'introduzione del curatore (*Prova d'appello per l'autonomia statutaria*, p. 11 s.).

<sup>4</sup> Cfr., sul punto, le analisi raccolte nel volume *Nuove regole per nuovi Consigli regionali. Il Filangieri. Quaderno 2009*, a cura di E. Gianfrancesco, V. Lippolis e N. Lupo, Napoli, 2010, e in particolare nelle considerazioni svolte da E. GIANFRANCESCO-N. LUPO, *I Consigli regionali tra nuovo che avanza e... vecchio che resta*, p. 5 s., spec. p. 18 s, V., inoltre, il volume *Le materie di competenza regionale*, a cura di G. Guzzetta, F.S. Marini e D. Morana, Napoli, 2015.

In un simile contesto, presentare la revisione costituzionale in parola come tesa a valorizzare le autonomie regionali (o anche prospettare che questa possa “virare” in tal senso mediante opportuni interventi in sede attuativa) è sinceramente una prospettiva poco plausibile. In poche parole: quella in via di approvazione è una riforma pensata e realizzata al fine di razionalizzare, snellire e rafforzare il funzionamento dei procedimenti decisionali centrali, limitando il numero degli attori che contribuiscono alla definizione dell’indirizzo politico (con l’ambizione di circoscriverlo alla dialettica tra Governo e Camera dei deputati, per altro, almeno nell’immediato e salvo “sorprese”, da eleggersi con un sistema *majority assuring*), nonché di semplificare il riparto di competenze tra livelli di governo, ricentralizzando numerose e importanti competenze legislative, anche al di là di quanto il legislatore statale non avesse già tentato<sup>5</sup>, complice anche la condizione di crisi economica<sup>6</sup>, e la giurisprudenza della Corte costituzionale (non certo improntata a un regionalismo oltranzista) non avesse già ammesso nel quindicennio precedente<sup>7</sup>.

Il bilancio complessivo che sembra potersi trarre dall’analisi congiunta dei nuovi articoli 70 e 117 della Costituzione testimonia come non ci sia stato un effettivo bilanciamento tra l’incremento – notevole, in termini di numeri e di significatività – delle materie di competenza statale e la parallela attribuzione su di esse di un ruolo decisivo o comunque incisivo da parte del Senato nel procedimento legislativo. Insomma, tra le modifiche dei Titoli I e V della Costituzione non appare esserci un equilibrato *trade-off*: non solo numerose materie “tornano”, ora anche nel testo della Costituzione<sup>8</sup>, allo Stato ma – se si escludono le poche materie di competenza paritaria tra le due Camere, che comunque incidono più che altro sull’ordinamento delle autonomie e non sulle loro politiche attive – vi tornano nell’ambito di un procedimento legislativo in cui il potere del Senato è tutto sommato limitato<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Sul bando seguito alla modifica dell’art. 117 Cost. da parte del legislatore Statale si v. C. DI ANDREA, L’attuazione del nuovo Titolo V in Parlamento. La verifica della “competenza legislativa” nel procedimento di approvazione delle leggi statali, in *Le Regioni*, 2002, p. 249 s. Sull’evoluzione concreta v. invece M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, ivi, 2012, p. 673 s.

<sup>6</sup> V. analiticamente, M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, in *Il diritto costituzionale al tempo della crisi economica*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli, 2012, p. 375 s. Inoltre, in un’ottica più generale, T. GROPPI-I. SPIGNO-N. VIZIOLI, *The Constitutional consequences of the financial crisis in Italy*, in *Global Financial Crisis and the Constitution. A Comparative Analysis*, a cura di X. Contiades, Farnham, 2013, p. 89 s.

<sup>7</sup> Cfr. T. GROPPI, Giustizia costituzionale e Stati decentrati: la Corte italiana dopo la revisione del 2001, in *Amministrare*, 2005, p. 5 s. V., inoltre, S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, Torino, 2012. La definizione delle competenze legislative nell’ordinamento costituzionale, Un quadro aggiornato del “trattamento giurisprudenziale” delle materie di cui all’art. 117 Cost. nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V è contenuta nel volume *Le materie dell’art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, a cura di R. Bifulco e A. Celotto, Napoli, 2015.

<sup>8</sup> Da un certo punto di vista si potrebbe addirittura sostenere che l’impatto concreto della revisione costituzionale sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni sia, in fin dei conti, marginale, avendo appunto presente l’evoluzione avvenuta nella interpretazione dell’art. 117 Cost. da parte della giurisprudenza costituzionale. Eppure, proprio dal punto di vista del rapporto tra dettato costituzionale e evoluzione giurisprudenziale, la riconduzione di tali e tante materie alla competenza esclusiva statale non può non essere sottovalutata nell’ambito di una valutazione complessiva dell’indirizzo della revisione costituzionale nei confronti dell’autonomia regionale.

<sup>9</sup> Per maggiori approfondimenti sui procedimenti legislativi prefigurati dal nuovo art. 70 Cost. v., benché nel senso di riconoscere un ruolo al Senato non del tutto in sintonia con quello qui descritto, N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e qualche profilo problematico (risolvibile in sede attuativa)*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2016, nonché, volendo, G. PICCIRILLI, “Oggetto proprio” delle leggi previste dal “nuovo” articolo 70 della Costituzione in via di revisione, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2016, p. 69 s.

A mo' di esempio: energia, trasporti, infrastrutture, professioni, comunicazioni, governo del territorio (quest'ultima, almeno nella parte delle disposizioni "generali e comuni") sono tutti ambiti che, dalla "vecchia" competenza concorrente, divengono materie di competenza esclusiva dello Stato senza che a ciò corrisponda un ruolo particolare per quanto riguarda il Senato nel procedimento legislativo. Anzi, con l'affermazione dell'esclusività della competenza statale finisce per venir meno anche la possibilità di esercitare forme pressione diretta o indiretta da parte del livello regionale nell'abito dei meccanismi tipici della leale collaborazione richiesta dalla concorrenza di competenze (intese individuali o in Conferenza, forti o deboli che siano). Il ruolo precedentemente esercitato in via diretta dalle Regioni nella legislazione e nelle sedi della leale collaborazione non verrebbe ad essere trasferito ai rappresentanti delle stesse Regioni nell'ambito delle prerogative del Senato nel procedimento legislativo statale. L'intervento del Senato in queste e nelle altre materie rimesse al procedimento non paritario (o "a prevalenza Camera") di cui all'art. 70, commi secondo e seguenti, Cost., è infatti essenzialmente quello di "(stimolo alla) riflessione", nel senso di un "raffreddamento" del clima decisionale, potendo al limite ritardare di 40 giorni<sup>10</sup> la definizione della delibera legislativa da parte della Camera dei deputati (la quale per altro può benissimo non tenere in alcun conto le determinazioni eventualmente assunte dall'altro ramo del Parlamento)<sup>11</sup>.

Certo, non si ignora come la riapertura di qualsiasi procedimento decisionale (e specie di quelli più delicati su temi politicamente sensibili) e la richiesta di una nuova deliberazione a distanza di un certo tempo possano condurre a evoluzioni inaspettate nel quadro politico, magari derivanti da scomposizioni e riposizionamenti delle forze politiche nell'intervallo intercorso tra le due deliberazioni. Né si ignora che la competenza del Senato nel "richiamare" progetti di legge deliberati dalla Camera dei deputati sia "generale", ossia non circoscritta ad ambiti specifici. Ma proprio per questo, il tipo di incidenza che potrebbe avere un Senato dotato di tale potere di intervento non appare ispirato alle esigenze delle autonomie o alla rappresentanza delle istanze dei territori. Anzi, proprio ritenendo nient'affatto trascurabile il potere di "richiamo" e di approvazione di "proposte di emendamenti" da parte del Senato previsto dal procedimento "a prevalenza Camera" del nuovo art. 70 Cost. – in quanto suscettibile di compromettere la tenuta della maggioranza presso la Camera –, si deve altrettanto riconoscere in esso la possibilità (o fors'anche la probabilità) che il Senato si evolva nel senso di esercitare un ruolo pienamente politico (nel senso di *partisan*), che non sembra avere molto a che fare con quello di una Assemblea rappresentativa degli enti territoriali.

---

<sup>10</sup> I 40 giorni sono composti dai 10 a disposizione per la delibera di "presa in considerazione e dai successivi 30 nei quali può avvenire la delibera di "proposte di modificazione", v. art. 70, terzo comma, Cost., come revisionato.

<sup>11</sup> Significativamente, R. TARCHI, Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2014, confina il ruolo del Senato nel procedimento legislativo a livello meramente "endoprocedimentale". E. ROSSI, Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale, Pisa, 2016, spec. p. 141 s., ritiene che la posizione del Senato risultante dal quadro complessivo della revisione costituzionale conduca a "puntare" piuttosto sulle funzioni non legislative al fine di "inventare un ruolo effettivo ed efficace" per lo stesso organo.

Si badi, quanto appena esposto non vuole essere una premessa al fine di elaborare un giudizio negativo, tecnico o di merito, sul testo approvato. È, invece, una considerazione finalizzata a escludere una concezione aprioristica del Senato riformato come di “Camera territoriale” sulla base del disposto dell’art. 55, quinto comma, Cost., almeno nel senso che questo comporti un necessario riconoscimento di un ruolo degli attori regionali in misura e qualità maggiore rispetto al quadro previgente. In cosa la “rappresentanza delle istituzioni territoriali” ivi menziona si sostanzia e attraverso quali forme e quali modalità essa possa essere praticata in concreto sono temi assolutamente aperti e l’obiettivo del presente contributo è proprio quello di indagare quali dimensioni organizzative del Senato possano essere effettivamente percorse alla luce del quadro costituzionale riformato.

In questa prospettiva preme svolgere una ulteriore considerazione sulla collocazione del Senato nella sistematica (o forse nell’economia) della revisione costituzionale. In particolare, la sua composizione (e, a maggior ragione, la sua organizzazione interna) sembra aver costituito un elemento cui il legislatore di revisione costituzionale ha riconosciuto un rilievo tutto sommato secondario rispetto a parti ulteriori del testo, quali, da un lato, il superamento del bicameralismo paritario (e, in particolare, l’estromissione del Senato dal circuito fiduciario e l’affermazione di una certa prevalenza della Camera nel procedimento legislativo) e, dall’altro, il ripensamento del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. Questi infatti appaiono essere gli assi portanti (e principali, nel senso della loro autonomia) nonché condizionanti rispetto agli altri aspetti della revisione costituzionale, rispetto ai quali gli assetti interni della seconda Camera risultano in più punti dipendenti scontando, nel merito, una qualche indefinitezza nel testo della Costituzione riformata<sup>12</sup>.

Del resto, se ci si sofferma sulle norme relative alla composizione del “nuovo” Senato e sulle ipotesi a proposito circolate durante il dibattito parlamentare (e la stessa soluzione giunta ad approvazione), si coglie come esse non siano state elaborate in vista di un ponderato equilibrio tra le sue componenti interne, prefigurandone così in qualche modo il rispettivo ruolo. Prova ne sia che una variabile (politicamente e strutturalmente) fondamentale, come la possibilità di elezione in Senato dei Presidenti delle Giunte regionali<sup>13</sup>, sia stata in definitiva rimandata alla legge elettorale per il Senato e all’intricato riparto di competenze e di oggetti tra questa e la residua competenza concorrente in tema di sistemi elettorale e cause di ineleggibilità e incompatibilità. Come pure appare francamente poco razionale l’accostamento di un numero fisso per la rappresentanza dei sindaci (uno per Regione o Provincia autonoma, senza alcuna considerazione né del numero di comuni interno alla

---

<sup>12</sup> Anche gli interventi di modifica in sede emendativa, pur ampiamente discussi e dibattuti, si sono limitati al procedimento di selezione dei senatori (com’è noto, al fine di inserire elementi di collegamento con la volontà popolare) e non si sono diretti ai profili più immediatamente relativi alla composizione e all’organizzazione interna.

<sup>13</sup> ... i quali, per altro, ritengono “normale” che la legge elettorale per il Senato li consideri quali “senatori di diritto”, insieme ai sindaci delle città metropolitane. V., in questo senso, la lettera inviata dagli stessi Presidenti delle Giunte Regionali al Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali nell’ottobre 2015, di cui si dà conto in <http://www.regioni.it/newsletter/n-2800/del-01-10-2015/chiamparino-su-riforma-senato-inviata-una-lettera-alla-boschi-14390/>. A favore della presenza in Senato dei Presidenti delle Giunte regionali v. C. FUSARO, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, p. 160. *Contra* la proposta elaborata dagli allievi del XXVIII Corso ISLE, anticipata in A. D’ATENA, *Un’ipotesi di legge elettorale per il Senato*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2/2016, che sottolinea come i Presidenti della Giunta regionale siano sì componenti del Consiglio, ma non possano essere ricompresi tra i “candidati consiglieri”, all’elezione dei quali è riferita la “conformità” rispetto alle scelte degli elettori.

Regione<sup>14</sup>, né della distribuzione degli abitanti tra gli stessi comuni<sup>15</sup>) a una rappresentanza dei consiglieri regionali con un qualche riferimento (in realtà, molto schiacciato dai numeri contenuti del “nuovo” Senato) alla popolazione regionale<sup>16</sup>.

In sintesi, i due snodi intorno ai quali è stata modellata la composizione del nuovo Senato sono stati il principio della elezione indiretta e l’eliminazione delle indennità per i suoi membri<sup>17</sup>, entrambi connessi alla differenziazione di qualità della rappresentanza espressa dal Senato rispetto alla Camera dei deputati. Anzi, proprio la congiunzione tra questi due aspetti (tra loro invero non necessariamente connessi) sembra aver costituito il punto di partenza per giungere alla definizione della composizione del Senato riformato: una Assemblea basata non solo sulla elezione indiretta, ma anzi sul necessario cumulo di mandati<sup>18</sup> rappresentativi o di governo presso le autonomie regionali o comunali (ossia gli unici livelli territoriali nei quali permangono organi eletti direttamente dai cittadini, stante la soppressione dell’ente provinciale). Il necessario cumulo di mandati (senatoriale e territoriale) è infatti il modo attraverso il quale si è giunti al conseguimento di due degli obiettivi annunciati sin dal titolo del disegno di legge governativo, ossia la “riduzione del numero dei parlamentari”<sup>19</sup> e la “riduzione dei costi della politica”.

### 3. I punti fermi di natura strutturale.

Le incognite circa la natura dell’organo, nonché in relazione alle logiche e ai meccanismi di funzionamento del “nuovo” Senato, sono certamente numerose, anche in considerazione di una disciplina costituzionale assai scarna quanto a indicazioni circa il concreto funzionamento concreto dei lavori del Senato. Da questo punto di vista, nel dibattito sulle prospettive di organizzazione del futuro Senato stati individuati tre diversi *cleavages* dai quali

---

<sup>14</sup> Si riscontra infatti una grandissima varianza nel numero dei comuni all’interno delle diverse regioni, che spazia dagli oltre 1.500 della Lombardia ai 74 della Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste.

<sup>15</sup> Tanto per fare un esempio, anche sulla base di diverse storie amministrative, il Piemonte ha un numero elevatissimo di comuni (superiore ai 1.200), ma con una media di abitanti alquanto bassa (3.680). Al contrario, la Puglia – che pure nel complesso ha una popolazione paragonabile a quella del Piemonte – ha un numero di comuni estremamente più basso (258), e dunque una media di abitanti per comune ben maggiore (superiore a 15.000).

<sup>16</sup> Si tornerà sul punto al par. 6.1.

<sup>17</sup> Cfr. l’art. 9 del testo di legge costituzionale, che modifica l’art. 69 vigente, limitando l’indennità ai soli membri della Camera dei deputati.

<sup>18</sup> E. Rossi, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, cit., p. 50, segnala il doppio mandato come la novità “più importante” circa lo *status* dei senatori.

<sup>19</sup> È noto che la riduzione del numero dei “parlamentari” si traduca in realtà nella (sola) riduzione del numero dei senatori, posto che la Camera dei deputati rimane di 630 membri, 12 dei quali eletti nella circoscrizione estero. Un aspetto che sembra utile sottolineare è che l’aver lasciato del invariata la numerosità della Camera dei deputati e, in particolare, il numero di 618 seggi da attribuire all’interno del territorio nazionale, consente l’applicazione della disciplina elettorale introdotta con la l. 52 del 2015 senza necessità di alcun intervento correttivo. Al contrario, qualsiasi riduzione del numero dei deputati, o anche qualsiasi diversa distribuzione dei 630 seggi tra territorio nazionale e circoscrizione estero (fine per il quale l’art. 48, comma terzo, Cost. richiede una “norma” costituzionale: E. GROSSO, *Legge cost. n. 1 del 2000*, in *Commentario della costituzione, Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, a cura di A. Pizzorusso, p. 215), avrebbe necessariamente richiesto una modifica alla stessa legge elettorale, se non altro per ridefinire l’entità del premio di maggioranza, che è stabilito in valore assoluto (340 seggi) e non percentuale (cfr. art. 1, comma 1, lett. f), nonché ad esito delle novellazioni apportate, art. 83 del TU delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al dPR 30 marzo 1957, n. 361).

potrebbero dipendere le soluzioni organizzative di fondo, relativi alla dimensione “politica” (in senso partitico o comunque di schieramento nel senso più classico), “territoriale” (volto a valorizzare la cooperazione interna alla singola “delegazione regionale”) e istituzionale (tra consiglieri, da una parte, e sindaci, dall'altra)<sup>20</sup>.

Pur dinanzi a questa molteplicità di variabili, sembrano potersi individuare alcuni elementi di certezza derivanti da ulteriori disposizioni, ovviamente anch'esse bisognose di interpretazione e, in alcuni casi, di completamento in sede attuativa, ma che comunque già da ora possono condurre a escludere alcune opzioni organizzative, contribuendo a delineare meglio, se non altro in “controluce” o comunque in via residuale, le matrici organizzative potenziali per il “nuovo” Senato.

Anticipando le conclusioni, ciò che sembra emergere dall'analisi di questi punti fermi è che, tra i *cleavages* richiamati, finirà per prevalere in ogni caso quello politico, salvo occasionali emersioni degli altri, come per altro analogamente avviene anche nelle Assemblee “politiche” a pieno titolo. Ovviamente, il grado e l'intensità in cui una dimensione puramente politica verrà ad affermarsi all'interno del nuovo Senato dipenderanno in buona misura dalle scelte organizzative che andranno a essere prese nella legge elettorale e nel regolamento. Nondimeno, la prevalenza del *cleavage* politico, e dunque la connotazione in tal senso della natura del “nuovo” Senato, sembra emergere sulla base di una serie di elementi, strutturali e funzionali del “nuovo” Senato, che è opportuno ripercorrere analiticamente.

### **3.1. La drastica riduzione del numero dei componenti del Senato e la perdurante necessità di costituire (una o più?) commissioni.**

Anzitutto deve considerarsi un dato sicuramente “descrittivo”, ma dal quale discende un impatto organizzativo di primissimo rilievo: se non il numero complessivo dei parlamentari (è noto che i deputati restano 630) il numero dei senatori è drasticamente ridotto a meno di un terzo di quelli attuali (da 315 a 100, oltre ai senatori di diritto e a vita che permangono nel

---

<sup>20</sup> Così N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *Federalismi.it*, 24 febbraio 2016. L'analisi è certamente condivisibile e, forse, si potrebbe sottolineare – se non un quarto *cleavage* – un ulteriore fattore trasversale ai tre precedenti, tale da favorire o disincentivare l'aggregazione tra più senatori, ossia quello temporale. In un organo “continuo”, che non conosce il concetto di “legislatura” (né, simmetricamente, quello di “scioglimento”: cfr., sul punto, la modifica recata all'art. 88 Cost., che limita il potere di scioglimento alla sola Camera dei deputati) in quanto soggetto a rinnovi parziali dipendenti dalla durata delle cariche territoriali, uno degli incentivi che potranno aggregare l'azione di senatori diversi per provenienza geografica, politica e istituzionale è certamente quella della prospettiva temporale di impegno in Senato. Già al momento dell'avvio del nuovo Senato (“transitorio” o “a regime” che sia: sul punto v. al par. 6.4), vi saranno senatori con prospettive di durata del mandato assai diversa. Per fare un esempio: stante il termine naturale della XVII legislatura al 15 marzo 2018 (quinto anniversario della prima riunione delle Camere attuali), poniamo che il nuovo Senato si riunisca per la prima volta nell'anniversario dell'Unità d'Italia, il 17 marzo del 2018: i senatori lombardi, laziali e molisani, i cui Consigli regionali sarebbero appena stati rinnovati, avrebbero dinanzi a loro una prospettiva pressoché quinquennale (salvo “sorprese”), mentre invece i loro colleghi abruzzesi, nella migliore delle ipotesi, siederanno a Palazzo Madama per poco più di un anno (terminando la legislatura regionale nel maggio 2019). Trasponendo questo meccanismo nel lungo periodo, viene naturale immaginare forme di collaborazione più immediate tra chi ha inizio e prospettive di carica più simili e, dunque, il fattore temporale sembra poter in qualche modo rafforzare indirettamente il *cleavage* territoriale.



“nuovo” Senato)<sup>21</sup>. Una simile riduzione dei numeri rende del tutto inapplicabili tutta una serie di norme regolamentari relative all’organizzazione dei lavori e alla costituzione dei gruppi e delle commissioni che, già da sola, è sufficiente a condurre a una interpretazione estremamente drastica circa la eventuale ultrattività delle norme del regolamento del Senato vigente<sup>22</sup>.

Tra l’altro, si segnala incidentalmente che il numero dei senatori elettivi non sia necessariamente fisso, ma che possa oscillare in considerazione delle rilevazioni della popolazione regionale, per cui è possibile che il *plenum* temporaneamente sia costituito da qualche senatore in più o in meno rispetto ai 95 di cui all’art. 57, primo comma, Cost., nell’intervallo tra l’elezione dei Consigli regionali di due o più Regioni le cui popolazioni sono variate, determinando così un diverso riparto nel numero dei seggi spettanti<sup>23</sup>.

Di non immediata comprensione è la modalità mediante cui coniugare la ridotta composizione del “nuovo” Senato con il fatto che la presenza di commissioni al suo interno risulta comunque necessaria, in quanto richiesto dal testo costituzionale almeno nella parte in cui – all’art. 72, primo comma, Cost.<sup>24</sup> – mantiene la necessità per l’esame in commissione delle leggi approvate secondo il procedimento paritario di cui all’art. 70, primo comma Cost. Inoltre, il quarto comma dello stesso art. 72 mantiene – anche in relazione al Senato – la possibilità di prevedere l’approvazione delle leggi in sede deliberante, confermando i meccanismi (e finanche le proporzioni) per la rimessione alla procedura ordinaria presenti nel testo vigente<sup>25</sup>.

Se la permanenza dell’obbligo di esame in commissione di una parte dei disegni di legge implica la conferma dell’esistenza dell’organo, non per questo ne consegue anche il mantenimento dell’attuale sistema di commissioni o finanche la necessità della creazione di una pluralità di commissioni, potendosi, in astratto, concentrare tali attività in un unico collegio ristretto<sup>26</sup>. Piuttosto, quale che sia il numero di commissioni, risulta venir meno,

---

<sup>21</sup> Secondo A. MANZELLA, *Il “nuovo” Senato*, in *Astridonline.it*, 2015, p. 49, si tratta di una “di una drastica e coraggiosa riduzione di personale parlamentare”, oltre che “dei costosi apparati a carico pubblico che vi sono connessi”.

<sup>22</sup> Sul punto, si condivide pienamente l’analisi, ancorché abbastanza eterodossa, di R. IBRIDO, *Una clausola “salva” o “taglia-Regolamento parlamentare”? Le disposizioni transitorie della riforma costituzionale e il nodo dell’ultrattività del Regolamento del Senato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2016, che della disposizione di cui all’art. 39, comma 8, valorizza la funzione limitativa del richiamo alla effettiva applicabilità nel mutato contesto costituzionale delle norme regolamentari vigenti rispetto alla diversa ipotesi della “garanzia” di continuità.

<sup>23</sup> Sul punto si v. l’art. 39, comma 2, primo periodo: “Quando, in base all’ultimo censimento generale della popolazione, il numero di senatori spettanti a una Regione, ai sensi dell’articolo 57 della Costituzione, come modificato dall’articolo 2 della presente legge costituzionale, è diverso da quello risultante in base al censimento precedente, il Consiglio regionale elegge i senatori nel numero corrispondente all’ultimo censimento, anche in deroga al primo comma del medesimo articolo 57 della Costituzione”.

<sup>24</sup> “Ogni disegno di legge di cui all’articolo 70, primo comma, presentato ad una Camera, è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l’approva articolo per articolo e con votazione finale”.

<sup>25</sup> E. ROSSI, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, cit., p. 63.

<sup>26</sup> In questo senso v. l’ipotesi prospettata da N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2015, il quale ipotizza, con l’intento di sottolineare gli ampi margini lasciati al regolamento del Senato dal testo costituzionale novellato, che “i poteri del Senato nel procedimento legislativo siano esercitati, quanto meno di regola, da una unica commissione permanente, composta da 21 membri, vale a dire uno per ogni regione (o, nel caso del Trentino-Alto Adige, provincia autonoma)”. La proposta è assai suggestiva e non priva di vantaggi dal punto di vista della valorizzazione della rappresentanza territoriale in Senato e della funzionalità dello stesso organo.

relativamente al Senato, tutta una serie di riferimenti presenti nella Costituzione vigente che in passato hanno orientato l'organizzazione delle Camere, come il richiamo agli artt. 72 e 82 Cost. alla composizione proporzionale delle Commissioni rispetto ai gruppi parlamentari.

Inoltre, il grado di incertezza è ulteriormente aumentato dall'aver riferito solo alla Camera alcuni principi per l'esercizio dell'autonomia regolamentare ex art. 64 Cost., come la disciplina dello "statuto delle opposizioni", a differenza della più generica "tutela delle minoranze parlamentari", attribuita ai regolamenti di entrambi i rami del Parlamento.

La "tentazione" potrebbe essere quella di strutturare le commissioni sulla base di criteri di rappresentanza territoriali, ad esempio in modo da prevedere la partecipazione a ciascuna di esse dei esponenti degli enti territoriali che inviano propri rappresentanti in Senato (ossia Regioni e Province autonome). Eppure, l'elevato numero di enti rappresentati (19 Regioni e 2 Province autonome), congiunto alla grande asimmetria nella rispettiva consistenza numerica<sup>27</sup>, costituisce un elemento certamente "di fatto", ma che tuttavia non agevola l'individuazione di soluzioni organizzative di particolare innovatività rispetto al funzionamento di una Assemblea politica come già nota nell'esperienza della Costituzione vigente.

### ***3.2. Il necessario cumulo di mandati e la incrementata necessità di programmazione dell'attività del Senato.***

Altrettanto "descrittivo", ma allo stesso tempo determinante, è il dato del necessario doppio mandato dei membri del Senato, che rende inverosimile ipotizzare un organo in sessione pressoché continua come il Senato attuale (e come continuerà ad essere anche la Camera dei deputati<sup>28</sup>).

La "unione personale" di mandati a livelli di governo diversi rende indispensabile un qualche coordinamento nell'esercizio delle funzioni nelle due diverse sedi. Del resto, la necessità di conciliare gli impegni nei due livelli di attività individuale è desumibile dallo stesso testo della Costituzione novellata, nel punto in cui aggiunge un nuovo comma all'art. 63 Cost., demandando al regolamento del Senato di individuare i casi in cui "l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato" possano "essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali".

Si vedrà come il doppio mandato si presti a indirizzare le modalità di organizzazione e programmazione dei lavori del Senato, se non altro alla luce della contestuale necessità di fornire elementi di chiarezza (e dunque, margini di programmazione) anche agli ulteriori organi ed enti ai quali afferiscono gli stessi senatori in qualità di consiglieri regionali o sindaci.

---

<sup>27</sup> Come si vedrà al par. 6.1, l'ipotesi più convincente per il riparto dei seggi tra le Regioni conduce ben 10 enti ad avere solo 2 rappresentanti e ulteriori 2 ad averne solo 3, mentre la Lombardia arriverebbe a ben 14 senatori.

<sup>28</sup> Conferma la discontinuità rispetto alla situazione attuale l'abrogazione dell'art. 62, terzo comma, Cost., ove si dispone che "Quando si riunisce in via straordinaria una Camera, è convocata di diritto anche l'altra".

### **3.3. La permanenza delle garanzie di cui all'art. 68 Cost.: quella "voglia di inviolabilità" che porterà tutti i Presidenti di Giunta regionale a (cercare di) farsi eleggere senatori.**

Posto che il "nuovo" Senato sarà dunque composto, in massima parte, da consiglieri regionali e da sindaci, gli incentivi individuali a farne parte per chi ha già compiti rilevanti e onerosi a livello regionale e locale, pur non tralasciando l'indubbio "prestigio" personale e politico che ne deriverebbe, non sembrerebbero tuttavia moltissimi.

Come si è detto, non vi è un incentivo (almeno, in forma immediata e diretta) di natura economica, posto che appunto il mandato senatoriale non dà diritto ad alcuna forma di indennità.

Dal punto di vista dello *status*, invece, un incentivo estremamente appetibile è invece costituito dall'accesso all'inviolabilità, di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 68 Cost., che permane anche per i membri del Senato riformato, a seguito di una modifica intercorsa durante l'*iter* parlamentare, posto che l'originario disegno di legge governativo aveva invece soppresso il riferimento ai senatori nell'art. 68 Cost.<sup>29</sup>

L'insindacabilità del primo comma dell'art. 68 Cost. è "aggiuntiva" solo per i sindaci: i consiglieri regionali, infatti, ne godono già in forza dell'art. 122, quarto comma, Cost. Al contrario, l'inviolabilità non è prevista per le cariche regionali e locali. Il suo riconoscimento ai "nuovi" senatori è certamente opportuno (e anzi doveroso), in quanto, come da consolidata interpretazione, essa è funzionale alla garanzia dell'integrità del collegio e non costituisce un privilegio individuale del singolo<sup>30</sup>. Soprattutto, in un'ottica complessiva di equilibrio tra i poteri dello Stato, l'inviolabilità non sembra potersi omettere nei confronti dei membri di una Assemblea che, tra l'altro, partecipa paritariamente con la Camera dei deputati alla revisione costituzionale e che elegge (da sola) due giudici costituzionali<sup>31</sup>.

L'impossibilità di essere tratti in arresto (e, soprattutto, di essere sottoposti a intercettazioni) senza la preventiva autorizzazione del Senato appare da sola una "molla" tale da far sì che tutti i Presidenti di Regione (s'intende, ove la legislazione regionale preveda che questi siano anche membri del Consiglio, e quindi eleggibili a senatori<sup>32</sup>, nonché – ma si tornerà più avanti sul punto – ove la legislazione elettorale per il Senato "consenta" la loro elezione) "ambiranno" a sedere in Senato, foss'anche solo per questo motivo. Inoltre, come si vedrà di seguito, il fatto che – verosimilmente – un numero significativo di Regioni eleggerà soltanto 2 componenti del Senato avrà un impatto determinante sul comportamento delle Regioni più grandi: non può escludersi che, nelle 8 Regioni e nelle 2 Province autonome che eleggeranno 2 senatori ciascuna, ad essere eletti saranno soltanto il Presidente della Giunta

---

<sup>29</sup> V. l'art. 6 dell'originario A.S. 1429.

<sup>30</sup> Sul punto, in maniera chiarissima, A. MANZELLA, *Il parlamento*, 3° ed., Bologna, 2003, p. 249 s., il quale ricomprende la trattazione dell'inviolabilità all'interno del principio di indipendenza delle Camere, significativamente inserendolo nella parte dedicata al procedimento di decisione parlamentare (e non in una parte separata dedicata allo *status* dei parlamentari, sganciata dal funzionamento delle assemblee). Specificamente sulla inopportunità di disgiungere il regime delle immunità in questa revisione costituzionale E. CHELI, *Ma questo è vero bicameralismo? (Dubbi e suggerimenti in ordine al progetto di riforma costituzionale presentato dal Governo)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2014.

<sup>31</sup> V. le modifiche apportate all'art. 135 Cost. dall'art. 37 del testo di legge costituzionale. Sul punto, volendo, G. PICCIRILLI, *Il procedimento di elezione dei giudici costituzionali "a Camere separate" nella legge costituzionale approvata il 12 aprile 2016*, in *Federalismi.it*, n. 8/2016.

<sup>32</sup> Al momento, comunque, ciò si verifica in tutte le Regioni e in entrambe le Province autonome.

regionale, oltre a un sindaco<sup>33</sup>. Questo, con ogni probabilità, per ragioni di “simmetria politica” (ma, forse, di un equilibrio a quel punto in qualche modo necessario), potrebbe portare anche le altre Regioni a eleggere il proprio Presidente in Senato o almeno, alla ambizione dei Presidenti ad essere eletti al fine di trovarsi in una stessa sede con gli omologhi delle altre Regioni, innescando un meccanismo che non potrà non avere effetti sulla funzionalità se non addirittura sulla natura del sistema delle conferenze Stato-autonomie territoriali.

Si è consapevoli che la presenza dei Presidenti delle Giunte regionali avrebbe, nelle intenzioni dei suoi sostenitori, ben altri e più nobili fini, tra i quali, anzitutto, la mediazione diretta (e “al centro”) con i soggetti istituzionalmente deputati alla attivazione del contenzioso sul riparto di competenze legislative, nonché eventualmente l’ulteriore semplificazione del sistema mediante l’assorbimento nel Senato di una parte dell’attività del sistema delle conferenze. Tuttavia, quanto appena riportato vuole soltanto sottolineare un ulteriore dato, relativo a un incentivo di natura “personale” per i Presidenti, che potrebbe però contribuire a che tutte le Regioni e Province autonome convergano verso questa prospettiva, non senza suscitare qualche frizione nel rapporto tra legislativi e esecutivi regionali.

#### **4. I punti fermi rispetto alle modalità di funzionamento del Senato (che ne indirizzano la natura in chiave eminentemente “politica”).**

Oltre agli elementi strutturali del “nuovo” Senato, è possibile accennare ad alcuni vincoli discendenti da precise disposizioni costituzionali attinenti alle sue modalità di funzionamento. Si tratta, in alcuni casi, di innovazioni rispetto al diritto costituzionale vigente, mentre in altri di elementi di continuità, che in questa sede sembra utile analizzare almeno in quanto idonei a escludere innovazioni nella prefigurazione dei modelli organizzativi che risultano con essi incompatibili.

##### **4.1. La permanente assenza del vincolo di mandato: l’impossibilità del voto “in blocco”.**

Si può certamente discutere del tipo di rappresentanza che sarà in grado di esprimere il “nuovo” Senato, specie in comparazione con quella che invece continuerà a esprimere la Camera dei deputati in continuità con il modello vigente. Balza certamente all’occhio che il testo novellato dell’art. 55 Cost., al terzo comma, si limiti a riferire la rappresentanza della Nazione ai soli membri della Camera dei deputati, mentre nel primo periodo del successivo quinto comma si dispone che “il Senato della Repubblica [si badi: nella sua interezza e non nella individualità dei propri membri] rappresenta le istituzioni territoriali” (e dunque non le relative collettività).

Benché l’art. 55 Cost. restringa ai soli deputati la rappresentanza nazionale, l’art. 67 novellato conferma invece l’assenza di vincolo di mandato per i senatori, che dunque

---

<sup>33</sup> ... quest’ultimo indicato dalla minoranza o dalla maggioranza del Consiglio regionale, alla luce delle considerazioni sull’interpretazione del “metodo proporzionale” che si diranno *infra* al par. 6.2.

esercitano la loro funzione senza alcun tipo di direttiva o indirizzo che possa in alcun modo condizionarne formalmente la libertà<sup>34</sup>.

L'ineluttabilità della nascita di gruppi politici in seno al Senato è ulteriormente rafforzata dalla impossibilità di creare delegazioni regionali che abbiano ruoli effettivamente condizionanti o comunque eccessivamente limitativi della libertà, specie di voto, del singolo senatore nelle forme tipiche del mandato parlamentare. È ovvio che, data la comune origine territoriale e di derivazione elettorale, nonché la comune prospettiva di durata del mandato senatoriale (fuorché del sindaco, la cui carica locale, con ogni probabilità, andrà a scadere prima dei consiglieri regionali), nascano forme di confronto e coordinamento di ciascuna "delegazione regionale". Sarebbe tuttavia impossibile per il regolamento del "nuovo" Senato imporre meccanismi di funzionamento simili al *Bundesrat* tedesco, nel quale il singolo *Stimmführer* (letteralmente, porta-voce/porta-voto) esprime da solo l'insieme dei voti a disposizione dell'intera delegazione del *Land* di provenienza, senza possibilità per gli altri membri della delegazione di esprimere dissenso o di votare separatamente<sup>35</sup>. Ciò sarebbe infatti frontalmente contrario alla assenza di vincolo di mandato che permane nel richiamato art. 67 Cost. Non a caso, l'obbligatorietà dell'espressione in blocco dei voti di un *Land* presso il *Bundesrat* è previsto direttamente dalla Legge fondamentale, all'art. 51, terzo paragrafo, secondo periodo: "I voti di un *Land* possono essere espressi soltanto globalmente [*„einheitlich“*] e soltanto dai membri presenti o dai loro supplenti".

Infine, un elemento a ulteriore supporto della tesi per cui il futuro Senato possa difficilmente veder prevalere logiche di tipo territoriale o istituzionale è costituito dalla presenza dei 5 senatori di nomina presidenziale, nonché (a esaurimento) dei senatori e a vita attualmente presenti e, comunque, dei futuri di diritto in quanto ex Presidenti della Repubblica, che continueranno ad assumere il mandato senatoriale a vita anche una volta entrata in vigore la legge costituzionale in discussione. La presenza di questi senatori, che non sono in alcun modo inquadrabili come espressione degli enti territoriali (a meno di non volerli ritenere rappresentanti, in Senato, dell'ente territoriale Stato), costituisce un ulteriore argomento a favore del voto libero, diretto, uguale, personale e, dunque, "per teste" all'interno del Senato<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, Camere del Parlamento e procedimento legislativo nel disegno di legge di revisione costituzionale del governo Renzi, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2015, il quale, affrontando il tema delle possibilità di evoluzione in senso regionalista del nuovo Senato obietta che "un elemento in grado di frustrare qualunque disegno razionalizzatore è il mantenimento del divieto di mandato imperativo per «i membri del Parlamento» ad opera dell'art. 67 Cost. riformato. Vero è che tale disposizione fa venir meno la rappresentanza della Nazione in capo ai senatori. Ma di fronte ad un'espressione tecnicamente precisa ed univoca, anche dal punto di vista del suo retaggio storico, come l'assenza di «vincolo di mandato», tale scomparsa può significare soltanto che spetta al senatore interpretare e rappresentare – senza vincolo di mandato, appunto – la propria istituzione di provenienza e, mediamente, il proprio territorio. Si tratta di una clausola di ancoraggio ad una visione tradizionale dell'istituzione parlamentare che può entrare in corto circuito con una effettiva natura rappresentativa delle istituzioni territoriali". Analogamente, M.C. GRISOLIA, A proposito della composizione del Senato delle autonomie, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, spec. p. 2; R. BIFULCO, Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A), in *Le Regioni*, 2015, p. 69 s. spec. p. 74.

<sup>35</sup> La possibilità di voto "in blocco" è per altro ritenuta "ottimale" al fine di "accentuare la funzione del Senato come Camera di rappresentanza delle comunità locali" da R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, p. 83 s., spec. p. 86.

<sup>36</sup> Sul problema del senso della rappresentanza territoriale nel nuovo Senato, v. G. RIVOCCHI, *I senatori di nomina presidenziale nella legge costituzionale approvata dal Parlamento*, in *Federalismi.it*, 18 maggio 2016. Più

#### **4.2. Il mancato inserimento di un potere di revoca dei senatori da parte delle istituzioni territoriali (e l'impraticabilità di indirizzi vincolanti da parte di essi): la necessaria politicità del "nuovo" Senato.**

Altro elemento che rafforza la prospettiva di un Senato "politico" è l'attribuzione ai Consigli regionali di un potere di mera elezione (e non di connessa eventuale revoca) dei senatori, il cui mandato, leggendo le diverse disposizioni dell'art. 57 Cost., come novellato, può venire meno unicamente con la cessazione delle cariche regionali o comunali<sup>37</sup>.

Benché l'art. 55, quinto comma, Cost. affermi, in via di principio, che il Senato "rappresenta le istituzioni territoriali", in realtà i senatori non hanno vincoli minori o maggiori dei deputati nell'esercizio del mandato, e i Consigli regionali che sceglieranno i senatori (per altro, "in conformità" con le "scelte" degli elettori) non avranno alcun potere di influenzare il comportamento dei "propri" senatori nei momenti successivi alla loro elezione. Certo, gli eletti in Senato rimarranno contestualmente (e necessariamente) membri di quel Consiglio regionale, ma i meccanismi delineati dalle norme costituzionali fanno pensare piuttosto a una "unione personale" dei due incarichi, che non a qualche meccanismo di connessione o di influenza che sposti l'esperienza del futuro Senato dalla libertà dell'esercizio del mandato parlamentare tradizionalmente inteso.

Sono quindi certamente da escludersi atti di indirizzo da parte delle istituzioni territoriali di appartenenza – Consigli regionali e comunali (per i sindaci) – recanti istruzioni vincolanti per l'esercizio del mandato rappresentativo in Senato. L'assenza di vincolo di mandato renderebbe comunque nulle eventuali delibere in tal senso, o comunque non potrebbe certo ritenersi in alcun modo viziato il voto del senatore che se ne discostasse.

In ultima analisi, l'unica "arma" che i Consigli regionali potrebbero avere per porre fine alla propria "delegazione" in Senato sarebbe quella (alquanto inverosimile, ma comunque da tener presente) dell'autoscioglimento, in conseguenza del quale verrebbe appunto meno il mandato conferito ai senatori (che per altro rimarrebbero comunque in carica in *prorogatio* fino alla successiva nomina dei membri titolari da parte del nuovo Consiglio regionale).

---

specificamente rispetto alla disomogeneità dei senatori di nomina presidenziale rispetto ai senatori eletti, 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. 154.

<sup>37</sup> A questo proposito, si coglie l'occasione per chiarire la posizione di chi scrive circa la paventata incompatibilità tra gli artt. 57 e 66 Cost., come novellati, in quanto asseritamente contenenti disposizioni contrastanti in relazione alla cessazione del mandato senatoriale dei sindaci poiché il primo lega il mandato di tutti i senatori a quello dei Consigli regionali "dai" quali sono stati eletti, mentre il secondo dispone che il Senato "prenda atto" della cessazione dalla carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore. Appare invece che tale contrasto non sussista, in quanto appare evidente che, mentre il mandato dei consiglieri regionali-senatori coincide del tutto con quello del Consiglio regionale di appartenenza, per i sindaci esistono due diverse cause di cessazione del mandato, una coincidente a quella dei consiglieri regionali (ossia il rinnovo del Consiglio regionale "dal" quale sono stati eletti e il conseguente rinnovo della "delegazione regionale"), e una relativa alla cessazione della carica locale, posto il necessario cumulo di mandati cui si è fatto cenno.

### **4.3. L'invarianza dei requisiti di validità delle sedute e delle deliberazioni: l'impossibile valorizzazione del *cleavage* territoriale nel procedimento di decisione.**

Ulteriore elemento che sembra indirizzare il funzionamento del “nuovo” Senato in senso necessariamente analogo alle Camere (pienamente) “politiche” è la conferma dei requisiti di validità delle sedute e delle deliberazioni di cui all'art. 64 Cost., che restano identici a quanto previsto dalla Costituzione vigente (e dunque invariante rispetto alla Camera dei deputati e al Senato attuale).

Il mantenimento del numero legale nella “maggioranza dei componenti” e la conferma dell'invalidità della deliberazioni se non sono adottate “a maggioranza dei presenti” rendono impossibile una valorizzazione troppo “spinta” del *cleavage* territoriale, ad esempio inserendo requisiti ulteriori (o magari paralleli) quali il computo del numero legale (anche) sulla base del numero di Regioni rappresentate, e non meramente sul numero di senatori presenti, o anche la validità delle deliberazioni in considerazione del raggiungimento di maggioranze plurime (es. maggioranza tra le “delegazioni regionali”, maggioranza interna alla componente fatta da senatori-consiglieri regionali e ulteriore maggioranza interna alla componente fatta da senatori-sindaci). Lo stesso art. 64 Cost., infatti, dispone conclusivamente che eccezioni tanto al *quorum* strutturale che a quello funzionale debbano essere prescritte necessariamente dalla stessa Costituzione<sup>38</sup> e che dunque non possano in tal senso prevedere né la legge né il regolamento parlamentare.

L'impossibilità per le fonti subcostituzionali di derogare ai requisiti di validità delle sedute e delle deliberazioni delle Camere non è una questione nuova. Anzi, può giovare ricordare il dibattito sugli strumenti necessari alla fissazione della maggioranza necessaria per l'elezione dei giudici costituzionali nella fase precedente all'approvazione della legge costituzionale n. 2 del 1967<sup>39</sup>, all'interno del quale prevalse l'opinione che una eventuale deroga dei requisiti di deliberazione posti dall'art. 64 Cost. potesse essere effettuata solo da una norma di (pari) rango costituzionale<sup>40</sup>.

Se dunque la Costituzione impone il funzionamento del Senato “per teste” (o, almeno, subordina la validità delle sue riunioni e delle sue determinazioni agli meccanismi della Camera dei deputati e dello stesso Senato “precedente”), appare discutibile che il *cleavage* territoriale (comunque esistente e magari valorizzabile in altro modo) possa essere percorso al fine di influenzare in maniera decisiva il procedimento di decisione parlamentare.

---

<sup>38</sup> Il terzo comma dell'art. 64 Cost. (quarto nella versione novellata), recita infatti: “Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, *salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale*” (corsivo aggiunto).

<sup>39</sup> In precedenza, il *quorum* di elezione era infatti previsto in via legislativa dall'art. 3, commi primo e secondo, della l. 87 del 1953, ove si richiedeva la maggioranza dei tre quinti dei votanti e poi dei presenti.

<sup>40</sup> Cfr., assai chiaramente, S. GALEOTTI, Sull'elezione dei giudici della Corte costituzionale di competenza del Parlamento, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1954, p. 56 s., nonché *Id.*, In tema di deliberazione del Parlamento in seduta comune (ancora sulla maggioranza prescritta per l'elezione dei giudici costituzionali), *ivi*, 1956, p. 461 s., ora in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Milano, 1960, II, p. 875.

#### **4.4. L'introduzione della presenza obbligatoria: l'impossibilità del voto "plurimo" (o per delega).**

Oltre a risultare impercorribile l'ipotesi di voto "ponderato" (ossia dell'espressione "in blocco" dei voti da parte delle singole delegazioni regionali"), altrettanto devono escludersi eventuali meccanismi procedurali di voto "plurimo", ossia di voto per delega (espressa o meno), mediante il quale il singolo senatore rechi più del suo solo voto, sulla base di deleghe esplicite o – in una ipotesi un po' più ardita – di una sorta di presunzione di rappresentanza dei suoi collegi di delegazione, almeno fino a contestazione da parte dei rappresentati, che sempre si potrebbero pronunciare in dissenso, riappropriandosi della propria autonomia di voto.

Tale ipotesi sembra infatti contrastare con una ulteriore previsione del testo costituzionale novellato, questa volta non perdurante rispetto al regime costituzionale attualmente vigente, ma anzi introdotta proprio dal legislatore di revisione costituzionale: ci si riferisce alla modifica di cui all'art. 64, ultimo comma, Cost., inserito dall'art. 6, comma 1, lett. c), del testo di legge costituzionale, che introduce in Costituzione<sup>41</sup> l'obbligatorietà della presenza dei membri del Parlamento alle sedute sia di Assemblea che di Commissione<sup>42</sup>.

Le conciliabilità di questa previsione con il necessario cumulo di mandati è evidentemente non semplice, ma in ogni caso conduce ad escludere che un meccanismo regolamentare o comunque posto da una fonte di rango subcostituzionale possa derogare all'obbligo espresso di partecipazione alle sedute mediante la possibilità di esercitare il proprio voto per interposta persona<sup>43</sup>.

Un ulteriore argomento che sembra rafforzare l'impossibilità di accedere a forme di voto ponderato o per delega è poi costituito dal richiamo alla "tutela delle minoranze parlamentari" contenuto all'art. 64 Cost. In generale si tratta di un riferimento descrittivo (in qualsiasi assemblea deliberativa esisteranno, più o meno occasionalmente, delle "minoranze") ma, dinanzi alle ipotesi richiamate in precedenza di espressione collettiva dei voti da parte delle delegazioni regionali, il riferimento alla tutela delle minoranze sembra rendere ancor più ardua tale prospettiva, in nome della tutela delle prerogative dei singoli senatori avverso la "delegazione" regionale di appartenenza.

---

<sup>41</sup> Identico obbligo è stato introdotto prima nel regolamento del Senato con le riforme regolamentari del 1988 (v. l'art. 1, comma 2) e poi nel regolamento della Camera con le riforme regolamentari del 1997-1998 (v. l'art. 48-bis).

<sup>42</sup> E. ROSSI, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, cit., p. 50, benché ritenga che il dovere di partecipazione ai lavori parlamentari dovesse ritenersi "implicito", segnala comunque il vincolo derivante dalla disposizione costituzionale citata per un organo fondato sul necessario cumulo di mandati.

<sup>43</sup> Diversa è la condizione delle diverse disposizioni dei regolamenti di alcuni Consigli regionali (es. art. 135 reg. Cons. Campania) che, pur imponendo un obbligo di presenza per i consiglieri regionali alle sedute, a seconda dei casi ricevono invece una prassi applicativa tale da ritenere compatibile la delega del voto. Nel diritto delle Assemblee elettive esiste infatti una consuetudine costituzionale tale per cui le norme regolamentari possono essere disapplicate *nemine contradicente*, inapplicabile però a norme formalmente costituzionali. Sul punto, assai chiaramente, R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, 2015, p. 77 s.



## **5. I vincoli derivanti dalla conformazione dei poteri del Senato nel procedimento legislativo: la necessità di una pronta reazione alle deliberazioni della Camera.**

Ultima categoria di (più o meno relative) “certezze” o, più propriamente, di “vincoli” in relazione alla definizione delle matrici modalità organizzative del Senato è costituita da quegli elementi organizzativi legati alla necessità di garantire che l’organo sia in grado di adempiere ai poteri riconosciuti dal testo costituzionale novellando, poteri che, in diversi e significativi casi, risultano sottoposti a tempistiche assai stringenti.

Ci si riferisce, in particolare, ai tempi di “reazione” previsti nell’esercizio della funzione legislativa, specie alla luce dell’art. 70, commi secondo e seguenti, Cost., ossia nei procedimenti nei quali è, a vario titolo, assicurata la prevalenza della volontà della Camera dei deputati. Negli stessi casi, l’intervento del Senato è diversamente disciplinato dal testo costituzionale, non senza qualche incertezza sulle modalità di attivazione<sup>44</sup>, ma comunque prevede tempi di intervento molto brevi, che mal si conciliano con la già ricordata natura dell’organo, fondato sul necessario cumulo di mandati, talché ciascun senatore sarà contemporaneamente sindaco o membro di un Consiglio regionale (e dunque vi saranno realisticamente non pochi problemi nell’adempire alla doppia funzione, specie se una delle due è sottoposta a tali vincoli temporali).

Il procedimento legislativo “generale”, di cui all’art. 70, terzo comma, Cost. – che sarà sempre seguito, fuorché per gli oggetti elencati al primo comma dello stesso articolo – prevede che la Camera approvi il testo e che il Senato possa intervenire su di esso a due condizioni: disponendo di esaminarlo, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei propri membri; nonché, una volta disposto l’esame, deliberando entro i successivi trenta giorni “proposte di modificazione del testo” (sulle quali si pronuncerà poi la Camera dei deputati in via definitiva). L’ulteriore procedimento previsto dall’art. 70, quarto comma, relativo ai casi di applicazione della cd. “clausola di supremazia”, prevede che l’intervento del Senato sia “disposto” entro dieci giorni dalla data di trasmissione del testo dalla Camera. Per l’approvazione della legge di bilancio, il quinto comma dello stesso articolo prevede un termine di quindici giorni direttamente per la deliberazione di “proposte di modificazione” da parte del Senato.

La possibilità concreta che il Senato riesca a intervenire alla luce di tempistiche di questo tipo è da leggersi in necessaria correlazione con quanto disposto dall’ultimo comma dell’art. 70 Cost., alla luce del quale sarà possibile per il Senato (e, verosimilmente, anzitutto per i suoi uffici<sup>45</sup>) attivarsi ben prima che la Camera giunga all’approvazione dei testi al proprio esame, consentendo di “svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all’esame della Camera”.

---

<sup>44</sup> Sul punto v., diffusamente, T. GUARNIER, *Le leggi 'a prevalenza Camera' nel disegno di revisione costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 12/2016.

<sup>45</sup> Questa previsione costituisce la premessa, come si diceva, per una concreta praticabilità dei poteri riconosciuti al Senato, pur dinanzi a tempistiche estremamente ristrette, ma contemporaneamente sembra fondare appunto per le amministrazioni parlamentari (e, forse, anche per quelle regionali e locali, alla luce del doppio “cappello” dei Senatori) la via per un supporto continuo, fondamentale e assolutamente necessario per lo svolgimento del mandato parlamentare, come e più di quanto non avvenga alla luce delle norme costituzionali vigenti.

È ovvio che l'organizzazione del Senato e delle sue articolazioni interne dovrà tener conto non solo della sua partecipazione alla funzione legislativa, ma anche alle altre funzioni parlamentari descritte – con qualche pretesa di esaustività – nell'art. 55, quinto comma, Cost. Eppure, è solo in relazione al procedimento legislativo che, sin dal testo costituzionale, emergono vincoli temporali così stringenti e, dunque, tali da poter essere considerati condizionanti ai fini di immaginare le ricadute nelle modalità di funzionamento del Senato. Nelle conclusioni si proveranno a delineare alcune ipotesi di soluzione – per la verità, di natura eminentemente pratica – provando a conciliare vincoli costituzionali e esigenze pratiche di funzionalità dell'organo.

## **6. I nodi ancora da sciogliere.**

Alla luce dei numerosi punti fermi – che contribuiscono a fare qualche chiarezza, se non altro, su cosa il futuro Senato *non* potrà essere, nonché su quali esigenze di carattere costituzionale devono trovare necessariamente risposta negli assetti organizzativi del Senato – conviene ora affrontare alcune ambiguità interpretative del testo di revisione costituzionale, limitatamente a quelle disposizioni che, incidendo sulla composizione e sulla dimensione funzionale del Senato, hanno un impatto immediato e diretto sulla sua organizzazione.

Tra l'altro, le incognite richiamate sono rese ulteriormente oscure dalle ambiguità, nei termini che si vedranno, circa i soggetti che saranno chiamate a definirle, ossia se esse siano necessariamente rimesse al “nuovo” Senato una volta costituito (con l'ulteriore incertezza derivante dall'impossibilità di conoscere, oggi, gli equilibri che verrebbero a determinarsi al suo interno), ovvero se possa o magari debba essere il Parlamento della XVII legislatura (nella fase residua di quest'ultima, successivamente al referendum costituzionale e all'entrata in vigore della riforma<sup>46</sup>) a intervenire, almeno nel senso di porre le basi per un successivo completamento di tali strumenti.

### **6.1. La consistenza numerica delle “delegazioni” regionali: quali sono i rapporti di forza tra le Regioni in Senato?**

Stante il numero di 95 senatori elettivi, non è del tutto chiaro quale possa essere l'interpretazione dell'art. 57, commi terzo e quarto, Cost. a proposito della ripartizione dei 95 seggi elettivi tra le Regioni e le Province autonome.

Le disposizioni richiamate prevedono che: “nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due”; che “ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due”; e, infine, che “la ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua [...] in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti”.

---

<sup>46</sup> Si v. l'art. 41 del testo di legge costituzionale, che prevede l'entrata in vigore “il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale successiva alla promulgazione” e, al contempo, il rinvio dell'applicazione della massima parte del testo al momento dello scioglimento delle Camere, salve alcune disposizioni di immediata applicazione, alcune delle quali (v. l'art. 39, comma 11) saranno affrontati *infra* (par. 6.4).

Confrontando tali disposizioni con il testo vigente della Costituzione, emerge come la *ratio* di fondo sia identica, ruotando intorno a tre elementi:

- si individuano alcuni enti territoriali destinatari di un numero fisso di senatori (la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e il Molise nel regime vigente, le due Province autonome nel testo riformato);
- si pone un numero minimo di senatori per gli enti ulteriori (7 nel regime vigente, 2 in quello riformato);
- si detta come criterio per il riparto dei seggi la proporzione con la popolazione, "previa applicazione delle disposizioni" relative ai numeri fisso e minimo di cui sopra<sup>47</sup>.

Alla luce del quadro appena richiamato, e in particolare con la piena continuità con le disposizioni costituzionali vigenti, sembrerebbe che il riparto debba effettuarsi nel seguente modo: si scomputano i 4 seggi "fissi", attribuiti alle Province autonome dai 95 seggi elettivi; si procede al calcolo del quoziente per l'attribuzione degli ulteriori 91 seggi alle altre Regioni; qualora una Regione non raggiungesse due quozienti interi, si attribuiscono ad essa ugualmente i 2 seggi "minimi" ex art. 57, terzo comma, Cost.; si ricalcola un nuovo quoziente per l'attribuzione dei seggi alle Regioni che superano i due quozienti interi; sulla base di questo si distribuiscono gli ulteriori seggi, tenendo conto anche dei maggiori resti.

Queste, appunto, sono le modalità di calcolo seguite, sulla base del testo costituzionale vigente, in occasione di ogni convocazione dei comizi per il Senato<sup>48</sup>, almeno a partire dall'assestamento della disciplina costituzionale sul punto a seguito della fissazione del numero dei senatori e dell'inserimento del numero minimo di senatori anche per il Molise con le leggi costituzionali nn. 2 e 3 del 1963<sup>49</sup>.

In allegato al presente contributo è riportata una elaborazione quantitativa che illustra nel dettaglio il metodo di distribuzione dei seggi appena descritto, anche al fine di evidenziare come da esso emerga una estrema differenziazione nella consistenza numerica tra le "delegazioni" regionali in Senato, che necessariamente consegue alla grande varianza tra le popolazioni delle diverse Regioni. In via di sintesi, ben 8 Regioni (Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise e Basilicata<sup>50</sup>), oltre alle due Province autonome di Trento e Bolzano sono destinatarie, sulla base delle rispettive

---

<sup>47</sup> Cfr. il quarto comma dell'art. 57 vigente e il quarto comma nell'ipotesi di riforma, tra quali – per quanto interessa in questa sede – vi è perfetta identità negli enunciati.

<sup>48</sup> Per le modalità di calcolo alla luce del quadro costituzionale vigente – rispetto al quale, come si è detto, vi è perfetta continuità di impostazione – v. i decreti di indizione dei comizi elettorali per le elezioni politiche. Per praticità e facilità di reperimento è possibile far riferimento alla loro raccolta curata, anche in riferimento al Senato, dal Servizio Studi – Dipartimento istituzioni della Camera dei deputati, all'interno del dossier di documentazione *La durata della legislatura e lo scioglimento delle Camere - Normativa di riferimento e precedenti*, Seconda edizione, XVI leg., n. 386, reperibile anche al sito internet <http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/AC0880.htm>

<sup>49</sup> La ricostruzione dei metodi possibili di ripartizione dei seggi sul territorio, con specifico riferimento al Senato, costituisce lo specifico oggetto del contributo di G. ESPOSITO, *La ripartizione territoriale dei seggi al Senato. Metodi, storia e possibili novità*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 2008, n. 59, p. 5 s.

<sup>50</sup> 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 e L. Trucco, Torino, 2015, p. 29 s., spec. p. 32, segnala come le Regioni più penalizzate in questa interpretazione finiscono per essere quelle medio-piccole (e in particolare Liguria, Marche e Abruzzo). Queste, infatti, raggiungono i due quozienti interi sulla base del calcolo sulla popolazione ma, avendo resti molto bassi, finiscono per ricevere lo stesso numero di seggi di Regioni più piccole, alle quali si applica invece il numero minimo di cui all'art. 57, terzo comma, Cost. Per ulteriori precisazioni, si v. l'allegato.

popolazioni rilevate dal censimento ISTAT 2011, di soli due seggi presso il Senato, per altro da intendersi uno per un consigliere regionale e uno per un sindaco del rispettivo territorio. Le Regioni più grandi, invece, hanno “delegazioni” ben più numerose, tra le quali spicca la Lombardia con ben 14 senatori, cui seguono la Campania (9), il Lazio (8), il Piemonte, il Veneto e la Sicilia (tutte con 7 senatori)<sup>51</sup>.

Benché quella appena riportata sembra essere la interpretazione più convincente delle disposizioni costituzionali sul punto, sembra opportuno non escludere del tutto la possibilità che vengano percorse ulteriori ipotesi ermeneutiche. In particolare, nel rapporto tra i commi terzo e quarto dell’art. 57 Cost. novellato potrebbe essere non del tutto irragionevole valorizzare diversamente il riferimento alla “previa applicazione delle disposizioni del [terzo] comma”, prefigurando ipotesi di distribuzione dei seggi aventi esiti non poco diversi. Nello specifico, si potrebbe interpretare la disposizione citata nel senso di attribuire a ciascuna Regione il numero minimo di 2 senatori, per poi ripartire gli ulteriori seggi (53) sulla base della rispettiva popolazione<sup>52</sup>. Per semplicità espositiva chiameremo ipotesi *i*) quella illustrata in apertura e ipotesi *ii*) questa ulteriore, fondata sulla previa distribuzione di 2 senatori per Regione.

L’ipotesi *ii*) avrebbe un impatto di non poco momento sugli equilibri reciproci tra le diverse “delegazioni” regionali in relazione alla rispettiva consistenza numerica, riducendo il vantaggio delle Regioni più grandi a beneficio di quelle medie. Passando dalla ipotesi *i*) alla *ii*), infatti, la Lombardia perderebbe 3 seggi (da 14 a 11), la Campania 2 (da 9 a 7), Piemonte, Veneto e Lazio 1 (passando, rispettivamente, da 7 a 6 seggi nei primi due casi e da 8 a 7 nell’ultimo), che andrebbero a incrementare le “delegazioni” in Senato delle Regioni “medie”, ossia Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Umbria, Marche, Abruzzo, Basilicata, Calabria e Sardegna<sup>53</sup>. A seguito di questo diverso riparto, rimarrebbero con 2 senatori solo la Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste e il Molise, oltre alle due Province autonome.

Per quanto la prima delle ipotesi descritte appaia più convincente, in nome di una continuità interpretativa con il testo vigente, sembra opportuno non scartare del tutto la seconda, che da alcuni punti di vista potrebbe anzi apparire maggiormente desiderabile. Se non altro, l’ipotesi *ii*) potrebbe essere preferita proprio in relazione alla maggiore funzionalità che essa

---

<sup>51</sup> Le conclusioni dell’ipotesi *i*) concordano non solo con i calcoli effettuati dal Servizio studi della Camera dei deputati nelle schede di lettura predisposte per l’esame del testo della revisione costituzionale (Dossier XVI leg., n. 216/10, reperibile anche al sito internet <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/AC0500L.Pdf>, v. spec. p. 14), ma anche con quanto accennato da G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale “Renzi-Boschi”: note sparse sul procedimento di approvazione e sul capo VI («Disposizioni finali») della stessa*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2016, spec. p. 14, e da E. ROSSI, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, cit., p. 37. All’elaborazione della Camera aderisce anche E. GIANFRANCESCO, *I numeri del Senato*, in *Gruppodipisa.it*, 10 dicembre 2014, v. spec. p. 2 s. Completamente discordi sono invece le prospettive tracciate da F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, spec. p. 2, che qui si ritiene di non condividere alla luce delle motivazioni esposte nel testo. Inoltre si v. ID, *La composizione del Senato*, in *Il referendum costituzionale. Vademecum per un voto consapevole*, a cura di M. Siclari e F. Sorrentino, ove si segnala – invero un po’ cripticamente – che i sindaci presenti in Senato sarebbero 22. A ulteriori conclusioni addivene G.L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2015, spec. p. 9 s.

<sup>52</sup> Il numero di 53 seggi ulteriori è calcolato sottraendo ai 95 totali i 4 delle due Province autonome e i 2 per ciascuna delle Regioni:  $95 - 2 - 2 - (19 \times 2) = 53$ .

<sup>53</sup> Nell’allegato al presente contributo è riportata anche l’elaborazione quantitativa sulla base della ipotesi *ii*), nonché una tabella di confronto tra gli esiti delle due ipotesi riportate nel testo.

sembra consentire al Senato, i cui seggi sarebbero distribuiti in maniera meno “polarizzata” tra Regioni grandi e piccole, con ricadute di non poco momento sulla capacità di realizzare “meglio” il riparto proporzionale tra i seggi richiamato dall’art. 57, secondo comma, Cost. Quest’ultima, infatti, risulta di pressoché impossibile applicazione (a meno di non accedere a soluzioni estremiste o comunque alquanto singolari) in relazione a un elevato numero di Regioni cui sarebbero assegnati solo 2 seggi, dei quali 1 solo per un membro del Consiglio regionale (dato che l’altro spetterebbe al sindaco).

## **6.2. L’interpretazione dell’art. 57, secondo comma, Cost.: il “metodo proporzionale” si applica anche all’elezione dei sindaci?**

Nella segnalata incertezza sulla numerosità delle delegazioni regionali in Senato, conviene di seguito affrontare alcuni dubbi interpretativi che nascono in relazione alle modalità di elezione dei senatori.

Il riferimento contenuto nell’art. 57, secondo comma, Cost.<sup>54</sup>, che pone le basi della legge elettorale del “nuovo” Senato, sembra potersi leggere almeno in due maniere diverse, ossia intendendo il momento elettorale in seno ai Consigli regionali come: a) unico e congiunto tra le due componenti da eleggere costituite dai consiglieri regionali e dai sindaci; oppure b) come costituito da due elezioni separate, una per ciascuna delle due componenti menzionate, riferendo il “metodo proporzionale” alla sola elezione a senatori dei membri del Consiglio regionale e sganciando dunque da esso l’elezione dei sindaci, per i quali il disposto costituzionale si limiterebbe a indicarne che debbano essere uno per ciascuna Regione. Ove si accedesse a questa seconda interpretazione, nel “nuovo” Senato i sindaci potrebbero quindi essere eletti tutti dalle singole maggioranze consiliari.

La percorribilità di entrambe le interpretazioni discende da una formulazione testuale dell’art. 57, secondo comma, Cost. forse non felicissima. Questa risulta infatti strutturata con due diversi incisi: uno (“con metodo proporzionale”) immediatamente successivo al verbo “eleggono” e anteposto alle parole “i senatori tra i propri componenti”; l’altro (“nella misura di uno per ciascuno”), separato dalla prima parte da una “e”, riferito invece ai sindaci dei comuni dei rispettivi territori. Da una certa prospettiva si potrebbe sostenere che l’aver anteposto il primo inciso, riferito al metodo proporzionale, all’oggetto dell’elezione (“i senatori”) conduce a estendere lo stesso metodo a tutti i senatori da eleggersi. Nello stesso senso, l’aver concentrato in un solo periodo il meccanismo di elezione potrebbe ritenersi funzionale a riferire all’intero sistema di elezione il metodo (proporzionale) indicato nell’inciso. Diversamente, sembra sostenibile che l’utilizzo della congiunzione copulativa “e” (come tale, finalizzata alla giustapposizione tra due elementi potenzialmente indipendenti) potrebbe altrettanto condurre a una mera giustapposizione tra i momenti elettorali relativi ai consiglieri regionali, da una parte, e ai sindaci, dall’altra.

---

<sup>54</sup> “I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori.”

Benché lo stesso legislatore di revisione costituzionale percorra, in via transitoria, la prima delle soluzioni segnalate<sup>55</sup>, sembra opportuno non scartare *a priori* l'altra<sup>56</sup>, almeno per due ordini di motivi.

Il primo motivo è di ordine sistematico, ossia relativo al fatto che solo per l'elezione dei senatori che sono anche consiglieri regionali si prevede che questi debbano essere eletti "in conformità con le scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei [Consigli regionali]". Analoga conformità non è prevista (né avrebbe potuto esserlo, posto che non vi è alcuna relazione tra elezione del Consiglio di una data Regione e sindaci del rispettivo territorio) per l'elezione del sindaco del comune della Regione, contribuendo a fondare una necessaria differenza nella modalità di scelta e nei vincoli posti dal testo costituzionale tra le due categorie di senatori distinte per *cleavage* istituzionale<sup>57</sup>.

Il secondo motivo per cui sembra opportuno non liquidare sbrigativamente questa interpretazione è relativo appunto alla prospettiva del *bad man* richiamata in apertura: provando appunto a porsi nelle vesti dei soggetti chiamati all'attuazione della stessa disposizione, essa sembra andare a tutto vantaggio del partito di maggioranza relativa (e dei suoi alleati di coalizione). È noto, infatti che la massima parte delle Regioni hanno maggioranze consiliari di centrosinistra (18 su 21, considerando le due Province autonome: dunque tutte ad esclusione di Liguria, Lombardia e Veneto), le quali potrebbero quindi assicurarsi l'elezione del sindaco in ciascun Consiglio regionale, senza con ciò intaccare le proprie prerogative nel riparto proporzionale dei restanti seggi. L'impatto di tale interpretazione sarebbe "devastante" in particolare – seguendo l'ipotesi più convincente di ripartizione dei senatori tra le Regioni, di cui *supra* al par. 6.1. – nei 10 casi in cui si eleggono solo 2 senatori (ossia tutti, fuorché la Liguria, governati dal centrosinistra), in quanto – interpretando la disposizione costituzionale nel senso indicato – la legge elettorale per il Senato potrebbe consentire una rappresentanza regionale della sola maggioranza consiliare. Lo spostamento potenziale in favore del centrosinistra di 8 seggi "netti" (tali, tuttavia, da comportare, nel complesso, un mutamento negli equilibri del Senato di 16 seggi totali<sup>58</sup>, sui 95 disponibili) potrebbe rappresentare un incentivo determinante al fine di percorrere la ipotesi interpretativa segnalata.

---

<sup>55</sup> Si tornerà sul punto *infra*, al par 6.4.

<sup>56</sup> La stessa soluzione, benché in un quadro più ampio e dettagliato, è percorsa anche nella ricerca ISLE, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2/2016, cit.. Si v., in particolare, l'art. 4 del testo e i riferimenti ad esso nella relazione illustrativa.

<sup>57</sup> Così anche L. *Trucco*, *Le riforme elettorali*, cit., p. 40.

<sup>58</sup> Il numero di 16 seggi è computato nel seguente modo: stante all'ipotesi *i*) di riparto dei seggi tra le Regioni e le Province autonome, 10 sono gli enti che eleggono solo 2 senatori (v. par. 6.1, nonché, per maggiore dettaglio, nell'allegato al presente contributo); in 9 di esse la maggioranza è di centrosinistra che, nell'interpretazione prospettata, potrebbe eleggere un "proprio" sindaco in aggiunta al consigliere regionale. Di conseguenza, scontando il caso opposto della Liguria, 8 seggi "transiterebbero" dal centrodestra (o comunque dal secondo partito/coalizione del Consiglio regionale) al centrosinistra, che verrebbe a beneficiare quindi di 8 seggi, "persi" dagli schieramenti avversari, realizzando appunto un +16 nel computo degli equilibri complessivi in Senato. Più contenuto sarebbe il "guadagno" per il partito di maggioranza relativa ove invece prevalesse l'ipotesi *ii*) del riparto dei seggi tra gli enti territoriali: posto che tutti e 4 gli enti territoriali interessati sono governati dal centrosinistra (Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Molise, Trento e Bolzano), 4 seggi verrebbero "strappati" alle controparti, determinando dunque un +8 nel computo complessivo.

Si badi, è fin troppo ovvio che le considerazioni appena riportate sono “schiacciate” sull’attualità e, anzi, sulla contingenza della corrente composizione dei Consigli regionali. Ma è proprio questo il motivo di interesse: preme infatti sottolineare quali siano gli equilibri, anche politici, tra i soggetti che contribuiranno alla definizione della fase attuativa della (ipotesi di) modifica costituzionale in commento. Tali equilibri potranno magari mutare (e, anzi, sicuramente muteranno) nel lungo periodo, ma inevitabilmente finiranno per pesare e orientare alcune scelte determinanti per il futuro più immediato.

### **6.3. Come si conciliano le “scelte” degli elettori e l’elezione indiretta dei senatori da parte dei Consigli regionali?**

Si è già richiamata in precedenza la necessaria “conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi”, necessaria al fine dell’elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali all’interno dei propri membri.

È stata questa la via, richiesta da un necessario accordo con la minoranza interna del partito di maggioranza relativa, per reintrodurre elementi che richiamano una partecipazione diretta dei cittadini al procedimento di elezione di una parte cospicua dei senatori (sono esclusi infatti i senatori-sindaci, i senatori di nomina presidenziale e i senatori di diritto)<sup>59</sup>. Tuttavia, il testo non delinea modalità rigide di attuazione di tale meccanismo e, a dire il vero, la terminologia impiegata – “scelte espresse dagli elettori” – sembra essere sufficientemente (e, forse, volutamente) vaga da ammettere le più diverse opzioni implementative, fino a poter recuperare quasi pienamente il modello di elezione indiretta originariamente introdotto nel testo governativo.

Volendo provare a fornire una interpretazione della disposizione richiamata, sembra possibile sottolineare come essa si riferisca, al contempo, a due momenti elettorali diversi, soggetti a discipline e competenze legislative differenti.

Per un primo profilo, essa menziona “le scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi”. Tale parte della disposizione risulta evidentemente riferita non già all’elezione dei senatori (di competenza esclusiva statale ex art. 57, sesto comma, Cost., da esercitarsi mediante una legge ex art. 70, primo comma, Cost.) quanto piuttosto al momento elettorale dei Consigli regionali, il cui sistema di elezione resta – ex 122, primo comma, Cost., sul punto in maniera invariata rispetto al regime costituzionale vigente – di competenza regionale “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica” (quest’ultima, per altro, da approvarsi secondo le medesime forme del procedimento ex art. 70, primo comma, Cost.).

Al contrario, è la “conformità” a tali scelte (e l’interpretazione da dare a tale “conformità”, nonché le modalità per farla valere nella votazione in seno al singolo Consiglio regionale) che risulta rientrare a pieno titolo nella disciplina elettorale del Senato strettamente intesa,

---

<sup>59</sup> Per una cronaca delle principali vicende emerse nel corso del procedimento di discussione del disegno di legge di revisione costituzionale, sia consentito rinviare alle cronache settimanali dell’Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale, curato insieme a Federica Fabrizzi su [Federalismi.it](http://Federalismi.it).

ossia sulla “modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri [regionali]” di cui all’art. 57, sesto comma, Cost.<sup>60</sup>

In sintesi, appare impossibile definire compiutamente il sistema elettorale del Senato (di cui alla legge prevista dall’art. 57, sesto comma, Cost.), senza intervenire contestualmente sulla ulteriore disciplina di principio dei sistemi elettorali regionali (di cui alla diversa legge di cui all’art. 122, primo comma, Cost.)<sup>61</sup>. Il *puzzle* conseguente alla disposizione per cui i Consigli regionali eleggono i senatori tra i propri componenti “in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi” non sembra possibile sciogliersi altrimenti che valorizzando le “scelte” degli elettori all’interno di disposizioni di principio ex 122 Cost. riferite ai sistemi elettorali regionali e poi accostandovi una ulteriore disciplina circa la “conformità” a tali scelte nel momento elettorale interno ai consigli finalizzato alla elezione dei Senatori (questo da ricondursi all’ambito di cui all’art. 57 Cost.)<sup>62</sup>.

Nell’incertezza di quali saranno le scelte del legislatore in sede di definizione dei meccanismi elettorali del Senato risulta difficile immaginare la configurazione concreta dell’organo. In particolare, non è chiaro come possa concretamente realizzarsi una elezione ispirata al metodo proporzionale (quale che ne sia l’interpretazione relativamente ai sindaci cui si accennava al paragrafo precedente) in relazione a Regioni e Province autonome che potranno eleggere 2 soli senatori.

#### **6.4. L’interpretazione dell’art. 39, commi 1, 6 e 11, del testo di legge costituzionale: è necessario il Senato “transitorio”?**

In seguito ad alcune modifiche intervenute nel corso del procedimento di approvazione, il testo di legge costituzionale sconta un proprio coordinamento interno non del tutto lineare,

---

<sup>60</sup> In ogni caso, l’esistenza di una “conformità” dell’elezione dei senatori alle scelte degli elettori sembra comunque presupporre una alterità tra i due momenti, che è la condizione per poter condurre al confronto e alla rilevazione della stessa “conformità”. Non sembrano dunque esserci gli estremi per poter leggere le disposizioni in commento come fondative di una elezione “popolare” dei senatori. Cfr. 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 *Forumcostituzionale.it*, 24 novembre 2015, spec. p. 4.

<sup>61</sup> Cfr. E. ROSSI, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, cit., p. 45, secondo il quale il quadro costituzionale descritto legittima “la legge statale ad intervenire anche sulle modalità di elezione dei consiglieri regionali”.

<sup>62</sup> Da questo punto di vista, una sorta di modello per questa parte della legge elettorale per il Senato, da ricollegarsi alla citata competenza ex art. 122 Cost., potrebbe essere costituito dalla recente l. 15 febbraio 2016, n. 20, recante “Disposizioni volte a garantire l’equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei Consigli regionali”, di modifica della l. 165/2004, con cui si sono specificati i meccanismi attraverso i quali tale il principio della parità di genere deve essere ripreso e concretizzato dalle leggi regionali. In particolare, si è previsto che le Regioni debbano introdurre, in considerazione del sistema elettorale prescelto: a) quote di lista e doppia preferenza di genere, ove il sistema elettorale preveda il voto di preferenza; b) quote di lista e alternanza di genere in caso di sistema elettorale che preveda “liste bloccate”; e c) il limite del 60 per cento di candidati dello stesso sesso nell’ambito delle candidature presentate con uno stesso simbolo, nel caso in cui il sistema elettorale regionali opti per i collegi uninominali. Un modello analogo potrebbe essere replicato per prefigurare, in via di principio, modalità di espressione delle “scelte” degli elettori in sede di rinnovo dei Consigli, in “conformità” alle quali gli stessi Consigli procederanno all’elezione dei senatori. Sia consentito rinviare sul punto all’approfondimento del tema sviluppato in P. FARAGUNA-G. PICCIRILLI, *La legge elettorale per il nuovo Senato: un possibile vincolo all’autonomia politica regionale?*, in corso di pubblicazione su *Federalismi.it*.



specie in relazione agli interventi sulle disposizioni transitorie nel corso del secondo passaggio parlamentare presso il Senato, concluso nell'ottobre del 2015.

Nel dettaglio, ci si riferisce alle modifiche intervenute all'art. 39, comma 11, finalizzate alla previsione di un accesso al giudizio da parte della Corte costituzionale anche sulla legge elettorale per il Senato, nonché all'effetto di queste sul complesso dell'articolo che regola il passaggio dal Senato attuale a quello prefigurato dal nuovo art. 57 Cost.

La modifica operata al comma 11, disciplinando l'accesso al giudizio sulla legge elettorale per il "nuovo" Senato ove promulgata nella medesima legislatura di entrata in vigore della stessa legge costituzionale, ha di fatto consentito che essa possa essere approvata anche dal Parlamento della presente legislatura (XVII)<sup>63</sup>.

Tale possibilità ha aperto una serie di scenari nuovi e diversi da quanto prevedeva (e, invero, tuttora prevede) il comma 6 del medesimo articolo, ossia che la legge elettorale per il Senato deve essere approvata "entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati". Nell'intenzione di comporre il contrasto tra le due disposizioni richiamate, la modifica del comma 11 ha aggiunto nella stessa sede un ulteriore periodo, sulla base del quale "il termine di cui al comma 6 *decorre* dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale" (corsivo aggiunto). In sintesi, pur con qualche artificio interpretativo dovuto – verosimilmente – alla volontà di limitare il numero di partizioni da modificare nel testo in discussione, l'intenzione è stata quella di consentire l'approvazione della legge elettorale per il Senato anche da parte del Parlamento della XVII legislatura<sup>64</sup>.

Ove ciò avvenisse, andrebbe tuttavia valutata l'interpretazione da dare al comma 1 del medesimo articolo, che reca una composizione transitoria del Senato "in sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione". Il dubbio interpretativo si situerebbe dunque nella possibilità che l'intervenuta approvazione della legge elettorale per il Senato determini il superamento della composizione transitoria di cui all'art. 39, comma 1, oppure, al contrario, la necessità che si ricorra comunque a quest'ultima "in sede di prima applicazione", nonostante l'esistenza di una legge elettorale che verrebbe ad essere applicata progressivamente in coincidenza con i rinnovi dei singoli Consigli regionali.

---

<sup>63</sup> Tra l'altro, iniziative in questo senso sono già state annunciate, addirittura prima della conclusione della seconda deliberazione: nella seconda metà di gennaio 2016 la minoranza Pd al Senato (senn. Fornaro, Gotor, Migliavacca e Chiti) ha dichiarato l'avvenuta presentazione di un disegno di legge attuativo dell'art. 57 Cost. Tale disegno di legge appare con ogni evidenza improcedibile a questo stadio e fino all'entrata in vigore della legge costituzionale. Nondimeno, iniziative di questo tipo testimoniano come la partita politica sia assolutamente in corso e da non ritenersi procrastinata al momento successivo al referendum costituzionale.

<sup>64</sup> L'argomento appare ulteriormente confermato da una ulteriore serie di circostanze. Com'è ovvio, la legge elettorale per il Senato di cui all'art. 57, secondo comma, come novellato, potrà essere esaminata e approvata solo successivamente all'entrata in vigore della revisione costituzionale. Tuttavia, l'art. 41 dello stesso testo esclude l'immediata entrata in vigore della nuova versione dell'art. 73 Cost., che prevede "a regime" l'accesso al giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali. Una volta che il compromesso politico maturato intorno alla maggioranza era andato nel senso di prevedere, all'art. 39, comma 11, la possibilità di sottoporre l'*Italicum* (già approvato e in vigore, ancorché non applicabile) al giudizio di costituzionalità, andava previsto un regime simmetrico per la legge elettorale per il "nuovo" Senato, come tale da potersi approvare solo dopo l'entrata in vigore della revisione costituzionale. La stessa disposizione, però, doveva necessariamente potersi applicare sin nell'immediato, al fine di "coprire" l'arco di tempo la durata residua della legislatura successivo all'entrata in vigore della riforma.

Il dubbio non è di poco momento, anche perché l'art. 39, comma 1, prefigura una composizione del Senato in una maniera non necessariamente coincidente con quella che la legge elettorale di cui all'art. 57, sesto comma, Cost. potrebbe prevedere, specie in relazione alla interpretazione dell'ambito di applicazione del "metodo proporzionale" per l'elezione dei senatori (v. *supra*, al par. 6.2.). L'art. 39, comma 1, percorre infatti una delle possibili interpretazioni dell'art. 57, secondo comma, Cost. (e non quella necessariamente richiesta<sup>65</sup>) prevedendo l'elezione di sindaci e consiglieri secondo liste "miste" (ossia composte sia da consiglieri regionali che dal sindaco), assicurando alla lista più votata la possibilità di esercitare l'opzione se eleggere il "proprio" sindaco a senatore, o se preferirvi un candidato senatore tra i consiglieri regionali (lasciando quindi che il sindaco venga eletto all'interno delle altre liste). È evidente, quindi, la scelta interpretativa operata dall'art. 39, comma 1, in favore del computo dei sindaci all'interno del calcolo proporzionale e non disgiuntamente ad esso<sup>66</sup>.

Tornando all'art. 39, comma 1, e alle conseguenze su di esso di una eventuale approvazione della legge elettorale per il Senato da parte del Parlamento della XVII legislatura (rispetto alla quale, per altro, non deve essere sottovalutata la possibilità di un ricorso, come per la legge elettorale per la Camera dei deputati, alla posizione della questione di fiducia, che invece sarebbe inaccessibile presso il "nuovo" Senato) il nodo interpretativo sta tutto nella "e" che lega la sede "di prima applicazione" con "l'entrata in vigore della legge" elettorale per il Senato: a seconda che vi si attribuisca un valore cumulativo o disgiuntivo, consegue rispettivamente la disponibilità o la necessità del ricorso alla composizione transitoria del Senato.

La costruzione sintattica della frase e l'aver premesso la "prima applicazione" alla "entrata in vigore della legge elettorale per il Senato" sembra in realtà voler garantire la piena funzionalità dell'organo anche in casi successivi alla prima applicazione, qualora la stessa legge non fosse stata nel frattempo approvata. Ove infatti non si fosse fatta menzione di una clausola risolutiva per l'applicazione della disciplina transitoria (costituita appunto all'approvazione della legge "a regime") e ci si fosse limitati alla sola indicazione della disciplina recata dal comma 1 come relativa alla "prima applicazione", si sarebbe potuti cadere nel paradosso che i meccanismi di formazione del Senato di cui all'art. 39, comma 1, sarebbero divenuti inapplicabili dopo un unico episodio (al momento della prima formazione del Senato successiva allo scioglimento della XVII legislatura), e quindi di impossibile utilizzo da parte della prima Regione che si fosse trovata nella condizione di rinnovare la propria delegazione in Senato successivamente al rinnovo del Consiglio regionale e di tutte le Regioni successive.

Inoltre, alla interpretazione letterale sembrano doversi accostare considerazioni di tipo sistematico: la natura transitoria del regime previsto ex art. 39, comma 1, porterebbe far

---

<sup>65</sup> A riprova del fatto che l'opzione percorsa dall'art. 39, comma 1, possa (e anzi debba) essere superata, si consideri che non tiene in alcun conto l'equilibrio tra generi nell'accesso alla rappresentanza politica, principio notoriamente affermato dall'art. 51 Cost., nonché, nel testo novellato, anche dall'art. 55, secondo comma, Cost.

<sup>66</sup> Per tornare all'esempio fatto in precedenza, applicando l'art. 39, comma 1, nelle Regioni che eleggono 2 senatori vi sarebbe sempre un "pareggio" 1-1 tra le due liste più votate, a meno di non avere maggioranze talmente ampie o minoranze talmente divise che una seconda lista di maggioranza possa ottenere più voti della più votata lista di minoranza.

ritenere che, una volta approvata la legge elettorale del Senato “a regime”, la composizione dichiaratamente transitoria non avrebbe ragione di essere attivata. Inoltre, coerentemente con la lettura che si è proposta *supra* del combinato disposto tra i commi 6 e 11 dello stesso art. 39, sembra potersi sostenere che anche il comma 1 dello stesso articolo debba essere letto alla luce della modifica intervenuta nel secondo passaggio parlamentare presso il Senato, che ha introdotto appunto la possibilità di approvare la legge elettorale per il Senato nella legislatura attuale. Dunque, ove il Parlamento della XVII legislatura approvasse la legge elettorale per il Senato – sempre che questa sia autoapplicativa, nonché regoli anche la fase precedente alle singole elezioni regionali – il “Senato transitorio” (ossia, composto alla luce del meccanismo previsto dall’art. 39, comma 1) potrebbe non riunirsi mai.

Infine, conviene soffermarsi anche sull’eventualità che il Senato della XVII legislatura non approvi la legge elettorale *ex art. 57 Cost.*, e che dunque tale compito spetti poi al “Senato transitorio” (insieme alla Camera della XVIII legislatura). L’effetto della approvazione della legge da parte del “Senato transitorio” non sarebbe comunque quello del suo immediato rinnovo integrale, ma solo quello di porre le regole per l’avvio del suo rinnovo parziale, in coincidenza con l’elezione dei singoli Consigli regionali. La disposizione di cui all’art. 39, comma 1, infatti pone regole relative alla *elezione* del “Senato transitorio” e non alla sua *composizione*: appare dunque corretto interpretarla nel senso che la discontinuità segnata dall’approvazione della legge *ex art. 57*, sesto comma, *Cost.* avrebbe effetto al momento del rinnovo delle “delegazioni” regionali, e non invece nell’immediatezza della sua entrata in vigore.

## **7. Qualche considerazione conclusiva. Ipotesi organizzative e possibili assetti del Senato “che potrebbe essere”.**

Alla luce dell’analisi svolta, si può provare a tratteggiare qualche soluzione organizzativa che cerchi di conciliare i diversi “punti fermi” richiamati, e che risulti in qualche modo coerente con le possibili evoluzioni dei nodi problematici ancora pendenti. Si tratta certamente di suggestioni, ma che in qualche modo, si spera, possono contribuire a delineare aspetti concreti del funzionamento del Senato “che potrebbe essere”.

La ridotta composizione, il doppio mandato, l’invarianza dei requisiti per la validità delle sedute e delle deliberazioni e, in aggiunta, i tempi stretti per l’attivazione di alcune prerogative importanti previste dal testo costituzionale portano a ritenere che l’organizzazione del “nuovo” Senato dovrà cercare in qualche modo di conciliare necessità e virtù. Dunque, la prima opzione che realisticamente potrebbe coniugare queste premesse di fondo è la predisposizione di strumenti che, almeno parzialmente, possano consentire l’esercizio del mandato parlamentare a distanza. Una sorta di sviluppo nel senso dell’*e-parliament*<sup>67</sup> (o, più banalmente di una qualche forma di “telelavoro”<sup>68</sup> nello svolgimento del

---

<sup>67</sup> *e-parliament* è una locuzione da ricondurre allo sviluppo delle tecnologie al servizio delle istituzioni parlamentari promosso dal Global Centre for Information and Communication Technologies in Parliament, un organismo attivo sin dal 2005 nell’ambito dell’Unione interparlamentare in cooperazione con il Dipartimento per gli affari economici e sociali dell’ONU (UNDESA): [www.ictparliament.org/index.html](http://www.ictparliament.org/index.html).

mandato senatoriale), insomma, consistente nella parziale sostituzione della presenza fisica nelle sedi del Senato con una massiccia interazione telematica, almeno per quanto riguarda quelle deliberazioni preliminari che possono prescindere da un dibattito strutturato. L'obbligo di presenza di cui all'art. 64, ultimo comma, Cost. richiamato *supra*, infatti, è riferito alle sedute (dell'Assemblea e delle Commissioni), ma non si estende anche alle determinazioni che prescindessero dallo svolgimento formale di una seduta di un organo parlamentare.

Ad esempio, non si vede perché la delibera di riesame di leggi "a prevalenza Camera" (ossia quelle che seguono il procedimento ex art. 70, commi secondo e terzo, Cost.) non possa adottarsi telematicamente, fermo restando che poi il Senato si riunisca "fisicamente" per la successiva discussione e votazione sulle "proposte di modificazione" al testo della Camera. Al momento di richiedere l'intervento del Senato, infatti, ci si troverebbe dinanzi a testi già approvati dalla Camera, sui quali magari, in forza dell'ultimo comma dell'art. 70 Cost., si è già svolta – ancora, soprattutto grazie a mezzi e modalità telematici – una attività conoscitiva mentre era ancora in corso l'esame nell'altro ramo del Parlamento. La richiesta di esame da parte del Senato (avanzata da un terzo dei suoi membri) prevista dall'art. 70, terzo comma, Cost. potrebbe essere interpretata come la sommatoria di una serie di richieste individuali (magari informalmente coordinate o sollecitate) presentate attraverso una richiesta che il singolo senatore procede a presentare "da remoto".

È evidente che ciò comporterebbe un discreto investimento in termini di tecnologie (videoconferenza, identificazione, autenticazione dei voti inviati in via telematica), al quale dovrà accompagnarsi un ulteriore tipo di sforzo, che conduca alla creazione di sedi e di procedure finalizzate a consentire la funzionalità dell'organo. Dunque, risultano indispensabili una opportuna strutturazione dei servizi parlamentari, magari in raccordo con le strutture amministrative delle Regioni e dei comuni interessati, alla luce del doppio mandato dei senatori.

È altrettanto ovvio che a una modalità pratica di interazione a distanza dovrà accompagnarsi una rigida (e ampiamente preventivata nei tempi) programmazione della interazione "fisica", da conciliarsi con i termini temporali di attivazione dei poteri del Senato. Sembra verosimile che il "nuovo" Senato abbia quindi tempistiche di riunione non dissimili da quelle del Consiglio dell'Unione europea<sup>68</sup>, inteso come ramo del legislativo più o meno formalmente "bicamerale", fondato appunto sul doppio mandato dei propri membri (in quel caso, costituito dall'appartenenza agli esecutivi nazionali). Da questo punto di vista, anche alla luce dei tempi previsti per la partecipazione alla funzione legislativa negli ambiti di cui ai commi secondo e seguenti dell'art. 70 Cost. (nei quali il Senato "reagisce" a una previa delibera della Camera dei deputati), sembra plausibile ipotizzare che il Senato si riunisca in sessioni di una settimana al mese, giungendo così a un duplice obiettivo: 1) consentendo lo svolgimento tanto del mandato senatoriale quanto di quello contestuale a livello territoriale

---

<sup>68</sup> Diverso è invece l'approccio di A. Pace, in sede di audizione presso la 1<sup>a</sup> del Senato della Repubblica (28 luglio 2015), che invece ritiene che il doppio mandato dei Senatori finisca per configurare l'incarico senatoriale un "dopolavoro".

<sup>69</sup> E. Rossi, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, cit., p. 52, paragona invece il "nuovo" Senato al Parlamento europeo, almeno nel senso della necessità di organizzazione dei lavori compatibile con il doppio mandato.

(regionale o locale), stante appunto la sufficiente predeterminazione dei tempi di trasferta e permanenza a Roma; 2) (ammesso che il potere di “richiamo” delle delibere della Camera si effettui da remoto, come indicato *supra*) consentendo di poter intervenire su tutte le delibere della Camera sui cui si è inteso attivare l’esame del Senato, posto che infatti l’arco temporale di 30 giorni previsto dall’art. 70, terzo comma, Cost. per la delibera di “proposte di modificazione” del testo approvato dalla Camera, permette a un Senato che si riunisca a cadenza mensile di intervenire sempre in tempi congrui.

Si giungerebbe così a una modalità di funzionamento abbastanza “agile” e a una frequenza delle riunioni del Senato tutto sommato sostenibile da parte di soggetti chiamati a importanti ruoli nelle istituzioni territoriali. Va da sé che, nel caso di procedimenti decisionali specifici aventi tempistiche ristrette (in particolare: il periodo della sessione di bilancio), questa modalità di funzionamento del Senato andrebbe opportunamente adattata. Non sembrano sorgere particolari questioni, invece, in relazione all’esame di leggi costituzionali o di leggi da approvarsi mediante il procedimento paritario previsto dall’art. 70, primo comma, Cost. In entrambi i casi, infatti, il Senato ha pienamente a disposizione il procedimento di decisione, sia negli esiti che nei tempi e, dunque, ben potrebbe riuscire a conciliare queste attività nella sessione settimanale mensile.

Ovviamente andrebbero ulteriormente dettagliate le modalità di funzionamento del Senato in relazione a attribuzioni specifiche ulteriori, come l’ipotesi di intervento in sede di conversione del decreto-legge, l’intervento nei casi di attivazione della cd. “clausola di supremazia” etc. In questa sede premeva svolgere qualche prima considerazione sulla possibilità di ricondurre a coerenza i diversi vincoli emergenti a proposito della composizione, delle funzioni e della modalità di funzionamento del Senato.

Alla luce dell’analisi svolta, sembra di poter riconoscere come il testo costituzionale riformato ponga numerosi vincoli che – pur all’interno di un quadro dal quale non sembrano emergere aporie insormontabili – non sembrano andare nella direzione di configurare un organo basato su una logica di funzionamento ispirata alla rappresentanza delle “istituzioni territoriali” cui pure l’art. 55 Cost. fa riferimento. In particolare, la permanente assenza del vincolo di mandato e l’obbligatorietà della presenza in seduta sembrano convergere entrambe nel richiedere il voto “per teste”, o comunque rendono impraticabile (o eventualmente ineffettiva) l’attivazione di meccanismi tesi alla limitazione della libertà di voto del singolo senatore in favore di una rappresentanza delle istituzioni territoriali intesa in senso diverso rispetto alla rappresentanza politica generale. Almeno, gli incentivi che pure emergono dal testo e i margini di operatività che esso consente risultano piuttosto costituire la premessa per una logica di funzionamento di tipo marcatamente politico della stessa Assemblea.

Non è detto che tale esito non sia desiderabile, né sembra rilevare più di tanto la effettiva aderenza agli intendimenti originari dei promotori del testo. Altrettanto, è forse fuorviante contrapporre in maniera eccessivamente netta le dinamiche di funzionamento delle Camere Alte “politiche” rispetto a quelle (maggiormente) basate su logiche territoriali, se non altro

perché anche queste ultime possono funzionare da *veto players* sulla base di analoghe logiche di schieramento<sup>70</sup>.

Piuttosto, se è vero che il quadro costituzionale delineato può essere concretamente sviluppato solo attraverso modalità di funzionamento del Senato non troppo dissimili da quelle della Camera dei deputati, ci si potrebbe interrogare sul perché la volontà del legislatore di revisione costituzionale non si sia allora diretta verso una opzione pienamente monocameralista. Del resto, il “superamento del bicameralismo paritario” è stato variamente percorso nel testo, ora riferendo il “superamento” al sostantivo (“bicameralismo”: è il caso del rapporto di fiducia, in relazione al quale si passa davvero a un rapporto monocamerale), più di frequente all’aggettivo (“paritario”, tanto che il Senato “concorre” alla massima parte delle funzioni parlamentari, benché in un ruolo comunque subordinato o, al limite, integrativo della seconda Camera rispetto alla Camera politica). Ma l’indagine degli scopi di fondo del legislatore di revisione esula dall’obiettivo di questo scritto: ciò che premeva in questa sede era provare a immaginare come il nuovo Senato potrebbe organizzarsi e lavorare in concreto, sulla base della scelta – ormai definita – del Parlamento, a seguito della seconda deliberazione e, ovviamente, in attesa della pronuncia popolare nel referendum costituzionale. A quanto è risultato, in definitiva, pur con qualche innovazione, qualche aggiustamento e l’opportuno ripensamento di alcune categorie già note, non sembrano esserci impedimenti assoluti a che il nuovo Senato eserciti un ruolo, e non necessariamente un ruolo di secondo piano, nella Costituzione che “potrebbe essere”.

---

<sup>70</sup> Si consideri, ad esempio, l’intervento di riduzione delle competenze paritarie del *Bundesrat* tedesco nel 2006 in ragione dell’utilizzo che esso ha fatto, per lungo tempo, della *Zustimmung*, cfr. R. BIFULCO, *Il federalismo nel secolo XXI: un resoconto della riforma costituzionale tedesca del 2006*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, p. 225 s.