

# Osservatorio sulle fonti

## LA FISIONOMIA COSTITUZIONALE DEL SENATO ALLA LUCE DELLA RIDOTTA DISCREZIONALITÀ DEL LEGISLATORE ELETTORALE NELLA PROPOSTA DI RIFORMA

di *Lorenzo Spadacini\**

SOMMARIO: 1. L'incerta fisionomia costituzionale del nuovo Senato, il rinvio alla legge bicamerale per la sua elezione e i tre parametri costituzionali contenuti nel nuovo art. 57 Cost. – 2. L'elezione dei senatori: il ruolo degli elettori e quello dei consiglieri. – 3. La formula proporzionale per l'elezione dell'intera "delegazione territoriale" ivi incluso il senatore-sindaco. – 4. Il sesto comma del nuovo art. 57 Cost. e la necessità di ponderare diversamente il voto dei singoli consiglieri. – 5. La sostituzione dei senatori-sindaci cessati dalla carica e il problema dell'inevitabile esaurimento dei candidati sindaci eleggibili a senatori. – 6. La ridotta discrezionalità del legislatore elettorale e la natura prevalentemente politica della rappresentanza che esprimerà il nuovo Senato.

*This essay starts from the assumption that the new constitutional reform is not very clear in shaping the new Senate, which seems to switch from a political chamber to a territorial one. The implementation of this new settlement of the Senate is left to a specific electoral law. This law will have to be enacted by the two new chambers, which however will not have much discretion in shaping it, having to comply with many constitutional parameters. The essay describes the features that this new electoral law should have and the limits it should respect. On the basis of that, the essay argues that the new electoral law will affect the nature of the new Senate, making it to resemble a political chamber more than a territorial one.*

---

\* Ricercatore confermato in diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Brescia.

<sup>1</sup> Ancorché la regione Trentino Alto Adige/Südtirol sia ancora esistente, effettivamente la gran parte delle competenze di livello regionale nelle altre regioni ordinarie o speciali in questo caso sono state tra-

*1. L'incerta fisionomia costituzionale del nuovo Senato, il rinvio alla legge bicamerale per la sua elezione e i tre parametri costituzionali contenuti nel nuovo art. 57 Cost.*

La capacità rappresentativa del nuovo Senato della Repubblica, che vedrà la luce nel caso di approvazione popolare del referendum costituzionale fissato per il 4 dicembre 2016, non appare particolarmente chiara. Secondo l'intenzione prospettata dai proponenti della riforma, il nuovo Senato avrebbe dovuto svolgere la funzione di esprimere la rappresentanza istituzionale degli enti immediatamente sub-statali, ossia delle due province autonome di Trento e Bolzano/Bozen e dei restanti diciannove enti regionali<sup>1</sup>. In questa impostazione il Senato avrebbe dovuto perdere la sua natura di camera che esprime una rappresentanza politica, come di fatto accade oggi, per acquistare la capacità di esprimere una rappresentanza di tipo territoriale. Il modello cui si ispiravano i proponenti della riforma era pertanto coerentemente il *Bundesrat* tedesco<sup>2</sup>. Da tale modello, tuttavia, il testo della riforma si staccava già nettamente anzitutto nella modalità di selezione dei rappresentanti degli enti territoriali. Nel caso tedesco, infatti, si tratta di delegazioni dei governi "regionali" che si esprimono nella camera federale con voto unitario e vincolo di mandato. Sin dall'impostazione originaria della riforma, invece, si proponeva che la "delegazione" senatoriale di ciascun ente non fosse manifestazione unitaria del suo esecutivo, bensì espressione plurale e diversificata del Consiglio (per la quasi totalità). Già ciò avrebbe decisamente alterato la capacità di un simile Senato di farsi rappresentativo degli enti territoriali, per assumere una coloritura più marcatamente politica. Nemmeno tale impostazione, tuttavia, trovava il sostegno della maggioranza parlamentare (gli stessi gruppi parlamentari del partito di maggioranza relativa non erano concordi sul punto), perché molti, ritenendo che alcune competenze della nuova camera richiedessero che i suoi componenti fossero direttamente eletti dal popolo in ossequio alla sovranità popolare, insistevano per introdurre questa diversa fonte di legittimazione dei senatori<sup>3</sup>. Come noto, l'impostazione originaria del progetto e l'esito del confronto

---

<sup>1</sup> Ancorché la regione Trentino Alto Adige/Südtirol sia ancora esistente, effettivamente la gran parte delle competenze di livello regionale nelle altre regioni ordinarie o speciali in questo caso sono state trasferite alle due province autonome, il che deve essere apparso sufficiente al legislatore costituzionale per far equivalere ciascuna delle due province alle altre regioni. A seguito di ciò, anzitutto, anziché essere riconosciuti alla regione in parola due senatori, ne varranno riconosciuti il doppio (ossia due per ciascuna delle province di cui la regione è composta).

<sup>2</sup> Secondo L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*, in *le Regioni*, n. 1/2015, p. 299 s., il modello tedesco in realtà non è di facile trasferibilità nel nostro ordinamento. Sottolinea, invece, la discrasia nella riforma costituzionale in corso di valutazione referendaria tra riduzione della autonomia regionale e ispirazione al modello tedesco G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *le Regioni*, n. 1/2015, p. 257. Avrebbe ritenuto preferibile una più chiara ispirazione al modello tedesco, ivi inclusa la derivazione dei membri della camera territoriale dagli esecutivi regionali e la previsione che essi fossero vincolati nel mandato, R. BIN, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in *astridonline.it*, n. 6/2015.

<sup>3</sup> Sul dibattito tra le forze politiche parlamentari ed in particolare all'interno della forza di maggioranza relativa durante l'iter di approvazione della riforma vedi D. CASANOVA, M. PODETTA, *Il problematico*

politico hanno prodotto un testo che si distacca ancor più nettamente dall'evocato modello-*Bundesrat*. Si tratta di un testo, infatti, che a causa della qualità evidentemente scadente del compromesso che lo ha prodotto, contiene disposizioni di difficile coordinamento, le quali attribuiscono al nuovo Senato una fisionomia ambigua, oscillante tra quella di una *camera politica* e quella di una *camera territoriale*.

Infine, la “delegazione territoriale” in Senato, secondo il testo della riforma, include, oltre a senatori che provengono dall'ente territoriale, anche un sindaco per ogni ente. Ciò sembrerebbe esprimere una ulteriore ambiguità nella vocazione del nuovo Senato, nel senso che potrebbe preludere alla realizzazione di una *camera delle regioni* piuttosto che di una *camera degli enti locali*.

Il testo della riforma, dunque, sembra non essere univoco nell'identificare una precisa fisionomia del nuovo Senato, la quale potrà definirsi più chiaramente soltanto – secondo alcune opinioni<sup>4</sup> – a seguito della definizione del suo sistema di elezione. Quest'ultimo, ai sensi del sesto comma del nuovo art. 57 Cost., dovrà essere stabilito da una legge bicamerale, alla quale dovrebbe dunque essere riservato il compito di dissipare i nodi attinenti alla fisionomia costituzionale del nuovo Senato. Tale capacità della legge elettorale senatoriale giustifica che, messe in luce le problematiche suscitate dal testo di riforma, si cerchi di delineare l'ambito di discrezionalità di cui il legislatore elettorale potrà giovare, tenuto conto dei numerosi parametri di costituzionalità di cui il nuovo art. 57 Cost. risulta costellato.

Con riguardo al sistema di elezione del nuovo Senato, la struttura dell'art. 57, infatti, è assai complessa e contraddittoria.

Il secondo comma del nuovo art. 57 Cost. sembrerebbe chiaro nel prefigurare per il Senato una elezione di tipo indiretto, cioè di secondo grado<sup>5</sup>, ossia assegnata ai singoli Consigli regionali o provinciali.

Tuttavia, il quinto comma del nuovo art. 57 Cost. sembra viceversa introdurre, quanto all'elezione dei senatori, un criterio diverso o quantomeno ulteriore, giacché afferma

---

iter di approvazione del disegno di legge costituzionale “Renzi-Boschi”, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Giappichelli, Torino, 2016 (in corso di pubblicazione), p. 17 ss.

<sup>4</sup> In particolare, si veda R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza (art. 57 Cost.; artt. 39, commi 1-7 e 40, commi 5 e 6, L. Cost.)*, in F. S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale 2016*, Edizioni ESI, Napoli, 2016, p. 46, il quale, di fronte alla contraddittorietà dei parametri costituzionali contenuti nell'art. 57 Cost., propone un'interpretazione per la quale occorrerà consentire alla legge bicamerale di conformarsi piuttosto all'uno che all'altro. Con il che, alla legge elettorale viene garantito uno spazio di discrezionalità molto ampio, quasi che l'art. 57 Cost. avesse incorporato le diverse opzioni delle forze politico-parlamentari e avesse rinviato alla legge il compito di sciogliere i nodi che esse non sono state in grado di dipanare. Si tratta di una prospettiva che, ancorché non condivisa in questo scritto, sembra, quanto al passato, corrispondere alla verità storica della genesi dell'art 57 Cost., e, quanto al futuro, caratterizzarsi per un certo realismo politico.

<sup>5</sup> Quanto alle espressioni “elezione indiretta” e “elezione di secondo grado”, si veda D. CASANOVA, *Qualche suggestione (e un'ipotesi) in materia di legge elettorale per il “nuovo” Senato della Repubblica*, in corso di pubblicazione, che richiama il breve ma importante saggio di L. ELIA, *Una formula equivoca: l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 1958, p. 1530 ss., a commento della sentenza della Corte costituzionale n. 96 del 1968.

che i Consigli regionali o provinciali debbono eleggere i senatori «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi». Si tratta di un criterio che, almeno nella mente dei suoi promotori, avrebbe voluto poter prefigurare un meccanismo per il quale, durante le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale o provinciale, gli elettori siano in grado di indicare i senatori al Consiglio che verrà eletto<sup>6</sup>.

Il sesto comma del nuovo art. 57, infine, sembra introdurre un ulteriore criterio cui la legge elettorale per il nuovo Senato dovrà conformarsi. Secondo il suo ultimo periodo, infatti, «I seggi [senatoriali] sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio».

Ricomponendo il *puzzle* del testo del nuovo art. 57 Cost., i tre menzionati commi indicano altrettanti diversi criteri da coordinare: l'elezione consiliare nel secondo comma; l'indicazione da parte degli elettori nel quinto comma; l'adozione di un meccanismo elettorale che, nella distribuzione dei seggi senatoriali tra le forze politiche, tenga conto non solo della composizione del collegio che elegge ma anche della distribuzione dei voti espressi dagli elettori per la stessa composizione del Consiglio regionale o provinciale<sup>7</sup>.

## 2. L'elezione dei senatori: il ruolo degli elettori e quello dei consiglieri

Il coordinamento tra i primi due dei tre criteri che si sono evidenziati nel precedente paragrafo è quello che ha occupato maggiormente la dottrina, particolarmente critica rispetto al tenore letterale della previsione del quinto comma<sup>8</sup>. Si tratta di stabilire se la

---

<sup>6</sup> Si tratta di una disposizione che rileva anche ad altri fini. Infatti, per D'ATENA, *Un'ipotesi di legge elettorale per il Senato: la proposta elaborata dagli allievi del XXVIII Corso ISLE*, in *Osservatorio Aic*, n. 2/2016, p. 2, il Presidente della Regione non potrà ricoprire il ruolo di senatore poiché, anche se questo è membro del Consiglio regionale, «risulta difficile sostenere che [...] possa essere considerato una *candidato consigliere* ai fini dell'elezione dell'assemblea legislativa della Regione» e dunque soggetto verso il quale gli elettori possano esprimere una propria preferenza ai fini di individuare i candidabili a ricoprire il seggio senatoriale. Concorde con l'impostazione di D'Atena D. CASANOVA, *Qualche suggestione (e un'ipotesi)*, cit. Contrariamente, per E. ROSSI, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2016, p. 38, sarebbero ineleggibili a senatori i soli Presidenti di Giunta delle regioni i cui statuti prevedano l'incompatibilità tra la carica di Presidente e quella di consigliere regionale, così come per N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *federalismi.it*, n. 4/2016, p. 4. In tema si veda anche E. CATELANI, *Il nuovo Senato: organo poliedrico. Gli interventi normativi per completare e dare piena attuazione alla riforma*, in *Diritti regionali*, n. 3/2016, p. 401.

<sup>7</sup> L'interpretazione in questo senso del sesto comma non è però scontata, la dottrina essendo divisa. Per una disamina sul punto, si veda oltre e, in particolare, il quarto paragrafo.

<sup>8</sup> La disposizione sarebbe stata introdotta da un emendamento «sibillino» secondo P. CIARLO, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 2/2016, p. 299. Per T. E. FROSINI, *Audizione*, in *Atti Camera*, XVII Legislatura, I Commissione Affari costituzionali, 29 ottobre 2015, res. sten., p. 14 s., il ricorso alla nozione di «conformità» del voto consiliare alle scelte degli elettori avviene con l'uso di «un termine piuttosto scivoloso». Il significato dell'espressione è «del tutto oscuro» per E. ROSSI, *Una costituzione migliore?*, cit., p. 43. Stigmatizza «l'indeterminatezza della formula utilizzata dal legislatore» C. SALAZAR, *Dieci domande sulla riforma costituzione*, in *Quad. cost.*, n. 2/2016, p. 321. Secondo M.

derivazione del nuovo Senato sarà, secondo una prima ipotesi interpretativa, sostanzialmente popolare o, sulla base di una seconda ipotesi interpretativa, sostanzialmente consiliare. La prima ipotesi si realizzerebbe facendo prevalere il secondo criterio richiamato (la scelta degli elettori) a discapito del primo, ossia l'elezione consiliare, con una soluzione interpretativa evidentemente in tensione con l'attribuzione ai Consigli della funzione di eleggere i senatori, che sembrerebbe implicare quantomeno una certa discrezionalità da parte degli stessi. La seconda ipotesi, viceversa, si otterrebbe enfatizzando il primo criterio (l'elezione consiliare), che farebbe premio sul secondo (la conformità alle indicazioni popolari), con – viceversa – un'inevitabile svalutazione del criterio di conformità dell'elezione consiliare alle scelte degli elettori.

La dottrina ha, pertanto, stigmatizzato la contraddittorietà delle due disposizioni. Tuttavia, se venisse approvata la riforma, non ci si potrà più limitare alla denuncia delle aporie presenti nel progetto di revisione costituzionale, bensì bisognerà risolvere le antinomie contenute nel testo. Assumendo questa ottica, penso convenga partire dalla circostanza che il secondo comma dell'art. 57, nello stabilire l'elezione consiliare della "delegazione" senatoriale di ciascun ente territoriale, precisa che tale elezione avvenga «con metodo proporzionale». Se si dà il giusto peso a tale precisazione, non sembra possibile introdurre un sistema di elezione dei senatori che realizzi la prima delle due ipotesi prospettate, ossia una indicazione al Consiglio da parte dei cittadini così stringente da annullare la discrezionalità del Consiglio stesso. Tale voto, infatti, se privato di ogni discrezionalità, potrebbe al più realizzare una ratifica<sup>9</sup>, non certo una elezione, quando invece il testo dell'art. 57 ripetutamente si riferisce ad una elezione da parte del Consiglio<sup>10</sup>. Soprattutto, il testo costituzionale non si presta ad essere forzato nel senso di lasciar spazio a un voto solo formale dei Consigli, in considerazione proprio della previsione che l'elezione avvenga con metodo proporzionale, la quale, non essendo ipotizzabile una "ratifica" con metodo proporzionale, esclude definitivamente tale possibilità.

Escluso che la legge elettorale bicamerale possa introdurre un sistema di elezione dei senatori sostanzialmente diretta da parte dei cittadini, non resterà che ammettere sistemi in cui gli elettori indichino ai consiglieri un certo numero di candidati consiglieri tra i

---

VOLPI, *Audizione*, in *Atti Camera*, XVII Legislatura, I Commissione Affari costituzionali, 28 ottobre 2015, res. sten., p. 41, la disposizione è connotata da «una notevole dose di ambiguità». Per M. VILLONE, *Audizione*, in *Atti Camera*, XVII Legislatura, I Commissione Affari costituzionali, 29 ottobre 2015, res. sten., p. 32, «la parola "conformità" è già di per sé di difficile lettura».

<sup>9</sup> Ricorda che la distinzione tra elezione e ratifica si misura sulla base della discrezionalità lasciata all'organo che assume la deliberazione A. D'ATENA, *Un'ipotesi di legge elettorale per il Senato*, cit., p. 2, il quale richiama all'uopo la celeberrima sentenza n. 2 del 2004 della Corte costituzionale con riguardo al peculiare Statuto calabrese. In quel caso la Corte affermava che la mancanza di discrezionalità in capo al Consiglio nell'elezione del Presidente della Giunta indicato dagli elettori rendeva quest'ultimo direttamente eletto e il ruolo del Consiglio di mera ratifica. Sul punto, vedi anche D. CASANOVA, *Qualche suggestione (e un'ipotesi)*, cit.

<sup>10</sup> Nota l'uso ripetuto dell'espressione più netta "elezione" – da riferirsi al Consiglio – in contrapposizione di quella meno concludente di "scelta" – da riferirsi invece agli elettori – M. VOLPI, *Audizione*, cit., p. 41.

quali essi stessi dovranno scegliere poi i senatori con metodo proporzionale. La legge elettorale bicamerale, cioè, dovrà limitarsi a consentire agli elettori di effettuare una sorta di “scrematura” tra i candidati consiglieri, selezionandone un più ridotto gruppo di eleggibili alla carica di senatori. Entro tale gruppo il Consiglio dovrebbe poi poter essere libero di compiere l’elezione, realizzando così un sistema che garantisce al Consiglio una certa discrezionalità ma che, comunque, consente all’elettore di esprimere indirizzi “vincolanti”<sup>11</sup>.

### 3. La formula proporzionale per l’elezione dell’intera “delegazione territoriale” ivi incluso il senatore-sindaco

Come si è testé detto, i Consigli dovranno provvedere a eleggere la “delegazione” senatoriale «con metodo proporzionale» (nuovo art. 57 Cost., secondo comma).

La realizzazione in concreto di tale principio, in realtà, non appare agevole in particolare perché dieci enti su ventuno eleggeranno due soli senatori<sup>12</sup>. Se, inoltre, il metodo proporzionale regolasse la sola elezione dei settantaquattro senatori-consiglieri, non coinvolgendo anche i ventuno senatori-sindaci, l’inveramento del principio proporzionalistico, solennemente proclamato nella nuova Costituzione, risulterebbe ancor più improbabile. Gli enti con più di due senatori-consiglieri, infatti, sarebbero soltanto nove su ventuno. Si realizzerebbe, in effetti, un sistema iper-maggioritario in almeno dieci enti, quelli che eleggono due soli senatori. In questi enti, infatti, il Consiglio eleggerebbe a maggioranza, in due distinte votazioni, il senatore-consigliere e il senatore-sindaco, che inevitabilmente sarebbero entrambi appannaggio della maggioranza.

La tesi della esclusione dei senatori-sindaci dal novero di coloro che vanno eletti dai Consigli con metodo proporzionale, che – in linea di massima – realizzerebbe in effetti un sistema fortemente punitivo per le minoranze, è stata sostenuta da autorevole dottrina<sup>13</sup>. Nonostante ciò, però, si tratta di una tesi che non sembra condivisibile per due ar-

---

<sup>11</sup> Nello stesso senso: A. D’ATENA, *Un’ipotesi di legge elettorale per il Senato*, cit.; 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, p. 4, e D. CASANOVA, *Qualche suggestione (e un’ipotesi)*, cit.

<sup>12</sup> Rilevano la difficoltà di applicare effettivamente il metodo proporzionale quando si tratti di eleggere due soli senatori: R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, cit., p. 43; ID, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 2/2016, p. 281; R. CALVANO, *Brevi note circa i contenuti principali ed alcune incongruenze nel Ddl di revisione Costituzionale*, in *Dem. dir.*, n. 2/2016, p. 219 s.; U. DE SIERVO, *Risposte a «Venti domande sulle riforme costituzionali»*, in *le Regioni*, n. 1/2015, p. 142; E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *le Regioni*, n. 1/2015, p. 166; A. PERTICI, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 2/2016, p. 306 s.; G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del “nuovo” Senato*, in *Rivista Aic*, n. 3/2016, p. 24; F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 2/2016, p. 2 s.; G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, cit., p. 258.

<sup>13</sup> In questo senso, si vedano i due articoli di A. D’ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista Aic*, n. 2/2015, p. 4, e *Un’ipotesi di legge elettorale per il Senato*, cit. Sembrano

gomentazioni decisive.

La prima delle due argomentazioni è di tenore letterale. Il secondo comma del nuovo art. 57 Cost., infatti, stabilisce letteralmente che il metodo proporzionale di elezione dei senatori coinvolge contestualmente l'intero contingente di senatori. Infatti il testo di tale secondo comma stabilisce che «I Consigli [...] eleggono, con metodo proporzionale, i senatori fra i propri componenti e [...] fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori». Se il legislatore avesse voluto un'elezione distinta per i senatori-consiglieri da quella per il senatore-sindaco, così attenuando la già ridotta proporzionalità della distribuzione complessiva, avrebbe utilizzato una diversa dislocazione dei sintagmi di cui è costituita la proposizione normativa (in particolare avrebbe così formulato la disposizione: «I Consigli [...] eleggono i senatori fra i propri componenti, con metodo proporzionale, e [...] fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori»)<sup>14</sup>.

Il secondo argomento che impone l'inclusione dei sindaci nel novero dei candidati che i Consigli dovranno eleggere senatori con metodo proporzionale risiede nelle disposizioni transitorie.

Il testo della riforma costituzionale, infatti, si chiude con alcune disposizioni transitorie, distinte da quelle finali (la Costituzione del 1948, invece, le cumulava in un unico titolo). Tra di esse, rileva il primo comma dell'art. 39, che, in relazione alle modalità di elezione dei senatori, detta la relativa disciplina transitoria<sup>15</sup>. È una disposizione che può essere utile allo scopo di fornire chiarificazioni circa il senso del testo del nuovo art. 57 Cost. Ai sensi della testé menzionata disposizione transitoria, «In sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore della legge»<sup>16</sup> bicamerale per l'elezione del

---

esprimere il medesimo parere anche i due scritti di E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale*, cit., p. 166, e *I numeri del Senato*, in *gruppodipisa.it*, p. 3 s.

<sup>14</sup> Nello stesso senso N. LUPO, *Il nuovo Senato: rappresentanza e sistemi di voto*, testo della relazione al convegno su «Il nuovo Senato: problemi e prospettive», svoltosi a Venezia il 13 maggio 2016 ed organizzato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e dal Consiglio regionale del Veneto, in *amministrazioneincammino.it*, p. 5. Parere dubitativo sembra invece esprimere F. BIONDI, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 2/2016, p. 297.

<sup>15</sup> La disposizione transitoria precisa che l'attribuzione dei seggi tra le liste avvenga con il metodo proporzionale del quoziente naturale e dei più alti resti. Anche per la ragione che, però, non è previsto che la lista contenga un numero minimo di candidati, potrebbe darsi il caso che essa riceva più seggi di quanti siano i suoi candidati. In questo caso, probabilmente, assegnati alla lista un numero di seggi pari a quello dei candidati e liberatisi dunque uno o più posti, la ripartizione proporzionale tra le altre liste «ricche» dovrebbe ripetersi, così da assegnare a queste il seggio o i seggi rimasti liberi per mancanza di candidature. La lista, in ogni caso, potrebbe esaurirsi anche se contenesse un numero congruo di candidati, ad esempio a causa di ripetute dimissioni o per il sopravvenire di cause di decadenza che riguardassero un cospicuo numero di suoi componenti. Anche in questi casi, ovviamente, si dovrà applicare la regola testé menzionata di preferenza per le altre liste «ricche». Nulla inoltre è detto quanto alle modalità di esplicazione del voto ed in particolare se esso sia palese o segreto. Quanto poi alla proclamazione degli eletti dopo che sia stato assegnato ad ogni lista l'esatto ammontare dei seggi che a ciascuna spetta, la disposizione transitoria precisa che si segue l'ordine di presentazione nella lista, che dunque risulta avere le caratteristiche di una «lista bloccata».

<sup>16</sup> Quanto alla genesi ed all'ambigua portata della congiunzione «e» nella disposizione transitoria, si veda D. CASANOVA, M. PODETTA, *Il problematico iter di approvazione del disegno di legge*

Senato, i senatori – dunque nessuno escluso – verranno eletti dai Consigli delle regioni o delle province autonome con metodo proporzionale per liste<sup>17</sup>. Se l'art. 57 Cost. avesse inteso che i senatori-consiglieri fossero eletti separatamente dai senatori-sindaci la disposizione per la sua applicazione transitoria avrebbe ovviamente distinto le due elezioni. Ciò che, invece, la disposizione transitoria non prevede affatto<sup>18</sup>.

Anzi, la disposizione transitoria sicuramente implica che candidati sindaci e consiglieri vengano eletti complessivamente con metodo proporzionale anche laddove prevede un criterio da impiegare nel caso in cui il meccanismo elettorale previsto dalla stessa disposizione transitoria comportasse l'elezione di un numero di sindaci eccedente a uno oppure, viceversa, di non eleggerne alcuno. A questo fine, infatti, la disposizione transitoria precisa che «Per la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti, può essere esercitata l'opzione per l'elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere, nell'ambito dei seggi spettanti». A prescindere dall'oscurità della “precisazione”<sup>19</sup>, che

---

*costituzionale*, cit., p. 36. Condivisibilmente, per N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato*, cit., p. 3, «Si tratta [...] di una legge che, ai sensi delle disposizioni transitorie dettate dall'art. 39 del disegno di legge costituzionale, potrà essere anche approvata nell'attuale legislatura [...], ma che comunque non sarà applicabile al “primo” nuovo Senato, posto che il sistema elettorale per la formazione di questo è già disciplinato, “in sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore”». Nello stesso senso ID., *Il nuovo Senato*, cit., p. 6. Sembra invece ritenere che in caso di approvazione durante la legislatura in corso della legge elettorale per il nuovo Senato di essa si possa dare immediata attuazione R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, cit., p. 52 s. D. CASANOVA, *Qualche suggestione (e un'ipotesi)*, cit., nota che, anche nell'ipotesi che si affermasse l'immediata applicabilità della nuova disciplina elettorale per il Senato eventualmente approvata nel corso della presente legislatura, ugualmente «solo le regioni – sempre che vi siano – in cui si eleggerà l'Assemblea regionale contestualmente all'elezione della Camera dei deputati potranno servirsi della nuova legge elettorale. Queste infatti sarebbero le uniche regioni che potrebbero attingere al collegamento tra elezione consiliare [dei senatori] ed elezione amministrativa [dei Consigli territoriali], sancito nel testo costituzionale [...] con il riferimento alla “conformità” alle scelte degli elettori. Viceversa le altre regioni dovranno necessariamente utilizzare comunque le regole transitorie».

<sup>17</sup> A questi fini, dunque, dovranno essere presentate liste di candidati senatori. La norma transitoria tace su chi debbano essere i presentatori di tali liste ma, nel silenzio della legge, si può immaginare che ciascun soggetto dotato di elettorato attivo – e cioè ogni consigliere – possa presentare una lista. Rileva la mancanza di autoapplicabilità della disciplina transitoria, in particolare, con riferimento alla presentazione delle liste 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, p. 17.

<sup>18</sup> Pertanto, le liste dovranno essere formate da consiglieri e da sindaci dei territori di riferimento di ciascun Consiglio. Sembra da subito doversi escludere, anzitutto, che possano essere presentate liste prive della presenza di almeno un sindaco (in quanto, altrimenti, non si potrebbe garantire l'elezione del senatore-sindaco).

<sup>19</sup> Condivide la valutazione E. ROSSI, *Una costituzione migliore?*, cit., p. 47. Non è chiaro, infatti, chi, “per la lista”, possa esercitare l'opzione. Forse si potrebbe pensare ai presentatori. Ma non è chiaro nemmeno chi siano i presentatori, né quali modalità si adottino nel caso in cui siano una pluralità e non siano concordi. Forse si potrebbe immaginare che l'opzione sia esercitata dallo stesso sindaco candidato dalla lista che ha ottenuto più voti (o, in caso di più sindaci candidati, da quello che è precedente nell'ordine di compilazione della lista). Ma in questo caso non si comprende l'uso dell'espressione “può essere esercitata l'opzione”, giacché non si vede per quale ragione quel sindaco non dovrebbe esercitarla, per di più dopo aver dato la sua disponibilità ad essere incluso nella lista. Non è chiaro poi se tale



non risolve i problemi per i quali è stata inserita, essa però attesta che candidati sindaci e candidati consiglieri concorrono in un'unica elezione con metodo proporzionale, senza che sia possibile separare l'elezione del sindaco ed escludere così la stessa dalla soggezione al principio proporzionalista.

A questa ricostruzione della posizione dei candidati sindaci si obietta, invece, che essi debbano essere considerati distintamente dai candidati consiglieri, perché il quinto comma del nuovo art. 57 Cost. stabilisce che l'elezione da parte del Consiglio debba avvenire in conformità con le scelte degli elettori quando votano per il Consiglio dell'ente territoriale<sup>20</sup>. Il sillogismo argomentativo funzionerebbe in questi termini: poiché l'elezione consiliare con metodo proporzionale deve avvenire sulla base delle indicazioni degli elettori e poiché le indicazioni degli elettori possono coinvolgere solamente i consiglieri, ne deriva che l'elezione consiliare con metodo proporzionale riguarda solamente i senatori-consiglieri. Ne risulterebbe, dunque, una separatezza dell'elezione del senatore-sindaco rispetto a quella dei restanti senatori componenti la "delegazione territoriale".

Il testo dell'art. 57, però, non comporta necessariamente una tale conclusione. Esso, infatti, può essere ben inteso nel senso che, poiché la scelta degli elettori cui i Consigli dovranno conformarsi, riguarda «i candidati consiglieri in occasione del rinnovo» dei Consigli, la scelta del senatore-sindaco non sarà vincolata sulla base di indicazioni provenienti dal corpo elettorale ma resterà una scelta libera del Consiglio<sup>21</sup>. Naturalmente ciò andrà coordinato con la disposizione che prevede che l'intero "lotto" di senatori (consiglieri e sindaco) sia eletto contestualmente con metodo proporzionale ma l'unicità dell'elezione con metodo proporzionale non implica affatto che alcuni dei candidati (i

---

"opzione" possa sempre essere esercitata dal suo titolare, comunque sia individuato, anche nell'ipotesi, per esempio, che a seguito dell'applicazione delle precedenti disposizioni risulti già eletto un solo sindaco. Viceversa potrebbe immaginarsi che tale opzione possa essere esercitata solo quando tra le altre liste non sia eletto alcun sindaco oppure quando ne siano risultati eletti più d'uno. Così come non è chiaro se il titolare dell'opzione possa esercitarla anche quando nella lista più votata sia eletto un sindaco e le altre liste non ne abbiano eletto alcuno, facendo sì che la lista più votata elegga solo senatori-consiglieri. La composizione del contingente di senatori, in questa ipotesi, sarebbe infatti perfetta, ma *quid iuris* se "per la lista più votata" venisse esercitata l'opzione per l'elezione di un consigliere? Infine, se il titolare dell'opzione non la esercitasse a favore dell'elezione del sindaco "per la lista più votata", a chi passerebbe tale titolarità, nell'ipotesi che le altre liste non avessero eletto alcun sindaco o ne avessero eletto più d'uno? Potrebbe immaginarsi che tale opzione possa a quel punto essere esercitata "per la seconda lista più votata". Di certo, però, la disposizione transitoria darà adito ad una molteplicità di interpretazioni e contenziosi, molteplicità assai probabile se si considera che sul punto ciascun Consiglio regionale o provinciale potrà dir la propria.

<sup>20</sup> Si tratta dell'argomento utilizzato da P. FARAGUNA, G. PICCIRILLI, *La legge elettorale per il nuovo Senato: un possibile vincolo all'autonomia politica regionale?*, in *federalismi.it*, n. 16/2016, p. 8.

<sup>21</sup> Così R. BIFULCO, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, cit., p. 281. Per M. D'AMICO, *Audizione del 29 ottobre 2015 innanzi alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati*, in *Osservatorio Aic*, p. 5, la disposizione dà vita ad «un organo composto da senatori legittimati in differente modo, e, potenzialmente, con un peso politico differente». Per F. S. MARINI, *Audizione*, in *Atti Camera*, XVII Legislatura, I Commissione Affari costituzionali, 29 ottobre 2015, res. sten., p. 23, «la regola della designazione in conformità alle scelte degli elettori non vale per i sindaci».

consiglieri) siano pre-selezionati dagli elettori ed altri (i sindaci) siano di libera scelta consiliare.

Ne resta confermato, pertanto, che il combinato disposto del secondo comma del nuovo art. 57 Cost. (elezione consiliare dell'intera "delegazione" di senatori, ivi incluso il sindaco, con metodo proporzionale) con il successivo quinto comma (indicazione popolare degli eleggibili a senatore limitata ai candidati consiglieri e non anche ai sindaci che intendano candidarsi) implica l'organizzazione di un sistema elettorale che consenta ai cittadini di indicare all'insieme dei consiglieri eletti un gruppo più ristretto tra di essi tra i quali essi stessi eleggeranno i senatori, in modo da realizzare un'elezione senatoriale da parte dei consiglieri in conformità all'indicazione degli elettori. Se le cose stanno in questi termini, dunque, compito della legge elettorale bicamerale sarà quello di risolvere una serie di problemi. Limitandosi solo ad alcuni di essi, in primo luogo, quanto ai consiglieri eleggibili alla carica senatoriale, che devono essere "scelti" dagli elettori, sarà compito non facile della legge stabilire come tale indicazione popolare possa emergere, soprattutto considerato che, mentre i senatori possono essere scelti solo tra consiglieri eletti, l'elettore, nell'esprimere l'indicazione, avrà di fronte non i consiglieri eletti bensì il più cospicuo numero dei candidati consiglieri, molti dei quali, ancorché eventualmente indicati dagli elettori come candidabili alla carica senatoriale, non risulteranno eletti consiglieri<sup>22</sup>. In secondo luogo, si tratterà di risolvere i problemi che possono sorgere nell'organizzare un sistema che preveda una molteplicità, tra gli altri candidati, anche di candidati sindaci ma con l'obbligo costituzionale che il sindaco eletto senatore sia uno e uno solo.

#### *4. Il sesto comma del nuovo art. 57 Cost. e la necessità di ponderare diversamente il voto dei singoli consiglieri*

Il sesto comma dell'art. 57 Cost. – come si diceva – prevede, con espressione sibillina, che «I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio»<sup>23</sup>. Esso può essere inteso nel senso di stabilire che la legge elettorale per il nuovo Senato dovrà assicurare, da un canto, che i seggi senatoriali siano attribuiti in ragione dei voti espressi dagli elettori quando votano per i Consigli dell'ente territoriale e, dall'altro canto, in ragione della composizione di ciascun Consiglio. Così intesa,

---

<sup>22</sup> Una proposta di soluzione della problematica si trova in D. CASANOVA, *Qualche suggestione (e un'ipotesi)*, cit.

<sup>23</sup> Si tratta di una disposizione che realizza «quasi un ossimoro» per S. STAIANO, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 2/2016, p. 264 s. Per F. BIONDI, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, cit., p. 297, tale «modifica finale [...] rende difficilmente conciliabile il tenore letterale del comma [...] secondo cui i Consigli regionali "eleggono" i senatori "con metodo proporzionale", con quello del comma [...] secondo cui seggi del Senato "sono attribuiti in ragione dei voti espressi"». Per L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, in P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul D.D.L. Costituzionale Renzi-Boschi*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 36, la disposizione lascia aperta la possibilità di diverse interpretazioni. Sottolinea l'inutilità dei lavori parlamentari per la ricostruzione del significato della disposizione, la quale compare durante l'iter legislativo della riforma senza che vi sia discussione alcuna in merito, D. CASANOVA, *Qualche suggestione (e un'ipotesi)*, cit.

si tratta di una disposizione frutto dell'assunzione, da parte dei riformatori, che le assemblee rappresentative di regioni e province autonome (con l'eccezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano) sono composti secondo leggi elettorali che divaricano fortemente i voti espressi dagli elettori e la composizione del Consiglio<sup>24</sup>. Ancorché vi sia autonomia dei detti enti territoriali in materia di leggi elettorali<sup>25</sup>, in effetti, tutti i rispettivi Consigli, con la testé menzionata eccezione, sono eletti con sistemi a base proporzionale con premio di maggioranza. Ne consegue che le liste collegate al Presidente vincente sono sovrarappresentate nella loro consistenza consiliare, mentre quelle perdenti sono sottorappresentate. Il testo del sesto comma dell'art. 57 sembra muovere proprio da questo assunto, che in sostanza certifica la mancanza di rappresentatività dei Consigli regionali. Per contemperare voti espressi e composizione del Consiglio, come richiesto dal testo costituzionale, l'unico modo che sembra potersi ipotizzare è quello di richiedere alla legge elettorale bicamerale un meccanismo elettorale che, in complesso, sotto-rappresenti i consiglieri eletti nelle liste collegate al Presidente vincente e sovrarappresenti gli altri. Come tale operazione possa avvenire è assai complicato ma non impossibile<sup>26</sup>. La legge elettorale bicamerale, infatti, potrà introdurre un sistema di diversa "pesatura" dei voti dei consiglieri eletti in collegamento col Presidente rispetto a quelli espressi dagli altri consiglieri (voto pesato o ponderato) o – il che è sostanzialmente equivalente – un sistema in cui ai consiglieri non eletti nelle liste del Presidente

---

<sup>24</sup> Concordano nell'individuare quale assunto della disposizione la disproporzionalità tra voti e seggi a causa di sistemi con premio di maggioranza P. PASSAGLIA, *Qualche considerazione sulla disciplina della composizione del Senato contenuta nel progetto di revisione costituzionale in corso di approvazione*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2014, p. 3 s., e G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale "Renzi-Boschi"*, cit., p. 15, e M. VOLPI, *Audizione*, cit., p. 41.

<sup>25</sup> Anzi, nell'elaborazione della legge elettorale senatoriale, bisognerà necessariamente considerare la pluralità delle leggi elettorali regionali, che restano di competenza regionale e che, pur ispirate – quanto meno al momento – a un modello simile, presentano alcuni elementi di difformità. Inoltre, ogni regione continuerà a poter variare la propria legge elettorale, seppure nell'ambito dei principi fissati dalla legge dello stato. Quest'ultima, dunque, potrà probabilmente essere impiegata allo scopo di stringere le maglie dell'autonomia regionale in materia elettorale, così da creare una base elettorale comune tra le regioni, tale da agevolare il compito della futura legge elettorale senatoriale. Per G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, cit., p. 24, «appare impossibile definire compiutamente il sistema elettorale del Senato [...], senza intervenire contestualmente sulla ulteriore disciplina di principio dei sistemi elettorali regionali». Restringe l'autonomia regionale in materia di elezioni del Consiglio regionale la proposta di legge elettorale senatoriale di D'ATENA, *Un'ipotesi di legge elettorale per il Senato*, cit. Adotta un approccio volto a massimizzare la deferenza verso l'autonomia regionale, invece, la proposta di D. CASANOVA, *Qualche suggestione (e un'ipotesi)*, cit.

<sup>26</sup> A tal proposito, si veda la proposta di D. CASANOVA, *Qualche suggestione (e un'ipotesi)*, cit., il quale individua esattamente una modalità di pesatura dei voti così che ciascuno dei consiglieri eletti nelle liste collegate al Presidente vincente pesi nel voto meno di quanto pesino i voti di quelli eletti nelle altre liste. Tuttavia, il peso dei consiglieri eletti nelle liste vincenti resterebbe quasi sempre maggiore (anche se in misura più ridotta di quella che si avrebbe senza ponderazione) rispetto al peso del complesso di tutti gli altri. Ciò non accadrebbe nelle sole ipotesi di disproporzionalità nella composizione dei Consigli particolarmente accentuata, ciò che effettivamente comincia a verificarsi, stante il superamento dell'andamento bipolare del sistema politico a fronte di una più articolata frammentazione.

sia assegnato un numero di voti superiore a quello garantito agli altri consiglieri (voto plurimo diseguale)<sup>27</sup>.

L'interpretazione che si propone non è condivisa in dottrina, dove prevalgono le posizioni che intendono diversamente il riferimento del sesto comma dell'art. 57 Cost. ai «voti espressi». Nell'interpretazione qui proposta si tratta dei voti espressi dagli elettori per l'elezione del Consiglio dell'ente territoriale<sup>28</sup>. Nella diversa interpretazione si tratta invece dei voti espressi dai consiglieri nell'elezione dei senatori<sup>29</sup>. Questa seconda ipotesi, tuttavia, non sembra conservare alla disposizione alcun autonomo significato né rispetto al suo prosieguo, che si riferisce alla necessità di rispettare anche la composizione del Consiglio, né rispetto al comma secondo, che richiede l'elezione consiliare. Se si intende in questo modo la disposizione di cui all'ultimo periodo del nuovo art. 57 Cost., cioè, la necessità che i senatori siano eletti dai consiglieri sarebbe ripetuta per ben tre volte: quando si prevede l'elezione consiliare nel comma secondo, quando si prevede che i seggi tra le liste dei candidati senatori siano ripartiti sulla base dei voti dei consiglieri nella prima parte dell'ultimo periodo del comma sesto, quando si richiede che tale

---

<sup>27</sup> L'opinione è condivisa oltre che da D. CASANOVA, *Qualche suggestione (e un'ipotesi)*, cit., che ne propone una realizzazione in dettaglio, anche da P. PASSAGLIA, *Qualche considerazione sulla disciplina della composizione del Senato*, cit., p. 3 s., secondo cui, per evitare «che la rappresentanza regionale possa essere eccessivamente sbilanciata in favore delle forze maggioritarie», il sesto comma dell'art. 57 Cost. impone «di tener comunque conto della reale consistenza elettorale (cioè che garantisce anche le forze che, pur consistenti, siano state penalizzate dal meccanismo di trasformazione dei voti in seggi)», e da G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale "Renzi-Boschi"*, cit., p. 15, secondo «sembra che tale disposizione imponga al legislatore una sorta di bilanciamento tra i voti espressi nelle ultime elezioni regionali (o provinciali) e la composizione dei Consigli, risultante da leggi elettorali ormai diversificate, ma tutte ispirate da meccanismi fondati su premi di maggioranza».

<sup>28</sup> Né varrebbe obiettare – come condivisibilmente sottolinea D. CASANOVA, *Qualche suggestione (e un'ipotesi)*, cit. – che all'interpretazione proposta (che desume dalla disposizione in parola la necessità di adottare un sistema di ponderazione dei voti) non si debba accedere necessariamente, perché il riferimento ai voti espressi dagli elettori potrebbe semplicemente poter voler ribadire il principio della necessaria conformità del voto consiliare alle scelte espresse dagli elettori di cui al comma quinto. In questo modo, in effetti, il riferimento al voto espresso dagli elettori nel comma sesto non avrebbe alcuna autonoma capacità normativa rispetto al riferimento alle scelte degli elettori di cui al comma quinto. Allo stesso modo, resterebbe privo di portata normativa (in relazione al comma secondo) anche il comma sesto nella parte in cui rinvia alla composizione del Consiglio come parametro rilevante per il meccanismo di assegnazione dei seggi senatoriali. Si tratta dunque di una proposta interpretativa che incorrerebbe nello stesso vizio di quella – illustrata subito dopo nel testo – che riferisce l'espressione «voti espressi» ai consiglieri e non agli elettori. La verità, in effetti, è che «voti espressi» e «composizione del consiglio» sono parametri che acquistano entrambi contestualmente senso solo se strettamente correlati tra loro, nel senso di implicare due opposti da contemperare. Intesi autonomamente, infatti, finiscono o per replicare il significato di altre disposizioni contenute nell'articolo, come argomentato sopra o nel testo, o per essere due disposizioni con significato diametralmente opposto e dunque non componibili (come se si ritenesse intendessero, da un lato, il voto degli elettori e, dall'altro, la “drogata” composizione del Consiglio).

<sup>29</sup> Si veda R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, cit., p. 48, secondo cui bisogna interpretare la disposizione nel senso che «il legislatore costituzionale abbia inteso riferirsi ai voti del Consiglio regionale». Sullo stesso tema si veda L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, cit., p. 36 ss., la quale ritiene ammissibili entrambe le interpretazioni.

ripartizione avvenga sulla base della composizione del Consiglio nella seconda parte dell'ultimo periodo del comma sesto.

La prima interpretazione proposta, dunque, che conserva al comma sesto una portata normativamente significativa sembra preferibile. D'altro canto, non sono sconosciute all'ordinamento ipotesi di utilizzo del voto ponderato, specialmente proprio quando si tratti di stabilire forme di rappresentanza indiretta dei cittadini in enti superiori attraverso il voto di soggetti eletti in enti inferiori. Si tratterebbe del caso del nuovo Senato, così come si tratta del caso della legge n. 56 del 2014, c.d. legge Delrio di riforma delle province, che prevede che i Consigli provinciali siano eletti dai consiglieri comunali del territorio provinciale proprio attraverso un complesso meccanismo di ponderazione del loro peso elettorale<sup>30</sup>. D'altro canto, in questo caso, come in genere nei casi in cui si adotta la ponderazione del voto, non risulterebbe violato il principio di uguaglianza del voto di cui all'art. 48 Cost.<sup>31</sup>, perché esso non è revocato in dubbio tutte le volte che la ponderazione avvenga con lo scopo di realizzare qualche altro bene costituzionale. Talora, il bene costituzionale protetto dal meccanismo di ponderazione è lo stesso principio di uguaglianza. Nel caso della legge Delrio, per esempio, la disuguaglianza del peso del voto dei diversi consiglieri si giustifica proprio per proteggere l'uguaglianza dei cittadini. Senza ponderazione, infatti, i cittadini dei comuni minori peserebbero in realtà maggiormente dei cittadini dei comuni maggiori, a causa del diverso rapporto tra consiglieri comunali ed elettori, complessivamente maggiore nei comuni meno popolosi e minore in quelli demograficamente più consistenti. Allo stesso modo, in questo caso, il testo costituzionale, inteso secondo l'interpretazione che qui si predilige, realizzerebbe un sistema di ponderazione con lo scopo di ripristinare l'uguaglianza dei cittadini dell'ente territoriale, alcuni dei quali, nel rispettivo Consiglio, risultano sottorappresentati a fronte di altri che all'opposto risultano sovra-rappresentati.

Così, volendo sintetizzare il complicato sistema che deriva dall'affastellarsi – probabilmente anche casuale – di parametri costituzionali cui la legge elettorale senatoriale dovrà conformarsi<sup>32</sup>, si dovrebbe dire che ad essa spetta il compito di istituire un meccanismo elettorale congegnato nei seguenti termini: gli elettori per le elezioni dell'ente territoriale dovranno essere messi in condizione di indicare un certo numero di consi-

---

<sup>30</sup> In proposito si veda M. RUBECCHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 127.

<sup>31</sup> A tal proposito, si veda D. CASANOVA, *Qualche suggestione (e un'ipotesi)*, cit., il quale richiama la sentenza n. 96 del 1968 della Corte costituzionale (in *Giur. cost.*, n. 1958, p. 1527 ss., commentata da L. ELIA, *Una formula equivoca*, cit., p. 1530 ss.), che respingeva una questione di legittimità costituzionale della legge siciliana n. 16 del 1957, che predisponesse un meccanismo elettorale con voto pesato per l'elezione del Consiglio provinciale da parte dei consiglieri comunali (il cui voto veniva ponderato sulla base del numero dei rispettivi elettori).

<sup>32</sup> T. E. FROSINI, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 2/2016, p. 336, dopo aver ricordato che «la legge elettorale con la quale eleggere i senatori/consiglieri regionali dovrà essere proporzionale, secondo quanto codificato in Costituzione», conclude: «Non azzardo paragoni con Weimar, che sarebbero assurdi, quello che mi lascia perplesso è la costituzionalizzazione della formula elettorale in un contesto procedimentale di elezione piuttosto complesso, complicato e vorrei dire misterioso».

glieri (tra quelli che saranno eletti) che siano “candidabili” quali senatori; il Consiglio dell’ente territoriale dovrà eleggere con metodo proporzionale i senatori tra questo gruppo di “candidabili”; per garantire che le distorsioni nella rappresentatività dei Consigli non si riproducano totalmente nella distribuzione dei senatori tra le forze politiche, si dovranno introdurre meccanismi che consentano di far pesare maggiormente i voti dei consiglieri eletti nelle liste sottorappresentate in Consiglio e che, corrispondentemente, facciano pesare meno i voti degli altri consiglieri (con sistemi, cioè, di voto pesato o di voto plurimo diseguale).

##### *5. La sostituzione dei senatori-sindaci cessati dalla carica e il problema dell’inevitabile esaurimento dei candidati sindaci eleggibili a senatori*

Il quinto comma del nuovo art. 57, laddove statuisce che «La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti», è stato oggetto di interpretazioni discordanti. Secondo alcuni per «organi delle istituzioni territoriali dai quali» i senatori sono stati eletti si devono intendere i relativi Consigli regionali o provinciali<sup>33</sup>. Secondo altri tali organi sarebbero il rispettivo Consiglio regionale o provinciale per i senatori-consiglieri e il rispettivo Consiglio comunale per il senatore-sindaco<sup>34</sup>. Secondo la prima ipotesi interpretativa i senatori-sindaci decadrebbero con lo scioglimento del Consiglio regionale o provinciale. Sulla base della seconda ipotesi, invece, “sopravvivrebbero” (quali senatori) a tale evento per decadere solo al termine del mandato comunale.

Tuttavia, la seconda interpretazione non sembra possa essere accolta.

In primo luogo, la disposizione per cui «La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti» di certo non può riferirsi ai Consigli comunali. A questa conclusione potrebbe pervenirsi infatti pervenirsi soltanto se la disposizione in parola fosse stata così formulata: “la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dalle quali sono stati eletti”, intendendo con ciò le istituzioni territoriali dalle quali provengono. Invece, l’espressione «dai quali sono eletti», che utilizza un relativo maschile, è univocamente da riferirsi al sostantivo maschile «organi» e non a quello femminile «istituzioni». Pertanto si tratta di un’interpretazione non accettabile, proprio perché implicherebbe che i Consigli comunali siano gli organi dai quali i sindaci sono eletti, il che non è più vero fin dalla riforma del 1993, che ha introdotto l’elezione diretta dei sindaci.

In secondo luogo, la disposizione del quinto comma del nuovo art. 57, in effetti, potrebbe riferirsi non tanto al Consiglio comunale quanto, piuttosto, al corpo elettorale

---

<sup>33</sup> Si vedano in questo senso: E. CATELANI, *Il nuovo Senato: organo poliedrico*, cit., p. 400 s.; S. CECCANTI, *Il bicameralismo italiano in trasformazione*, in *forumcostituzionale.it*, 8 ottobre 2015, p. 8; M. D’AMICO, G. ARCONZO, S. LEONE, *Come cambia la Costituzione. Guida alla lettura della riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 74; E. ROSSI, *Una costituzione migliore?*, cit., p. 56 ss.

<sup>34</sup> In questo senso, si veda L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, cit., p. 34, che assume questa prospettiva interpretativa perché ritiene che il riferimento agli «organi delle istituzioni territoriali dai quali [i senatori] sono eletti» implichi un rinvio agli «organi delle istituzioni territoriali dai quali provengono».

comunale. È vero, infatti, che i sindaci sono eletti senatori dai Consigli regionali o provinciali ma è anche altrettanto vero che essi sono eletti sindaci dal corpo elettorale comunale. Si potrebbe sostenere, dunque, che i corpi elettorali comunali siano considerati come gli «organi [...] dai quali [i senatori-sindaci] sono stati eletti». Così intesa, però, «La durata del mandato dei senatori»-sindaci coinciderebbe con quella dei corpi elettorali comunali dai quali sono stati eletti. Però, il corpo elettorale comunale è un organo che non ha un mandato con riferimento al quale si possa parlare della durata. Nemmeno il corpo elettorale comunale, quindi, potrà essere individuato come l'organo cui si riferisce l'art. 57 Cost. per commisurare alla durata del mandato del quale la durata del mandato del senatore-sindaco.

Non sembra dunque sussistere la denunciata difficoltà interpretativa.

Ciò non toglie che la carica di consigliere o di sindaco sia un presupposto indefettibile di quella di senatore, la cui mancanza fa sorgere una causa di ineleggibilità sopravvenuta alla quale corrisponde la decadenza dalla carica di senatore. Si tratta di un dato incontrovertibile ai sensi del nuovo sesto comma dell'art. 57, che affida alla legge bicamerale il compito di stabilire le norme in materia di «sostituzione [dei senatori], in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale»<sup>35</sup>. Pertanto, una volta cessata la carica di sindaco o di consigliere, il senatore cesserà anche da tale funzione. Inoltre, anche il nuovo art. 66 Cost. conduce pianamente alla stessa conclusione, dato che esso stabilisce che «Il senato prende atto della cessazione della carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore». Infine, anche la disposizione transitoria è conforme a tale interpretazione, dato che specifica che «In caso di cessazione di un senatore dalla carica di consigliere o di sindaco, è proclamato eletto rispettivamente il consigliere o sindaco primo tra i non eletti della stessa lista».

Il vero elemento critico della disposizione di cui al quinto comma del nuovo art. 57 è dato invece dalla circostanza che la generalità dei sindaci del territorio è destinata a scadere prima della scadenza del Consiglio regionale o provinciale. Ne consegue che le liste di candidati senatori non potranno affatto contenere sindaci destinati a durare per l'intera durata del Consiglio. A un certo punto, dunque, in tutte le liste dovrebbero venire a mancare sindaci ancora in carica, cioè provvisti del presupposto per essere proclamati senatori. Come è possibile risolvere il problema? È vero che in certe ipotesi, potrebbe darsi che vi siano sindaci eletti contestualmente all'elezione del Consiglio regionale o provinciale e che dunque scadano assieme ad essi. Se però questa fosse l'unica modalità per risolvere il problema, si finirebbe per favorire l'inserimento nelle liste proprio di quei sindaci, discriminando tutti gli altri (e, assieme a loro, le rispettive comunità locali). Non potrebbe infine ritenersi che il sindaco scaduto ed eventualmente rieletto mantenga la carica di senatore. Si altererebbe infatti la par condicio tra i candidati in occasione delle elezioni comunali, giacché uno solo di essi, se rieletto, sarebbe anche senatore, di ciò potenzialmente giovando la sua comunità comunale, quando invece tale capacità non potrebbe essere riconosciuta ai suoi sfidanti nella competizione locale, che

---

<sup>35</sup> Sul punto, si veda la ricostruzione di M. D'AMICO, G. ARCONZO, S. LEONE, *Come cambia la Costituzione*, cit., p. 74, che sembra attribuire un ulteriore significato alla disposizione.

verrebbe dunque alterata nelle necessarie precondizioni di parità. E nemmeno si può immaginare che subentri al senatore-sindaco non rieletto il sindaco eletto nel suo comune in sua vece. Per come è concepito il sistema, infatti, inevitabilmente si confronteranno nei Consigli liste a caratura politica<sup>36</sup> e dunque non si può accettare un meccanismo di surroga che, nell'ambito dei seggi assegnati ad una lista, faccia subentrare al sindaco di un colore politico quello potenzialmente di colore politico opposto. Forse l'unica soluzione possibile è quella che il Consiglio proceda ad elezione suppletiva. Tuttavia, poiché in origine la ripartizione dell'intero contingente senatoriale (incluso dunque il seggio del senatore-sindaco) avviene con metodo proporzionale, prevedere l'elezione suppletiva per il solo senatore-sindaco comporterebbe sempre l'attribuzione del seggio alla maggioranza consiliare, mentre le disposizioni costituzionali in merito, ivi inclusa quella transitoria, sono chiare – come spiegato dianzi – nel volere una ripartizione di tipo proporzionale, che includa anche il seggio da destinare ad un sindaco, meccanismo che sembra incompatibile con la previsione di un'elezione suppletiva per un solo seggio<sup>37</sup>. Anche in questo campo, dunque, alla legge bicamerale spetterà un compito arduo<sup>38</sup> e, forse, quando a un certo punto della legislatura del Consiglio nelle liste inizialmente presentate non comparissero più sindaci in carica, per non violare il principio di proporzionalità nella distribuzione dei seggi consiliari, sarebbe più consono – ancorché davvero paradossale – che si determinasse addirittura la decadenza dell'intero contingente regionale.

#### *6. La ridotta discrezionalità del legislatore elettorale e la natura prevalentemente politica della rappresentanza che esprimerà il nuovo Senato*

Sulla base della breve indagine precedente, si può concludere che il legislatore bicamerale, nel delineare le caratteristiche della nuova legge elettorale senatoriale, non godrà di uno spazio di autonomia significativo. La legge elettorale bicamerale, infatti, dovrà essere scritta tenendo conto di tali e tanti limiti costituzionali che le soluzioni dispo-

---

<sup>36</sup> In questo senso, si vedano: R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *le Regioni*, n. 1/2015, p. 69 ss.; R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Regioni*, n. 1/2015, p. 86; P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *le Regioni*, n. 1/2015, p. 105; G. DI COSIMO, *Molto rumore per nulla? Difetti e incongruenze della lungamente attesa riforma del Senato*, in *le Regioni*, n. 4/2015, p. 853 ss.; G. E. VIGEVANI, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 2/2016, p. 313. Più dubbiosi T. GROPPI, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 2/2016, p. 317, e N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato*, cit., p. 12, secondo cui «Davvero difficile è dire, al momento, quale sarà il *cleavage* prevalente».

<sup>37</sup> Si tratta di una difficoltà sottolineata anche da R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza*, cit., p. 48, e da E. ROSSI, *Una costituzione migliore?*, cit. p. 57.

<sup>38</sup> Secondo E. BALBONI, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 2/2016, p. 295, «La scarsa lungimiranza e la poca coerenza con cui è stata immaginata la composizione del nuovo Senato – frutto di un confuso *do ut des* interno allo stesso partito di maggioranza – affida un compito arduo al legislatore ordinario».



nibili per darvi attuazione sono davvero poche<sup>39</sup>. In particolare, tale legge sembrerebbe dover necessariamente presentare tutte le seguenti caratteristiche: presenza di forme di indicazione degli elettori per il Consiglio regionale o provinciale di un gruppo più ristretto di consiglieri eleggibili al Senato; elezione contestuale dei senatori-consiglieri e del senatore-sindaco; attribuzione al Consiglio della funzione elettiva con esclusione di meccanismi che la riducano a una funzione di mera ratifica; diseguale ponderazione del voto dei singoli consiglieri; elezione per liste di candidati; metodo proporzionale nella distribuzione dei seggi.

Si sosteneva, nel paragrafo di apertura, che la delineazione delle caratteristiche della legge elettorale senatoriale avrebbe potuto essere utile per sciogliere gli stessi dubbi circa la fisionomia del nuovo Senato che sembrava oscillare tra una duplice polarità di estremi: rappresentanza politica o rappresentanza territoriale; camera delle regioni o camera degli enti locali.

Quanto alla prima delle due polarità – rappresentanza politica o rappresentanza territoriale – le linee della legge elettorale sembrano avvicinare il nuovo Senato alla prima delle due. Spinge verso una rappresentanza territoriale, ancorché blanda, l'elezione necessariamente indiretta dei nuovi senatori, che non potrà essere direttamente imputata agli elettori. La spinta, tuttavia, è blanda proprio perché la designazione indiretta dei nuovi senatori non è stata affidata alle Giunte ma ai Consigli degli enti territoriali. Tutte le altre caratteristiche della nuova legge elettorale senatoriale, invece, spingeranno verso la polarità della rappresentatività politica<sup>40</sup>. Muovono in questa direzione, infatti, la necessaria presenza di forme di indicazione degli elettori per il Consiglio regionale o provinciale di un gruppo più ristretto di consiglieri eleggibili al Senato, la ponderazione del voto (che ridurrà i senatori territoriali in rappresentanza delle maggioranze che sostengono le Giunte), nonché l'elezione per liste di candidati e il metodo proporzionale nella distribuzione dei seggi, che inevitabilmente politicizzano le forme della legittimazione iniziale dei consiglieri.

Quanto alla seconda delle due polarità – camera delle regioni o camera degli enti territoriali – l'inclusione del seggio senatoriale destinato al sindaco all'interno della complessiva "delegazione territoriale" da eleggersi con unitario sistema proporzionale da parte del Consiglio sembra impedire che il senatore-sindaco possa essere in grado di esprimere lo specifico punto di vista delle autonomie comunali. La sua legittimazione, infatti, è comune a quella di tutti gli altri senatori. Dunque, non soltanto essa non sembra in grado di renderli espressione reale delle istanze comunali, ma sembra conferir loro la medesima caratura politica dei senatori-consiglieri. La presenza del senatore-sindaco, foriera di problemi interpretativi e pratici particolarmente gravi ed anche forse irrisolvibili, dunque non sembra capace di modificare la natura prevalentemente politica della rappresentanza che esprimerà il nuovo Senato.

---

<sup>39</sup> Concorda sulla limitatezza dello spazio di discrezionalità del legislatore elettorale D. CASANOVA, *Qualche suggestione (e un'ipotesi)*, cit.

<sup>40</sup> Si veda in particolare V. TONDI DELLA MURA, *Il paradosso del «patto del nazareno»: se il revisore costituzionale resta imbrigliato nella persistenza di un mito*, in *Rivista Aic*, n. 2/2016, p. 20, che esprime lo stesso giudizio.