

Osservatorio sulle fonti

QUALCHE CONSIDERAZIONE SULLA DISCIPLINA DELLA COMPOSIZIONE DEL SENATO CONTENUTA NEL PROGETTO DI REVISIONE COSTITUZIONALE IN CORSO DI APPROVAZIONE

di Paolo Passaglia¹

1. La «grande riforma» della Costituzione, dopo un dibattito dall'andamento carsico che dura da più di trent'anni, sembra essere davvero alle porte. Sarebbe interessante ripercorrere le tappe che hanno condotto allo stadio attuale, a partire almeno dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali presieduta da Aldo Bozzi; e sarebbe interessante anche soffermarsi sugli effetti di logoramento che ha avuto sulla Carta il continuo proporre riforme che poi non sarebbero state approvate. Da una tale ricostruzione, emergerebbe chiaro il crescente peso acquisito dal Governo nelle determinazioni che, per lungo tempo, erano state ritenute di responsabilità esclusiva del Parlamento. La riforma attualmente in corso si porrebbe, in questo senso, come emblematica, non solo – e non tanto – perché è dall'articolato elaborato in sede governativa che l'*iter* parlamentare ha avuto inizio, ma anche – ed in particolare – perché la presenza costante, pervasiva dell'esecutivo nei dibattiti parlamentari, ma soprattutto in quelli informali, è stata, a mio avviso, l'arma decisiva per superare lo stallo che ha afflitto i tentativi di riforma precedenti e che si è sostanziato nel paradosso secondo cui «la riforma possibile è anche superflua, poiché essa sta a significare che il sistema politico-costituzionale è capace di decisione e dunque ha superato il problema che dovrebbe risolvere» (cfr. G. ZAGREBELSKY, *I paradossi della riforma costituzionale*, in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Einaudi, Torino, 1996, p. 293 ss.).

Il «paradosso delle riforme» sembra, in effetti, essere stato superato, e ciò in quanto l'organo che, più di ogni altro, è destinato ad essere trasformato, senza essere soppresso, dalla revisione costituzionale in corso, e cioè il Senato, ha accettato il proprio destino, approvando in prima lettura un testo che lo rende(rebbe) tutt'altra cosa rispetto a quello che è attualmente. Tanto basta – almeno, così pare – per riconoscere la differenza oggettiva tra il procedimento di revisione «organica» in corso e quelli che lo hanno preceduto, tutti arenatisi (con la sola eccezione della legge costituzionale sottoposta a *referendum* confermativo nel 2006) ad uno stadio più o meno iniziale, sotto il peso di insanabili contrasti tra le forze politiche (e, sicuramente nel 2006, ma forse anche in altre occasioni, tra una parte della classe politica e l'opinione pubblica).

2. Il superamento dello scoglio rappresentato dall'approvazione senatoriale del progetto autorizza a prendere, se non proprio come definitivo, quanto meno come molto attendibile il testo dell'articolato su cui è ora in corso l'esame da parte della Camera dei deputati.

In questa sede non è ovviamente possibile svolgere una disamina a tutto tondo, dal

¹ Professore di diritto pubblico comparato nell'Università degli Studi di Pisa.

Osservatorio sulle fonti

che emerge l'opportunità di concentrarsi su un aspetto specifico. In quest'ottica, qualche osservazione può essere formulata con riferimento alla composizione del Senato, che appare, peraltro, uno dei temi centrali dell'intera riforma.

Ora, anche alla luce di questa centralità, non può non stupire la circostanza che tra il disegno di legge costituzionale (il c.d. d.d.l. cost. «Renzi-Boschi», A.S. 1429, presentato l'8 aprile 2014) ed il testo approvato in prima lettura dal Senato (l'8 agosto 2014) le differenze siano quanto mai significative. E ciò non solo in ragione delle profonde modifiche che la disciplina della composizione ha subito, ma addirittura per la configurazione che del Senato si è data, e che è a mio parere efficacemente sintetizzata nel mutamento della denominazione: se nell'atto di iniziativa si introduceva il «Senato delle Autonomie», con il nuovo testo si è infatti tornati al «Senato della Repubblica». A dar credito alla massima secondo cui *nomina sunt consequentia rerum*, credo che le «autonomie (territoriali)» abbiano di che preoccuparsi circa l'effettivo ruolo che la camera alta sarà tenuta a svolgere, tanto più che tra le modifiche alla disciplina del Senato che non sono direttamente attinenti alla composizione (e che dunque non verranno considerate in questo intervento) alcune appaiono assai lontane da quelle tipiche di un'assemblea la quale – ai termini dell'art. 55, c. 4°, primo periodo – «rappresenta le istituzioni territoriali». Un esempio su tutti può essere l'inserimento, subito dopo l'inciso appena citato, della previsione di una equiordinazione tra le due Camere nelle determinazioni inerenti alle «materie di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma».

3. A monte di queste considerazioni, si pone, tuttavia, un problema classificatorio, che esisteva già nel disegno di legge costituzionale e che non è venuto meno, se non parzialmente, nel testo approvato nel mese di agosto. L'idea di un Senato genericamente rappresentativo delle istituzioni territoriali è, in effetti, piuttosto originale, nella misura in cui tende a far confluire in un unico organo esigenze di rappresentanza evidentemente diverse, quali sono quelle proprie del livello di governo regionale e del livello locale (*id est*, comunale, alla luce dell'abolizione delle Province derivante dalle modifiche apportate all'art. 114).

Il disegno di legge costituzionale propugnava una piena equiordinazione tra Regioni e Comuni, giacché entrambi i livelli esprimevano tre senatori per ciascuna Regione: oltre al Presidente regionale (o della Provincia autonoma) ed al sindaco del capoluogo di Regione (o di Provincia autonoma), due senatori erano eletti nel proprio seno dal Consiglio regionale ed altri due dal collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione. A seguito delle modifiche intervenute, la composizione si è decisamente orientata a favore di una preponderanza regionale, giacché è ora previsto che sia il Consiglio regionale (o della Provincia autonoma) ad eleggere tutti i senatori, con il solo vincolo di dover eleggere tra questi un sindaco: ne discende che la parità della rappresentanza tra livello regionale e livello comunale resta, adesso, soltanto per quelle Regioni (e per le Province autonome) che esprimono due soli senatori, cioè il numero minimo previsto.

Anche se così ricalibrato in favore delle Regioni, il duplice canale rappresentativo permane e, con esso, permane l'anomalia nel panorama comparatistico, che trova riscontro, forse, solo nel Senato francese, in cui il collegamento con le Regioni, i Dipar-

Osservatorio sulle fonti

timenti ed i Comuni è veicolato dalla struttura del collegio elettorale, formato da circa 150.000 titolari di cariche elettive dei tre livelli di governo (art. L280 del Codice elettorale).

4. Già questi rilievi mostrano come le scelte operate, sia in sede di redazione dell'atto di iniziativa che in occasione della prima lettura, abbiano dato luogo ad un modello (?) assai peculiare, per il quale è legittimo domandarsi se e quanto siano stati presi in considerazione, non solo a fini imitativi ma anche a titolo prudenziale, gli esempi provenienti da altri ordinamenti. In effetti, sempre ammesso che il diritto comparato sia stato concretamente utilizzato nell'elaborazione del «Senato all'italiana», appare difficile negare che l'eventuale utilizzo sia stato perlomeno «disinvolto».

Andando, del resto, a confrontare la struttura del Senato come risulta dal testo di riforma con quella delle seconde camere in alcuni dei sistemi a noi culturalmente più vicini, sembra quasi che l'ispirazione fondamentale sia venuta, paradossalmente, non tanto dai punti di forza, ma piuttosto dalle criticità di ciascuno.

Il Senato francese, ad esempio, annovera tra i maggiori aspetti di debolezza la già accennata elezione indiretta dei componenti (art. 24, c. 4°, Cost. 1958): nel redigere il nuovo art. 57 della Costituzione non si è temuto che questo elemento potesse rappresentare una criticità per il sistema italiano. L'elezione indiretta è prevista anche per il *Bundesrat* austriaco, i cui membri sono oltretutto designati – come nel caso italiano – dalle assemblee legislative dei *Länder* (art. 35 della Legge costituzionale federale del 1930): le perplessità che questo sistema ha ingenerato allorché ha reso possibile il «recupero» di personalità politiche non più «spendibili» in una elezione a suffragio universale non hanno evidentemente impedito al legislatore costituzionale italiano di far propria questa soluzione.

Nell'esperienza spagnola, uno dei motivi che ha reso insoddisfacente il ruolo svolto dal Senato è stato individuato nella sua composizione mista (art. 79 Cost. 1978): anche il Senato italiano è destinato ad acquisire questa caratteristica, in relazione alla presenza, accanto a senatori rappresentativi della Regione, non solo – come detto – dei membri designati tra i sindaci (art. 57, c. 2°), ma anche di membri nominati, per sette anni, dal Presidente della Repubblica (art. 57, c. 1°).

La nomina da parte del capo dello Stato, sia pure limitata a soli cinque senatori contro i novantacinque elettivi, riecheggia una (delle molte) criticità della *House of Lords*, dove i *life peers* sono nominati dal Sovrano, peraltro su proposta del Primo ministro o, dal maggio 2000, della *House of Lords Appointments Commission*. In continuità con il sistema britannico, la nomina da parte del capo dello Stato è presente anche in diversi altri ordinamenti storicamente legati al Regno Unito; in essi, tale modalità di designazione è solitamente considerata, oggi, uno dei punti di maggiore debolezza della camera alta: quanto mai significativo, al riguardo, è il caso canadese, in cui l'investitura dei senatori da parte del Governatore generale (art. 24 *Constitution Act, 1867*), sulla base dell'indicazione del Primo ministro, ha minato in maniera notevole la legittimazione politica della seconda camera.

Sotto tutt'altro profilo, uno degli elementi su quali più comunemente ci si interroga

Osservatorio sulle fonti

relativamente al *Bundesrat* tedesco è quello della mancata applicazione del principio di parità tra i *Länder*, con la conseguente attribuzione di un peso maggiore a quelli demograficamente più grandi, pur nel quadro di una deroga rispetto alla proporzionalità di cui beneficiano i *Länder* più piccoli (art. 51 della Legge fondamentale del 1949). Questa soluzione, che è fonte di (forti) critiche anche con riferimento al *Bundesrat* austriaco (art. 34 della Legge costituzionale federale), è stata comunque quella su cui, superando la diversa impostazione propugnata nel disegno di legge costituzionale, si è ritenuto in Parlamento di confluire in sede di elaborazione del testo di riforma del Senato italiano.

5. Sul piano della composizione del Senato è proprio il modello austriaco, del resto, quello che più sembra essere stato fonte di ispirazione. La scelta di fare dei Consigli regionali i collegi elettorali senatoriali – anche volendo prescindere, in questa sede, dal già paventato rischio di designazioni di «riciclo» – ha ripercussioni molto evidenti sul funzionamento del Senato.

Se il modello che si intendeva seguire era effettivamente quello del *Bundesrat*, l'opzione in favore della variante austriaca, in luogo di quella tedesca, ha comportato il venir meno dei benefici, in termini di funzionalità e – soprattutto – di rappresentanza degli enti territoriali assicurati dal vincolo di mandato consistente nella necessaria compattezza del voto delle varie delegazioni, composte, in Germania, da membri degli esecutivi dei *Länder*, di modo che l'esecutivo di ciascun *Land* si pronuncia con un'unica voce, la quale finisce per esprimere la «posizione del *Land*» sulla questione dibattuta. Questo sistema assicura ai *Länder*, non solo una indiscutibile visibilità, ma anche un potere di condizionamento, che si esercita essenzialmente nell'ottica di tutelare la propria posizione ed i propri interessi nel contesto della vita istituzionale federale.

La soluzione italiana, di contro, postula un frazionamento politico della rappresentanza territoriale. Si prevede, infatti, che i senatori vengano eletti dai Consigli regionali «con metodo proporzionale» (art. 57, c. 2°). Il diritto comparato mostra chiaramente come l'inserimento del *clivage* politico all'interno della camera alta abbia effetti profondamente negativi sulla sua funzione di rappresentanza degli enti territoriali, giacché le logiche legate all'appartenenza partitica hanno la tendenza a prevalere rispetto a quelle dettate dalla provenienza territoriale. La storia del Senato statunitense è, in proposito, paradigmatica, e lo è soprattutto dopo che, con il XVII Emendamento alla Costituzione federale, del 1913, la connotazione politica dei senatori è stata sensibilmente irrobustita dalla loro elezione a suffragio universale.

6. Le problematiche connesse alla natura politica della rappresentanza senatoriale non si arrestano, tuttavia, al piano teorico, potendo anzi risultare ingigantite dalla previsione in base alla quale si rinvia ad una legge il compito di chiarire i termini della proporzionalità, peraltro già in buona misura identificati in Costituzione, allorché si precisa che i seggi dovranno essere «attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio» (art. 57, c. 6°). Quest'ultimo inciso mostra la forte preoccupazione di evitare che la rappresentanza regionale possa essere eccessivamente sbilanciata in favore delle forze maggioritarie (le quali, in conseguenza del tipo di sistema elettorale

Osservatorio sulle fonti

adottato nella Regione, potrebbero aver tratto particolari benefici nella ripartizione dei seggi consiliari), tanto da imporre di tener comunque conto della reale consistenza elettorale (ciò che garantisce anche le forze che, pur consistenti, siano state penalizzate dal meccanismo di trasformazione dei voti in seggi).

Ora, considerando che i senatori espressi dai Consigli sono novantacinque, ed ipotizzando una popolazione nazionale complessiva di sessanta milioni, ogni seggio senatoriale dovrebbe corrispondere a circa seicentotrentamila abitanti. Questa soglia dovrebbe però essere corretta, per un verso, in relazione alla previsione secondo cui i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano designano ciascuno due senatori e, per l'altro, in conseguenza della più generale clausola che impone una rappresentanza di almeno due senatori per ogni Regione (art. 57, c. 3°). Allo stato attuale, di quest'ultima previsione beneficerebbero, oltre al Trentino-Alto Adige, cinque Regioni, la cui popolazione è inferiore al milione e duecentocinquantamila abitanti. I seggi che residuerebbero per le altre quattordici Regioni sarebbero dunque pari ad ottantuno, a fronte di una popolazione di circa cinquantacinque milioni e cinquecentomila abitanti: ogni seggio senatoriale corrisponderebbe, per queste, a circa seicentoottantacinquemila abitanti. Su questa base, alla Lombardia andrebbero circa quattordici seggi, alla Campania ed al Lazio otto ciascuno, alla Sicilia ed al Veneto sette ciascuno, mentre per tutte le altre Regioni il numero di seggi oscillerebbe tra i sei ed i due.

Salvo che nelle Regioni più popolate, il numero di seggi senatoriali risulterebbe a tal punto circoscritto da rendere tutt'altro che infrequente il verificarsi della situazione per cui, in presenza di un numero pari di seggi da assegnare, la maggioranza e le minoranze se li dividerebbero equamente, mentre nel caso di seggi dispari sarebbe assai probabile che la prevalenza della maggioranza fosse dell'ordine di un solo seggio. Sommando a questa limitata divaricazione l'effetto redistributivo derivante dalla diversità di maggioranze tra le varie Regioni, il rischio di avere un Senato privo di una maggioranza politica o comunque caratterizzato da un maggioranza estremamente risicata sarebbe ben presente, ed anzi aprirebbe la strada alla eventualità che fosse addirittura il Presidente della Repubblica, forte dei cinque senatori dallo stesso designati, a poter determinare i rapporti di forza all'interno dell'assemblea, ciò che non sembra che possa dirsi auspicabile (per usare un eufemismo).

7. Si arriva, in tal modo, ad un aspetto di particolare delicatezza della disciplina approntata per il nuovo Senato. Un aspetto che prescinde dalle singole opzioni, più o meno condivisibili, in tema di configurazione della camera alta nel futuro del nostro sistema. L'opzione in favore dell'una o dell'altra modalità di designazione dei senatori può comportare un mutamento nella funzione esercitata dalla camera, che, ad esempio, da espressione degli enti territoriali può diventare una camera essenzialmente politica: fin qui, si tratta di modifiche comunque accettabili, nella misura in cui, sacrificando un'esigenza, possono andare a salvaguardarne altre (per ipotesi, quella di fare della seconda camera una *chambre de réflexion* o un'istanza moderatrice rispetto all'esplicazione del principio di maggioranza tipica della camera bassa). Non altrettanto può dirsi quando, come nel caso sopra prospettato, anche la rappresentanza politica ri-

Osservatorio sulle fonti

schi di «scolorirsi», finendo per essere condizionata dalle scelte di un organo quale il Presidente della Repubblica: in questa evenienza, l'aver trascurato l'esigenza di rappresentare le autonomie territoriali non implicherebbe infatti l'aver assicurato una rappresentanza politica di riequilibrio (rispetto al potere della Camera dei deputati), ma piuttosto l'aver affidato ad un soggetto astrattamente estraneo al Parlamento, oltretutto non eletto a suffragio universale, il ruolo di ago della bilancia, ciò che avrebbe ripercussioni pesanti sul funzionamento della forma di governo e, più in generale, sull'intero impianto della democrazia rappresentativa.

Su questo punto, almeno su questo punto è quindi fortemente auspicabile – se non proprio indispensabile – che vengano apportati interventi correttivi, che peraltro completino il percorso già intrapreso in sede di prima lettura, allorché il numero dei senatori nominati dal Presidente della Repubblica è stato ridotto a cinque, rispetto ai ventuno previsti nel disegno di legge costituzionale, a fronte di una riduzione proporzionalmente molto più contenuta degli altri componenti (da centoventi a novantacinque).

E, magari, si potrebbe pure auspicare che, intervenendo su questo aspetto specifico, si cogliesse l'occasione per limare alcune delle altre criticità che in questo intervento ho cercato di sinteticamente tratteggiare.