

Il Senato che (non) è stato, è e sarà: un deciso miglioramento

*Stefano Ceccanti, Salvatore Curreri **

Il saggio si occupa della riforma costituzionale del Senato, suddividendo il tema in tre parti. Nella prima, si evidenzia come l'attuale proposta di riforma affondi le sue radici storico-costituzionali già nel dibattito in seno alla Costituente e tenda a risolvere i principali problemi lasciati aperti con la riforma del Titolo V del 2001. Nella seconda si analizza il duplice ruolo del nuovo Senato, principalmente Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali ma anche Camera di ripensamento delle leggi bicamerali c.d. di sistema. Nella terza, infine, si prospetta il ruolo decisivo che la normativa di attuazione, specialmente la nuova legge elettorale e il nuovo regolamento, e la prassi politica avranno ai fini della rappresentanza politico-territoriale del nuovo Senato nel futuro assetto istituzionale.

1. Il Senato che non è stato

1.1 L'impostazione presbite di Mortati alla Costituente e la linea diversa adottata sotto il primo sistema dei partiti

Il punto di partenza per capire come valutare il nuovo Senato non può che consistere nelle vicende del testo costituzionale (e della connessa legge elettorale del Senato) in Assemblea costituente nel bimestre settembre-ottobre 1947.

Il 18 settembre 1947 Costantino Mortati, relatore, fa un intervento di tipo fondativo, in cui propone l'istituzione di una seconda Camera sia per realizzare una «più piena ed integrale forma di rappresentanza politica», sia quale implicita conseguenza della riforma regionale in «riferimento all'organizzazione del potere legislativo»: «la riforma regionale non sarebbe infatti completa, essa anzi sarebbe, a mio avviso, frustrata

(*) Il presente lavoro è frutto di una riflessione comune ed ampiamente condivisa dagli autori. Tuttavia, in termini formali, a Stefano Ceccanti va attribuito il paragrafo 1, a Salvatore Curreri i restanti.

nei motivi e negli intendimenti che ne hanno informato l'istituzione, sarebbe deviata dalle finalità politiche che l'hanno promossa, se non trovasse il suo svolgimento e la sua più propria applicazione nell'ordinamento del Parlamento, nel dar vita ad una forma specifica di rappresentanza politica» così da «trasportare negli organi costituzionali del potere legislativo un riflesso dell'ordinamento regionale». E, con specifico riferimento ai problemi meridionali, aggiunge di ritenere «necessario conferire alle Regioni più arretrate la possibilità di raggiungere, attraverso l'organizzazione regionale, una coscienza più piena dei loro problemi, dei loro bisogni unitariamente intesi, per poterli rappresentare al centro con quella maggior forza che viene dalla loro visione integrale e dalla loro organizzazione ...»¹.

Due sono evidentemente i perni del ragionamento di Mortati sulla struttura bicamerale quale completamento necessario della riforma regionale.

Il primo è esplicito: un sistema decentrato non si può costruire – specie quando le condizioni di partenza siano estremamente diverse – solo o primariamente creando autonomie non comunicanti, ma dando loro anche e soprattutto una responsabilità nazionale. Da questo punto di vista anche il ricorso a categorie come quelle di Stato federale e Stato regionale, allora più semplice oggi più difficoltoso, non può servire a negare questa esigenza chiave per il secondo limitandola solo al primo. Prosegue infatti Mortati: «Le osservazioni fatte in principio a proposito dell'organizzazione dello Stato federale confermano quanto adesso ho detto per le Regioni, essendovi piena analogia fra i due casi; essendo cioè, pur nella differenza dei due tipi di ordinamento, comune l'esigenza di una specifica rappresentanza degli interessi differenziati, cui si conferisce un proprio rilievo costituzionale»².

Il secondo perno, implicito, consiste nella consapevolezza maturata nelle faticose giornate dei mesi precedenti in cui si era costruito l'elenco delle materie dell'articolo 117, secondo cui il valore di tale elenco sa-

(1) Testo leggibile all'indirizzo *web*: <http://www.nascitacostituzione.it/05appendici/05p2generali/02/index.htm?008.htm&2>.

(2) *Ibidem*.

rebbe stato comunque relativo perché non in grado di risolvere a priori molte incertezze, dal momento che le leggi nascono per problemi e a cavallo di materie diverse. Lo aveva puntualmente affermato Ruini nella seduta del 12 giugno, sostenendo che «è con la concreta sperimentazione dei limiti legislativi fra Stato e Regione che si potrà, a mio avviso, dar solida base all'ente regionale»³.

L'impostazione iniziale di Mortati è però progressivamente capovolta. Il 7 ottobre 1947 è approvato l'ordine del giorno Nitti che porta ad eleggere tutti i senatori a suffragio universale e diretto mediante collegi uninominali. Il successivo 24 gennaio è approvato l'emendamento Dossetti⁴ che di fatto elude il vincolo del collegio, stabilendo che per essere eletti occorre raggiungere l'astronomico *quorum* del 65% dei votanti, trasformando così di fatto il sistema da maggioritario in proporzionale a preferenza bloccata. Conseguentemente, la stessa nozione di «base regionale», su cui il Senato è eletto ai sensi dell'art. 57.1 Cost., anziché essere valorizzata, viene interpretata in modo riduttivo, limitatamente alla dimensione regionale della circoscrizione entro cui operare il recupero dei resti per l'aggiudicazione dei seggi non assegnati nei collegi uninominali.

Il nostro Paese diventa così l'unico sistema parlamentare al mondo in cui Camera e Senato esercitano le medesime funzioni, differendo solo per la composizione dell'elettorato attivo (25 anni anziché 18) e passivo (40 anni anziché 25) e per il numero di componenti (315, più senatori a vita, rispetto ai 630 deputati).

Invero, il costituente aveva originariamente optato per una diversa durata del Senato (6 anni) rispetto a quella della Camera (5 anni), ma fu subito evidente che un sistema parlamentare basato su identiche funzioni, in cui il Governo doveva ottenere la fiducia di entrambe le Camere, avrebbe mal tollerato l'esistenza nelle due Camere di maggioranze politiche diverse, con conseguente rischio di paralisi del sistema. Da qui, la decisione di parificare la durata del Senato a quella quinquennale della Camera, dapprima per via di fatto, con gli scioglimenti anticipa-

(3) <http://www.nascitacostituzione.it/03p2/05t5/117/index.htm>.

(4) http://www.Camera.it/_dati/Costituente/Lavori/Assemblea/sed362/sed362.pdf.

ti del 1953 e del 1958, contestuali alla fine della legislatura della Camera, poi di diritto con la riforma dell'art. 60.1 Cost., approvata con l'art. 3 della l. cost. 2/1963.

In presenza di due Camere sostanzialmente identiche, espressione di una medesima classe politica nazionale, il rapporto centro-periferia era destinato ad essere gestito all'interno di ciascuna forza politica nazionale. Lo Stato è quindi solo debolmente decentrato a causa della frattura sulla collocazione internazionale che domina la seconda parte dei lavori della Costituente dopo la rottura del Governo tripartito nella primavera del 1947.

Fin dove poteva spingersi con quelle regole il processo di decentramento? Evidentemente fino al punto in cui ciò avesse aiutato l'evoluzione del sistema politico nazionale, di cui era variabile strettamente dipendente. Il massimo possibile, a Costituzione e a legislazione elettorale invariate, sotto il primo sistema dei partiti fu la dinamica che portò – con i Governi della cosiddetta solidarietà nazionale tra 1976 e 1979 – al d.P.R. n. 616 del 1977 sul trasferimento delle competenze amministrative come compensazione a favore del Pci dell'astensione data al centro al Governo Andreotti.

Una dinamica simile a quanto visto in questi decenni in Spagna, dove un Senato per quattro quinti eletto direttamente e solo per un quinto integrato da rappresentanti dei Consigli Regionali (quindi espressione anch'esso della classe politica nazionale, per di più di serie B perché destinato a una Camera senza fiducia e con scarsi poteri) non ha rappresentato un elemento di chiusura del sistema decentrato e dove si è assistito ad una serie di *stop and go* tra fasi autonomistiche e fasi centralistiche a seconda che i voti dei partiti regionalisti fossero o no decisivi per il Governo nazionale⁵.

Arrivati nella seconda metà degli anni Settanta al punto massimo com-

(5) Si veda la ricostruzione offerta nel Capitolo sulla Spagna dalla Ricerca sugli ordinamenti di Paesi europei ed extra-europei realizzata nel 2015 dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma per il Dipartimento per le Riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio consultabile all'indirizzo <http://www.riformeistituzionali.gov.it/documentazione-su-altri-paesi/ricerca-sugli-ordinamenti-di-paesi-europei-ed-extra-europeistar/>. Non a caso il Governo Zapatero avanzò nel 2004 una proposta di riforma costituzionale per la regionalizzazione del Senato.

patibile con le norme varate nel 1947 e nel 1948, l'impostazione di Mortati si rivelava presbite perché ci si rendeva conto che il disegno di Stato decentrato era comunque troppo debole. A poche settimane di distanza, a fine 1979, lo rilanciavano sia Nilde Iotti in un celebre discorso a Piombino⁶ sia il giurista Pototschnig in uno dei convegni più articolati sulle riforme costituzionali della Lega Democratica di Scoppola e Ardigò⁷.

Il tema diventerà politicamente attuale, però, solo con la crisi del primo sistema dei partiti.

1.2. Il tentativo incompleto di superare l'assetto centralista e la ripresa realistica dell'impostazione della Costituente

Per varie ragioni, in particolare a causa dell'emergere della Lega Nord, partito spesso decisivo per le maggioranze di Governo, sedicente federalista ma in realtà oscillante tra varie posizioni, il recupero delle intuizioni dello Stato decentrato del primo periodo della Costituente non si svolge in modo coerente.

Dopo la necessaria riforma elettorale (1995) e costituzionale (1999), senza le quali i contenitori regionali non avrebbero avuto i requisiti minimi di stabilità e di efficienza per gestire nuove competenze, com'è noto la riforma del Titolo Quinto del 2001 si sviluppò soprattutto in relazione all'aggiornamento degli elenchi di competenza, mentre la questione della connessa riforma del bicameralismo fu affrontata solo da una norma transitoria, peraltro inattuata, che avrebbe integrato la Commissione Bicamerale per le Questioni regionali. Dopo qualche anno di problematica attuazione Roberto Bin la definiva così: «la riforma del Titolo V: un disegno senza forma»⁸, invitando a intervenire sui meccanismi di cooperazione anziché sulla «scrittura e riscrittura delle etichette

(6) Cfr. la mia ricostruzione in <https://stefanoceccanti.files.wordpress.com/2016/06/ceccanti-ri-forma-cost.pdf>

(7) U. POTOTSCHNIG, *Stato e società: il problema delle autonomie*, in *Appunti di cultura e di politica*, n. 12/1979. Ripreso e commentato in S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. XII/XIII.

(8) In S. CECCANTI, S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 267 ss.

di materie e della qualificazione astratta del tipo di potestà attribuita⁹, terreno vischioso su cui si stava invece prevalentemente orientando il Governo di centrodestra con la riforma che sarebbe poi stata sconfitta nel *referendum* del 2006.

In assenza di questa responsabilizzazione nazionale del sistema delle autonomie è la Corte costituzionale che, complici anche le esigenze di unitarietà imposte dalla crisi economica, ha ovviato all'assenza di strumenti di coordinamento, come la clausola di supremazia, provvedendo di fatto ad un riaccentramento del sistema, dapprima con la c.d. sussidiarietà legislativa e poi con il coordinamento della finanza pubblica, come riconosciuto dagli studi più puntuali in merito¹⁰.

A partire dall'inizio della presente legislatura, sin dai lavori della commissione degli esperti del Governo Letta, il tema è stato quindi correttamente rilanciato a partire dalla trasformazione della seconda Camera, riprendendo l'impostazione presbite di Mortati alla Costituente.

Prima di entrare nei dettagli degli esiti concreti cui si è giunti e dei problemi relativi alla possibile successiva attuazione della riforma, giova però svolgere una considerazione realistica sull'intervento che si compie e sui riferimenti comparatistici che vengono utilizzati per sostenerlo o, più spesso, per criticarlo.

Anche le seconde Camere di Stati decentrati, come segnala il contributo sull'Austria presente in questo fascicolo¹¹, vivono comunque dentro un sistema politico e risentono non solo delle dinamiche centro-periferia e della rappresentanza territoriale, ma anche delle tensioni tra partiti e maggioranze regionali e nazionali. Non esiste quindi un modello di seconda Camera che si possa estraniare del tutto da logiche politiche. Quello che si dice per il *Bundesrat* austriaco, cui la composizione del nuovo Senato italiano assomiglia molto, vale non di meno per il

(9) *Ivi*, p. 279.

(10) Mi limito qui a richiamare, tra i tanti, i testi di A. STERPA, *Il pendolo e la livella. Il "federalismo all'italiana" e le riforme*, Torino, Giappichelli, 2015; G. D'AMICO, D. TEGA, *1993-2013: la Corte costituzionale tra giurisprudenza e politica*, in S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013)*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 551 e ss.

(11) K. KÖSSLER, *Reform of the Second Chamber or its Perpetuation? The Austrian Dilemma and its Implications for the Italian Senate*.

Bundesrat tedesco, spesso descritto come unico modello ideale privo di contraddizioni. Non a caso nel 2006 vi è stata in Germania una riforma costituzionale che aveva l'ambizione di ridurre sensibilmente le leggi bicamerali paritarie dal 60% circa al 25%, perché, in caso di maggioranze diverse, chi si trovava all'opposizione al *Bundestag* ma in maggioranza al *Bundesrat* tendeva a minacciare se non anche ad utilizzare il veto in termini più politici che territoriali¹².

Si tratta quindi di una linea d'innovazione tutt'altro che improvvisata, che risale alla Costituente, che affronta il principale problema lasciato aperto nel 2001, che è senz'altro migliorativa di uno *status quo* appaltato in maniera anomala alla Corte costituzionale, ma che non avrà effetti del tutto risolutivi perché l'intreccio tra logica istituzionale di rappresentanza di livelli diversi e logica politico-partitica è non meno inevitabile della sovrapposizione di competenze legate agli elenchi di materie. Né le cose sarebbero state diverse con la scelta per altri modelli di seconde Camere, spesso presentati erroneamente come miracolistici e privi di tali inconvenienti.

2. Il Senato nella riforma costituzionale

La trasformazione del Senato in Camera di rappresentanza delle «istituzioni territoriali» (art. 55.5 Cost.)¹³, ad elezione indiretta e non più (con)titolare del rapporto di fiducia, risponde ad una duplice esigenza: completare la riforma del Titolo V del 2001 attraverso la creazione di una «Camera delle Regioni» ed evitare l'ingovernabilità causata dall'esistenza nelle due Camere di maggioranze politiche opposte.

(12) Si veda la ricostruzione offerta nel capitolo sulla Germania dalla già citata Ricerca sugli ordinamenti di Paesi europei ed extra-europei realizzata nel 2015 dal Dipartimento di Scienze politiche dell'Università «La Sapienza» di Roma per il Dipartimento per le Riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio, consultabile all'indirizzo <http://www.riformeistituzionali.gov.it/documentazione-su-altri-paesi/ricerca-sugli-ordinamenti-di-paesi-europei-ed-extra-europei>. Alla fine, però, dopo la riforma, l'area delle leggi bicamerali paritarie è scesa meno del previsto, cioè poco sotto al 40%.

(13) Solo per ragioni di comodità espositiva e per migliore intelligenza del lettore, si è preferito far riferimento nel testo direttamente agli articoli della Costituzione, così come sarebbero modificati se fosse approvato per referendum costituzionale il prossimo 4 dicembre il disegno di legge costituzionale recante *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione*, approvato da Senato e Camera in seconda lettura rispettivamente il 20 gennaio e il 12 aprile 2016.

Per un verso, quindi, la riforma costituzionale costituisce il tassello mancante della riforma del Titolo V del 2001, allorquando, a fronte della maggiore autonomia statutaria, legislativa, amministrativa e finanziaria attribuita alle Regioni (ordinarie e speciali), non si prevede una sede istituzionale centrale in cui esse potessero confrontarsi con lo Stato per dirimere le controversie sui rispettivi ambiti di competenza legislativa, stante l'inevitabilmente incerta loro suddivisione per materie. Da qui, i sempre più numerosi conflitti insorti tra Stato e Regioni, la cui risoluzione, in assenza di una sede politico-parlamentare di raccordo tra Stato e Regioni, si è finora inevitabilmente scaricata sulla Corte costituzionale. Ciò è dimostrato inequivocabilmente dal numero crescente di giudizi in via principale, fino a sopravanzare le altre tipologie di processo costituzionale, ivi compresi i giudizi incidentali¹⁴. I giudici costituzionali sono stati così chiamati a svolgere un ruolo – non richiesto e non gradito – di sostanziale riscrittura della riforma del 2001, correggendone gli eccessi tramite una giurisprudenza talora creativa, ad esempio ricorrendo al principio di sussidiarietà verticale per riportare alla legislazione dello Stato materie attribuite alle Regioni (v. Corte cost. 303/2003).

Per altro verso, privando il Senato del rapporto di fiducia, concentrato nella sola Camera dei deputati, si è voluto evitare il rischio – sempre più frequente dal 1994 ad oggi – di due Camere politicamente disomogenee, se non opposte. Rischio dovuto a due fattori: da un lato, il diverso elettorato attivo (18 anni per votare alla Camera, 25 per il Senato), oggi sempre più rilevante; dall'altro lato, le diverse formule elettorali: dal 1993 al 2005 per il diverso modo di attribuzione del 25% dei seggi proporzionali (scheda unica al Senato, doppia alla Camera), dal 2005 al 2015 per l'attribuzione dei premi regionali al Senato, anziché nazionale come alla Camera (340 seggi), poi dichiarati incostituzionali perché, come tali, non garantivano «la formazione di maggioranze parlamentari (...) coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea», così rischiando «di compromettere (...) il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana» e «di

(14) Sull'analisi, qualitativa e quantitativa, del contenzioso Stato/Regioni, v. i *dossier* curati dal Servizio studi della Corte costituzionale (www.cortecostituzionale.it/studiRicerche.do).

vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del Governo» (Corte cost. 1/2014, 4). In un sistema parlamentare, come il nostro, in cui entrambe le Camere devono paritariamente conferire la fiducia al Governo e approvare le leggi, la presenza al loro interno di maggioranze politiche diverse, se non opposte, è stata sempre considerata un fattore non di opportuna dialettica politica "virtuosa" o di ideale "contrappeso" per mitigare i possibili eccessi della maggioranza di turno, ma di potenziale instabilità, se non di paralisi, del sistema. Rischio, invero, considerato più che eventuale se, per evitarlo, è stata approvata come detto nel 1963 la riforma costituzionale che ha parificato la durata del Senato a quella quinquennale della Camera¹⁵. A causa, però, dei due fattori sopra citati – diverso elettorato e formula elettorale – negli ultimi vent'anni la presenza di maggioranze politiche diverse tra le due Camere (oppure di una maggioranza ampia in una ma risicata nell'altra) si è ripetuta con allarmante frequenza, sicché per formare un Governo si è dovuto ricorrere a migrazioni parlamentari (così nel 1994, quando il Governo Berlusconi I ebbe la maggioranza al Senato grazie all'appoggio di alcuni senatori del Patto Segni), ad accordi post-elettorali (nel 1996 il Governo Prodi, in maggioranza al Senato, ebbe anche quella della Camera grazie all'appoggio dei deputati di Rifondazione comunista, i quali com'è noto lo misero in crisi nel 1998), al voto favorevole dei senatori a vita ed eletti nella circoscrizione Estero (nel 2006 così nacque il Governo Prodi II; peraltro, non va dimenticato che se ci fosse stato il premio di maggioranza nazionale anche al Senato, se lo sarebbe aggiudicato il centro-destra, per cui vi sarebbero state due Camere di segno politico opposto); infine, tramite accordi di grande coalizione (è il caso del Governo Letta, nato nel 2013 grazie all'accordo tra Partito democratico e Popolo della Libertà e, dopo la scissione di quest'ultimo, con il Nuovo Centro destra). In definitiva, «il bicameralismo paritario italiano ha realizzato la massima di Sieyès: se la seconda Camera concorda con la prima è inutile; se è in disaccordo, è dannosa» (16). Dopo quarant'anni di dibattiti e di ten-

(15) V. *supra*, p. 436.

(16) V. LIPPOLIS, *La riforma costituzionale Renzi-Boschi: la soluzione (con qualche ombra) di due*

tativi di superamento del bicameralismo paritario, il Senato non viene abrogato – il che avrebbe trasformato il nostro nell'unico Stato monocamerale tra quelli più popolosi¹⁷ – ma “regionalizzato”, riprendendo e sviluppando così l'originaria intenzione del costituente di una Camera eletta «a base regionale» (art. 57.1 Cost.).

2.1. *La composizione del nuovo Senato*

Quale Camera di rappresentanza delle “istituzioni territoriali”, il Senato non è più eletto direttamente dagli elettori, al pari di quanto avviene negli altri Stati – federali o regionali – in cui le seconde Camere “regionali”, proprio perché chiamate a rappresentare gli interessi dei territori, non sono elette direttamente dagli elettori, il che ne farebbe un “inutile dop-pione” della prima Camera “politica”, ma composte: o direttamente dai membri degli esecutivi degli Stati federali (così il *Bundesrat* tedesco); o da coloro che sono eletti dai Consigli regionali al loro interno (così il *Bundesrat* austriaco e, per un quinto, il *Senado* spagnolo); o dai senatori eletti in secondo grado da appositi collegi elettorali che riuniscono a livello dipartimentale deputati, consiglieri regionali, consiglieri dipartimentali e delegati dei Consigli municipali (così il Senato francese). Tutte modalità che permettono al senatore di rappresentare non le comunità territoriali ma le loro istituzioni, secondo una rappresentanza, come vedremo, non politica ma territoriale o, se si vuole, politico-territoriale. Inoltre, al pari delle altre “Camere regionali”¹⁸, il Senato vede ridursi i propri componenti da 315 a 95, cui vanno aggiunti i cinque senatori di

annosi e gravi problemi, in *Lo Stato*, 6, 2016, p. 348.

(17) Limitandosi agli Stati dell'Unione europea, è agevole riscontrare che i 15 Stati monocamerali sono tutti di piccole-medie dimensioni: Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Portogallo, Repubblica ceca, Slovacchia, Svezia, Ungheria. Di contro sono bicamerali gli Stati più popolosi e che, anche per questo, valorizzano le autonomie locali e regionali: Francia, Germania, Polonia, Regno Unito, Spagna.

(18) Il *Bundesrat* tedesco è composto da 69 membri, quello austriaco da 64, il Consiglio degli Stati svizzero da 46, il Senato USA da 100, il Consiglio federale russo da 166, il Consiglio degli Stati indiano da 250. Fanno eccezione il Senato spagnolo (266, però per i quattro quinti ad elezione diretta) e il Senato francese (348, a causa del rilevante numero – 145 mila! – di grandi elettori).

nomina presidenziale (art. 57.1 Cost) – il cui mandato però non è più a vita ma settennale (art. 59.2 Cost.) – e gli ex Presidenti della Repubblica, che rimangono senatori a vita (art. 59.1 Cost.)¹⁹. «La ripartizione dei [novantacinque] 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» (art. 57.4 Cost.), con la precisazione però che «nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due» (art. 57.3 Cost.).

Ispirandosi al modello del *Bundesrat* austriaco, i novantacinque senatori sono eletti con metodo proporzionale²⁰ dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano fra i loro componenti «e, nella misura di uno per ciascuno fra i Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori» (art. 57.2 Cost.), «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi» (art. 57.5 Cost.)²¹. Di conseguenza, dei suddetti novantacinque senatori, settantaquattro saranno consiglieri regionali e ventuno Sindaci. Il loro ridotto numero e la loro ripartizione non paritaria²²

(19) Sulla *ratio* della loro presenza v. *infra*, § 2.3.

(20) La scelta del metodo proporzionale è rimessa ad un'apposita legge bicamerale (v. artt. 57.6 e 70.1 Cost.) da approvare entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale (art. 39.6 l. cost.). Nelle more, si applica la formula proporzionale di cui al precedente art. 39.1, il quale prevede in via transitoria che ogni consigliere voti «per una sola lista di candidati, formata da consiglieri e Sindaci dei rispettivi territori» e che i seggi siano attribuiti proporzionalmente alle liste in base ai quozienti interi ed ai maggiori resti ottenuti.

(21) Sull'ambiguità di tale formula, comunque aderente al duplice ruolo del Senato, Camera delle Regioni ma anche Camera di raffreddamento e ripensamento politico, v. *infra*, p. 459.

(22) L'obiezione di A. PACE, *Referendum costituzionale 2016. Le ragioni del NO*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 26 ss., secondo cui la rappresentanza territoriale deve essere paritaria, trova riscontro, a livello comparato, prevalentemente nelle Camere alte degli Stati federali, in cui le entità federate rivendicano così la loro pari dignità istituzionale, a prescindere dalla differente numerosità, talora rilevante, della loro popolazione: 2 senatori per ognuno dei 50 Stati negli USA (XVII emendamento); 24 senatori per ciascuno dei 4 Stati fondanti in Canada (art. 22 Cost.); 12 senatori per ognuno dei 6 Stati in Australia (art. 7.3 Cost.); 2 senatori per ogni Cantone (e uno per ogni mezzo Cantone) in Svizzera (art. 150). Così, invece, non è sia in altri Stati federali, dove gli Stati membri sono rappresentati in modo non paritario (artt. 51 GG Germania; 34 Cost. Austria), sia negli Stati regionali dove le autonomie territoriali sono rappresentate in modo non paritario in Francia (art. 24.4 Cost.) e in modo parziale in Spagna, dove solo un quinto dei

ma in proporzione alla popolazione delle singole Regioni fanno sì che in molti casi – e particolarmente nei Consigli regionali e delle Province autonome che dovranno eleggere appena due (10 casi) o tre (2 casi) senatori²³ – il metodo proporzionale non possa dispiegare pienamente i suoi effetti²⁴.

Tali novantacinque senatori restano in carica fino allo scioglimento «degli organi delle istituzioni territoriali da quali sono stati eletti» (art. 57.5 Cost.)²⁵, cumulando, entro certi limiti²⁶, le due cariche. Tale doppio mandato consigliere regionale/Sindaco-senatore, anziché migliorare il raccordo centro-periferia, esaltando con ciò il ruolo di rappresentanza territoriale del nuovo Senato e dei suoi componenti²⁷, potrebbe di fatto peggiorarlo se non s'introducono delle regole organizzative e procedurali che consentano ai nuovi senatori di poter svolgere contemporaneamente il loro duplice ruolo, senza che l'uno vada a decremento dell'altro²⁸. Da questo punto di vista si palesa fin d'ora decisivo il ruolo che

senatori è designato dalle Comunità autonome (art. 69 Cost.).

(23) In base all'ultimo censimento, i senatori sono così ripartiti: 14 alla Lombardia, 9 alla Campania, 8 al Lazio, 7 a Piemonte, Sicilia e Veneto; 6 a Emilia-Romagna e Puglia, 5 alla Toscana, 3 a Calabria e Sardegna, 2 ad Abruzzo, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Molise, Umbria, Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Trento e Provincia autonoma di Bolzano.

(24) Sul contrasto tra metodo proporzionale e numero ridotto di senatori da eleggere v. V. DE SANTIS, *La "doppia investitura" dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare "al centro" le istituzioni territoriali*, in *forumcostituzionale.it*, 11, 2015, p. 6 ss., nt. 22 e Autori ivi citati.

(25) Fanno eccezione i Sindaci, i quali decadono dalla carica di senatore non solo quando sarà sciolto il Consiglio regionale che li ha eletti (art. 57.5 Cost.), ma anche in caso di cessazione della loro carica (art. 57.6 Cost.).

(26) Secondo l'art. 63.2 Cost., infatti, il regolamento del Senato dovrà stabilire «in quali casi l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato della Repubblica possono essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali», giacché sui senatori, al pari dei deputati, grava «il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni» (art. 64.5 Cost.). Inoltre, a conferma di tale doppio ruolo, l'art. 66.2 Cost. prevede che «il Senato della Repubblica prende atto della cessazione dalla carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore».

(27) In Francia, i Sindaci e i Presidenti di Regione o di Dipartimento non potranno essere più eletti parlamentari nazionali (dal 2017: *loi organique* n. 2014-1251) o europei (dal 2019: *loi* n. 2014-1262). Pertanto, essi non potranno più cumulare la loro carica con quella di senatori, riprova dell'esito insoddisfacente del c.d. doppio mandato, che resta solo per la carica di consigliere locale. V. in questo fascicolo il contributo di S. VENTURA, nt. 14.

(28) Considerazioni pessimistiche esprime R. BIN, *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale*, in *Diritti regionali*, 2, 2016, p. 170.

avrà il nuovo regolamento del Senato nel prevedere soluzioni procedurali che potrebbero ovviare al problema²⁹.

2.2. Le funzioni del Senato come Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali

Innanzitutto, il nuovo Senato non è più (con)titolare del rapporto di fiducia (art. 55.4 Cost.), attribuito in via esclusiva alla Camera dei deputati, la quale sola deve accordare e revocare la fiducia al Governo (art. 94, commi 1 e 2, Cost.). Solo apparentemente tale scelta può sembrare dipesa dal fatto che il Senato sia Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali ad elezione indiretta³⁰. In realtà, l'esperienza comparata dimostra come dappertutto la funzione fiduciaria sia esclusivamente attribuita alla Camera bassa, per cui il Senato non vota né la fiducia, né la sfiducia, a prescindere che sia ad elezione diretta (in Stati federali come l'Australia o non federali come la Spagna, il Giappone, la Polonia o la Repubblica Ceca) o indiretta (in Stati federali come la Germania, l'Austria, il Belgio o il Canada o non federali come la Francia, il Regno Unito o l'Irlanda).

Inoltre, quale Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali, il Senato partecipa al procedimento legislativo in posizione paritaria rispetto alla Camera dei deputati su alcune limitate, ma importanti, materie. Ai sensi dell'art. 70.1 Cost., infatti, devono essere approvate collettivamente da entrambe le Camere quelle leggi in cui il consenso dell'organo rappresentativo delle istituzioni territoriali è stato ritenuto necessario e insuperabile: «le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche»; «l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni»; l'ordinamento di Roma capitale (art. 114.3 Cost.); l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ad altra Regione ordinaria, sulla base di intesa tra quest'ultima e lo Stato (art.

(29) V. *infra*, § 3.

(30) Si tratta di elezione diretta, e non di secondo grado, giacché i Consigli regionali non sono ovviamente a ciò esclusivamente preposti, come invece accade per il collegio che elegge in Francia i senatori e negli Stati Uniti il Capo dello Stato.

116.3 Cost.); le procedure sulla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'UE e all'attuazione e esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'UE nonché le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di loro inadempienza (art. 117.5 Cost.); i casi e le forme con cui le Regioni, nelle materie di loro competenza, possono concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato (art. 117.9 Cost.); i principi generali sulla finanza e sul patrimonio di Comuni, Città metropolitane e Regioni (art. 119.6 Cost.); le procedure d'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo (art. 120.2 Cost.); i principi fondamentali sul sistema elettorale regionale e per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza (art. 122.1 Cost.); i trasferimenti di un Comune da una Regione ad un'altra (art. 132.2 Cost.). Il ruolo del Senato come Camera di rappresentanza territoriale emerge anche qualora il Governo presenti un testo di legge che interviene «in materie non riservate alla legislazione esclusiva [statale] quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale» (art. 117.4 Cost.; c.d. "clausola di supremazia"). In tal caso, infatti, l'esame del Senato è obbligatorio, senza che occorra la richiesta di un terzo dei componenti prevista negli altri casi³¹. Inoltre, se il Senato approva modifiche al testo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, la Camera che non vi si voglia conformare deve egualmente pronunciarsi a maggioranza assoluta solo però nel voto finale e non in quello sulle singole modifiche proposte (art. 70.4 Cost.). Si tratta, quindi, di leggi che si collocano a metà strada tra quelle bicamerali e quelle a prevalenza "semplice" della Camera. È evidente come, in tal caso, la valorizzazione del ruolo del Senato, pur comportando un aggravamento procedurale non indifferente a carico della Camera, non possa comunque arrivare a mettere in discussione la supremazia di quest'ultima, quale Camera di rappresentanza degli interessi nazionali (art. 55.3 Cost.), in presenza di un intervento motivato da ragioni superiori, come la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o dell'interesse nazionale.

(31) Incerto è, piuttosto, se parimenti obbligatoria siano la delibera in tal senso e la conclusione dell'esame entro trenta giorni, come previsto in via generale dall'art. 70.3 Cost.

Quale Camera di rappresentanza territoriale, il Senato svolge due importanti e delicate funzioni costituzionali: l'elezione del Presidente della Repubblica e il parere sullo scioglimento degli organi di governo delle Regioni. Sotto il primo profilo, i senatori partecipano insieme ai deputati all'elezione del Presidente della Repubblica, che continua ad essere eletto dal Parlamento in seduta comune (art. 83.1 Cost.). L'aumento del numero dei rappresentanti delle istituzioni territoriali (95) rispetto ai precedenti delegati regionali (58)³², unitamente alla previsione di quorum elettivi più alti degli attuali (art. 83.2 Cost.)³³, dimostrano come, seppur a fronte della diminuzione del numero dei parlamentari direttamente eletti (630 anziché 945), si sia voluto maggiormente far risaltare il ruolo del Capo dello Stato di rappresentante dell'unità nazionale al di sopra dei particolarismi politici e regionali³⁴.

Sotto il secondo profilo, spetterà al Senato la formulazione del parere (finora di competenza della Commissione parlamentare per le questioni regionali) sul decreto del Presidente della Repubblica con cui sono disposti lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta (art. 126.1 Cost.).

Una considerazione a parte, infine, merita l'elezione da parte del Senato di due dei cinque giudici costituzionali³⁵, secondo quanto previsto

(32) Secondo l'abrogando art. 83.2 Cost. tre per ogni Regione, eccetto l'unico delegato della Valle d'Aosta.

(33) Non risponde al vero la tesi per cui, grazie al premio previsto dalla legge elettorale della Camera dei deputati (c.d. *Italicum*), la maggioranza potrebbe controllare l'elezione del Presidente della Repubblica poiché l'art. 83.2 Cost. mantiene la maggioranza dei due terzi nei primi tre scrutini e sostituisce l'attuale maggioranza assoluta richiesta dal quarto scrutinio fino al sesto scrutinio con: la maggioranza dei tre quinti degli aventi diritto (cioè 438 voti, ottenibili nell'ipotesi semplicemente irrealistica che ai 340 deputati del premio di maggioranza si unissero – e per di più in un voto a scrutinio segreto – 98 dei 100 senatori); dal settimo scrutinio, con la maggioranza dei tre quinti dei votanti (fermo restando il voto della maggioranza degli aventi diritto ex art. 64.4 Cost.), giacché tale *quorum* potrebbe essere in tal caso raggiunto dai parlamentari della maggioranza solo se una significativa parte dei parlamentari dell'opposizione, per scelta politica, decidesse di non votare, esprimendo così un tacito consenso, o se si vuole, un non manifesto dissenso verso il candidato della maggioranza.

(34) Cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1982, p. 633; F. CUOCOLO, *Note a margine dell'elezione presidenziale*, in *Dir. Soc.*, 4, 1978, p. 685.

(35) Di contro, i membri "laici" del Consiglio superiore della magistratura continuano ad essere eletti a Camere riunite. Tale asimmetria, oggetto di critiche (v. T.E. FROSINI, *Risposte*, cit., 1° gennaio 2016, p. 142), pare però preferibile sia alla loro elezione separata, non dovendo certo

dall'art. 135.1 Cost., evidentemente ispirato all'esigenza – propria degli Stati federali (v. artt. 94 G.G. Germania e 147.2 Cost. Austria), ma presente anche in quelli regionali (v. art. 159.1 Cost. Spagna) – di fare in modo che la Corte sia composta da giudici eletti sia dalla Camera politica che dalla Camera di rappresentanza territoriale. Si dice spesso – ed è verissimo – che i giudici eletti dal Senato non per questo saranno chiamati a rappresentare all'interno delle Corti le ragioni delle istituzioni territoriali. Ma è pur vero che le formule più sfumate impiegate per giustificare l'elezione separata, e che fanno appello ad una generica sensibilità o attenzione dei giudici costituzionali così eletti per le tematiche dei territori, potrebbe essere solo un velo di fronte ad una realtà che li vorrebbe, almeno nelle intenzioni degli elettori, se non patrocinatori, quantomeno interpreti delle istanze regionali all'interno di una Corte costituzionale considerata collegio arbitrale³⁶.

2.3. Le funzioni del Senato come Camera politica di ripensamento e raffreddamento

Oltreché quelle relative al suo essere Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali, il Senato svolge altre funzioni, riconducibili piuttosto all'esigenza, propria di tutte le seconde Camere, a prescindere dalla loro natura, di una maggiore ponderazione e riflessione di testi legislativi particolarmente importanti, in cui sono talora coinvolte le altre funzioni esercitate dal Senato. È in questa prospettiva che trova spiegazione la presenza, altrimenti fuori contesto, dei senatori nominati dal Presidente della Repubblica e di questi ultimi alla scadenza del mandato (art. 59 Cost.)³⁷. In alcuni casi, il coinvolgimento del Senato trova giustificazione nel suo essere comunque Camera politica, su base territoriale, ma politica. È in quest'ottica che, a nostro parere, va rintracciato il motivo per cui, ai

tali membri esprimere sensibilità territoriali, sia all'attribuzione di tale compito esclusivamente alla Camera dei deputati, giacché la presenza dei senatori, allargando la base elettiva, stempera il rischio di una eccessiva prevalenza della maggioranza lì presente.

(36) V. le condivisibili considerazioni di Q. CAMERLENGO, *Principi di risposte a questioni di principio: otto quesiti sulla riforma costituzionale*, 22 gennaio 2016, in *Diritti regionali*, 2, 2016, p. 181 ss.

(37) Cfr. B. CARAVITA, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del Sì*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 31, nt. 51.

sensi dell'art. 70.1 Cost., il Senato eserciti paritariamente la funzione legislativa con la Camera dei deputati su alcune leggi fondamentali, dette per l'appunto bicamerali, quali «le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali», in cui la presenza del Senato potrebbe solo in parte giustificarsi quale organo di rappresentanza degli enti costitutivi della Repubblica *ex art. 114 Cost.*³⁸, essendo tale partecipazione più propria degli Stati federali³⁹; e «le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti (...) i *referendum* popolari [e] le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71», e cioè i *referendum* propositivi e d'indirizzo.

In altri casi, invece, viene in rilievo il ruolo del Senato in riferimento all'Unione europea, e cioè, nello specifico, di concorrere «all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea», di partecipare «alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea» e di verificare «l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori». In quest'ambito, si giustifica la natura bicamerale della «legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea» e le leggi che, ai sensi dell'art. 80, secondo periodo, Cost., autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (art. 70.1 Cost.). Si tratta di competenze che nascono certo dall'esigenza di consentire a Regioni, Città metropolitane e Comuni di svolgere un ruolo fondamentale di raccordo con l'Unione europea, con specifico riferimento alla partecipazione alla fase sia (ascendente) di produzione che in quella (discendente) di attuazione del diritto dell'Unione europea, anche ai fini del rispetto

(38) *Contra* C. CHIOLA, *Disarmonie nella riforma del Senato*, in *federalismi.it*, 16, 2015, p. 3 ss.

(39) Negli Stati federali, infatti, gli Stati membri partecipano al procedimento di revisione costituzionale tramite la loro assemblea legislativa, il loro corpo elettorale o i loro rappresentanti nella seconda Camera (v. artt. 195 Cost. Svizzera; 79.2 G.G. Germania; 128 Cost. Australia; V Cost. Usa). Negli Stati autonomisti, invece, gli enti territoriali partecipano alla revisione costituzionale tramite la seconda Camera: v. artt. 167 Cost. Spagna, in cui però solo un quinto dei Senatori è designato dalla Comunità autonome, e 89.2 Cost. Francia in cui però l'opposizione del Senato può essere superata con l'indizione di un *referendum* da parte del Presidente della Repubblica; v., criticamente, V. LIPPOLIS, *La riforma costituzionale*, cit., p. 350 ss.

del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, *ex art. 6* del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, nonché, più in generale, alla verifica dell'impatto delle sue politiche sui territori.

Infine, non potevano che essere bicamerali le leggi che riguardano la composizione del Senato e lo *status* dei suoi membri, e quindi la legge «che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma» e le leggi, che, ai sensi dell'art. 57.6 Cost., determinano le modalità di attribuzione dei seggi, di elezione e di sostituzione dei senatori (v. sempre art. 70.1 Cost.). L'autorevole obiezione secondo cui l'attribuzione ad un Senato ad elezione indiretta della funzione legislativa violerebbe il principio costituzionale della sovranità popolare, che imporrebbe l'elezione diretta delle Assemblee legislative⁴⁰, oltretutto non tenere in debito conto che i senatori consiglieri regionali o Sindaci non sono affatto privi di legittimazione democratica perché eletti – i primi con le preferenze, i secondi direttamente dai cittadini –, non trova riscontro a livello comparato, dove molti sono i Paesi in cui seconde Camere non elettive (ad es. Austria, Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna) – o non interamente elettive (Spagna) – partecipano al procedimento legislativo ma in posizione asimmetrica rispetto alla Camera, la cui volontà alla fine prevale perché diretta espressione del corpo popolare⁴¹. Inoltre essa, in ultima analisi,

(40) A. PACE, *Le insuperabili criticità della riforma costituzionale di Renzi, in libertae giustizia*, it, 25 febbraio 2016; Id., *Referendum costituzionale*, cit., p. 32.

(41) Nel procedimento legislativo di questi Paesi la Camera bassa, ad elezione diretta, prevale sempre sulla Camera alta, ad elezione indiretta, perché l'opposizione della Camera alta ha solo valore di veto sospensivo che la Camera bassa può superare (come accade nel Regno Unito): *a*) a maggioranza qualificata (artt. 42.4 Cost. Austria; 90.2 Cost. Spagna; 59.2 Cost. Giappone; 121 Cost. Polonia; 47 Cost. Repubblica Ceca, Regno Unito); *b*) o dopo l'infruttuoso ricorso ad una commissione di conciliazione (Parlamento UE; artt. 78-82 Cost. Belgio; 22.2 Cost. Irlanda; 77-78 GG Germania, dove la perdurante opposizione del *Bundesrat*, dopo il fallito tentativo di mediazione, determina la bocciatura dei soli progetti di legge riguardanti direttamente i *Länder*; *c*) per decisione del Governo (art. 45 Cost. Francia; 81 Cost. Germania); *d*) in determinate materie, specie finanziarie [v. artt. 53 Cost. Australia; 42.5 Cost. Austria; 21 Cost. Irlanda, Gran Bretagna (*financial privilege Parliament Act 1911*); art. 1 sez. VII Cost. Usa]. Fanno eccezione i Paesi Bassi in cui la seconda Camera, benché ad elezione indiretta, ha gli stessi poteri legislativi della Camera ad elezione diretta (art. 87.1 Cost.).

Più in generale, l'esperienza comparata europea dimostra come non vi sia correlazione diretta tra elezione diretta e poteri del Senato, per cui vi sono Senati eletti direttamente (4/5 Spagna, Repubblica Ceca) che soccombono in materia di potestà legislativa dinanzi alla Camera bassa e Senati eletti indirettamente (Francia, Germania) che hanno più poteri di quelli ad elezione

presuppone un'esaltazione tale della sovranità popolare, e una correlata sottovalutazione delle forme e dei limiti costituzionali entro cui va esercitata, da trasformare l'elettività diretta del Senato legislativo in un limite implicito al potere di revisione costituzionale, ulteriore o implicito rispetto alla forma repubblicana prevista dall'art. 139 Cost.⁴².

Oltretutto nelle leggi bicamerali, il ruolo del Senato come Camera di riflessione emerge nettamente nelle c.d. leggi monocamerali, cioè in quelle alla cui elaborazione il Senato può partecipare ma in posizione subordinata rispetto alla Camera. Così, per un verso, il Senato «può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, richiedere alla Camera dei deputati di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera dei deputati procede all'esame e si pronuncia entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato della Repubblica» (art. 71.2 Cost.). Per altro verso, ai sensi dell'art. 70.3 Cost., il Senato, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di procedere all'esame di qualunque disegno di legge entro dieci giorni dall'approvazione della Camera dei deputati, la quale si pronuncia in via definitiva sulle modifiche introdotte nei successivi trenta giorni (ridotti a quindici per la legge di bilancio e il rendiconto consuntivo il cui esame da parte del Senato è obbligatorio: art. 70.5 Cost). Lo stesso dicasi per i disegni di legge di conversione dei decreti legge, che, secondo quanto previsto dall'art. 77.6 Cost., la Camera deve trasmettere al Senato entro quaranta giorni dalla presentazione se quest'ultimo ne richiede l'esame entro trenta giorni sempre dalla presentazione. In tal caso il Senato, entro dieci giorni dalla data di trasmissione, può introdurre modifiche, sottoposte alla pronuncia in via definitiva della Camera a norma del terzo e quarto comma (in caso di decreto legge *ex art.* 117.4 Cost.) dell'art. 70 Cost.

La critica che accusa la riforma di aver moltiplicato i procedimenti legislativi pare frutto di una voluta amplificazione delle varianti in cui si articola quello monocamerale. Lo stesso dicasi per i possibili conflitti di competenza tra le due Camere sia perché le leggi bicamerali so-

diretta.

(42) Cfr. T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, Giuffrè, 1997.

no ben identificate per tipologia (leggi costituzionali) o ambiti d'intervento regolato ed hanno «un oggetto proprio» (art. 70.1 Cost.), sia perché, in ogni caso, in base alla norma di chiusura prevista dall'art. 70.6 Cost., saranno i Presidenti delle Camere, «d'intesa tra loro», a decidere (inappellabilmente?)⁴³ sulle «eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti».

3. *Il Senato che sarà*

Se è vero, com'è stato ben detto, che il nuovo Senato è una «pagina bianca ... ancora tutta da scrivere»⁴⁴, le prime, e forse più importanti, saranno quelle vergate dalla nuova legge elettorale (bicamerale) del Senato e dal suo nuovo regolamento.

Riguardo alla prima, come si è detto, decisive saranno le modalità attraverso cui gli elettori potranno indicare la rosa dei consiglieri regionali e dei Sindaci da cui il Consiglio regionale dovrà eleggere i nuovi senatori. In tal senso, fondamentale sarà la risoluzione della questione dell'elezione a senatore dei Presidenti delle Regioni e delle province autonome, la cui presenza, quale guida dell'azione politica della Regione e suo rappresentante, ovviamente appare sin d'ora cruciale per conferire maggiore autorevolezza e peso politico al Senato, specie per quanto riguarda il suo ruolo di raccordo tra Stato e Regioni.

Se non vi è alcuna garanzia circa i tempi entro cui verrà approvata la nuova legge elettorale del Senato, ben più stringenti, invece, appaiono quelli per il varo del nuovo regolamento del Senato, non foss'altro per la necessità che la nuova assemblea si doti subito⁴⁵ di regole adeguate

(43) Invero, tale articolo non contiene tale specificazione, invece prevista dall'art. 70 della riforma costituzionale bocciata per *referendum* nel 2006 secondo cui la decisione dei Presidenti delle Camere non era sindacabile «in alcuna sede».

(44) Così R. BIN, *Risposte*, cit., p. 170.

(45) Invece, per G.L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazione della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3, 2015, p. 4, vi è il forte rischio che «i regolamenti acquietino l'ardore della riforma regolamentare con la forza della loro formidabile inerzia (...), piuttosto che svilupparne il contenuto normativo, assecondando e guidando l'evoluzione del sistema»; analoghe preoccupazioni esprime E. CATELANI, *Il nuovo Senato: organo poliedrico. Gli interventi normativi per completare e dare piena attuazione alla riforma*, in *Diritti regionali*, 3, 2016, p. 404.

alla nuova composizione e all'esercizio di nuove funzioni⁴⁶. Senza voler scendere nello specifico su un tema che meriterebbe di per sé una trattazione a parte, è ovvio che esso sarà decisivo nello sciogliere alcuni nodi che la riforma – più o meno opportunamente – lascia insoluti. Non a caso molti sono gli articoli della nuova Costituzione che vi fanno rinvio⁴⁷. In tale prospettiva, è possibile individuare, tra altre pur importanti (ad esempio la disciplina del nuovo procedimento legislativo), tre questioni principali: l'organizzazione dei lavori; le commissioni parlamentari e la natura dei gruppi.

Riguardo all'organizzazione dei lavori, pare evidente che il doppio mandato dei senatori-consiglieri regionali/Sindaci necessariamente comporti modalità diverse dalle attuali, basate piuttosto su "sessioni di lavoro" mensili, precedute da una preliminare istruttoria, curata da un organo interno a tal fine appositamente istituito, e concentrate in apposite settimane. In tale prospettiva, potrebbe anche ipotizzarsi la creazione di una Conferenza – e non di un gruppo parlamentare⁴⁸ – composta dai Presidenti di Regione, che, in forza dell'autorevolezza politica dei suoi componenti, potrebbe svolgere un ruolo decisivo ai fini della programmazione e della relativa calendarizzazione dei lavori del Senato

Circa i futuri gruppi parlamentari, oltreché la necessaria revisione del numero minimo per la loro costituzione (i dieci senatori, oggi richiesti, sono ovviamente troppi per un'assemblea composta da cento membri), occorrerà porsi il problema della loro natura, in riferimento alla possibi-

(46) Per evitare comunque la paralisi del nuovo Senato, in assenza di un regolamento, l'art. 39.8 disp. trans. opportunamente precisa che «le disposizioni dei regolamenti parlamentari vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, fino alla data di entrata in vigore delle loro modificazioni, adottate secondo i rispettivi ordinamenti dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, conseguenti alla medesima legge costituzionale».

(47) Al regolamento del nuovo Senato fanno rinvio gli articoli: 63.2 per stabilire «in quali casi l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato della Repubblica possono essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali»; 64.2 per garantire «i diritti delle minoranze parlamentari»; 70.7 sullo svolgimento di attività conoscitive e la formulazione di osservazioni «su atti e documenti all'esame della Camera dei deputati»; 72.6 sulla disciplina delle «modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati ai sensi dell'articolo 70».

(48) Così invece E. CATELANI, *Il nuovo Senato*, cit., p. 405.

le costituzione nel nuovo Senato di gruppi territoriali (si noti che gli artt. 72.4 e 82.2 Cost. fanno ora riferimento ai gruppi parlamentari solo in relazione alla Camera dei deputati). Anche alla luce dell'esperienza comparata, tre paiono le soluzioni possibili, a seconda che i gruppi si costituiscano secondo requisiti: 1) solo territoriali, con eventuale loro suddivisione interna su base politica; 2) sia numerico-politici che territoriali (v. 32.2 reg. Parlamento europeo); 3) solo numerico-politici, *a)* senza alcun riferimento territoriale (v. art. 5.6 reg. *Sénat* Francia che anzi vieta l'istituzione di gruppi per interessi particolari o locali) oppure *b)* permettendo al loro interno l'istituzione di gruppi territoriali, con possibilità o meno dei membri di tali gruppi di collegarsi ad altri della medesima natura. Inoltre, si potrebbe anche ipotizzare la formazione di un gruppo composto dai soli Sindaci eletti, come espressione degli interessi comunali in generale, e non del Comune d'appartenenza⁴⁹. Infine andrebbe chiarito come identificare i gruppi di minoranza cui l'art. 64.2 Cost. attribuisce in sede regolamentare non meglio precisati specifici diritti. Parimenti, necessariamente da rivedere sarà l'attuale sistema delle commissioni parlamentari, di cui dovranno essere riviste le competenze e ridotto il numero, dato che l'attuale (quattordici) è sproorzionato rispetto ai cento componenti. Anche in tal caso, si potrebbe ipotizzare un'articolazione non più per materia – sebbene l'istituzione della commissione Politiche dell'Unione europea trovi fondamento nell'art. 55.5 Cost. – ma geografica (nord, centro, sud e isole) o istituzionale (Presidenti di Regioni, Sindaci, Regioni ordinarie o speciali), così da far prevalere l'appartenza territoriale su quella politica, considerato che al Senato le commissioni parlamentari (art. 72.4 Cost.) e d'inchiesta (82.2 Cost.) non devono essere composte, come alla Camera, in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Infine, ai fini di una maggiore celerità dei lavori, potrebbero essere meglio valorizzate le commissioni in sede deliberante.

(49) In tal senso, del resto, va l'ultimo capoverso dell'art. 39.1 della riforma costituzionale, il quale prevede che «in caso di cessazione di un senatore dalla carica (...) di Sindaco, è proclamato eletto rispettivamente il (...) Sindaco primo tra i non eletti della stessa lista», senza procedere quindi a nuova votazione o al subentro del nuovo Sindaco della medesima città. Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Risposte*, cit., 26 gennaio 2016, p. 199; N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *federalismi.it*, Focus riforma costituzionale, 1, 2016.

4. *La rappresentanza politico-territoriale del nuovo Senato ed il suo nuovo ruolo nell'assetto istituzionale*

Secondo i critici della riforma, il Senato scadrebbe a «ente superfluo»⁵⁰ perché privato del suo essenziale ruolo di contrappeso rispetto alla Camera, in cui al contrario si concentrerebbe tutto il potere politico⁵¹. Inoltre, i suoi componenti – ricoprendo contemporaneamente la carica di consigliere regionali o di Sindaco – sarebbero chiamati ad un “doppio lavoro”, finendo per svolgere male entrambe le funzioni. Entrambe le obiezioni però non paiono avere fondamento.

Innanzitutto, che il Senato abbia svolto nella nostra forma di governo il ruolo di contrappeso politico rispetto alla Camera è tesi che non trova adeguato riscontro né nella nostra esperienza politica⁵², né a livello comparato, a meno che si voglia arditamente sostenere che siano meno democratici i sistemi parlamentari monocamerali⁵³ o a bicameralismo ineguale (i 12 restanti dell'U.E., tranne per l'appunto l'Italia). Invero, in un sistema parlamentare in cui il Governo deve avere la fiducia di entrambe le Camere, ipotizzare che il Senato possa essere contrappeso *politico* alla Camera significa o credere ingenuamente che la maggioranza controlli se stessa⁵⁴, oppure, più o meno confessatamente, ritenere che la maggioranza non abbia diritto di decidere se non previo

(50) COSÌ C. CHIMENTI, *Il bicameralismo fra le riforme costituzionali*, in *Nomos*, 3, 2015, p. 3.

(51) Va ricordato che, in via esclusiva, la Camera dei deputati «delibera a maggioranza assoluta lo stato di guerra e conferisce al Governo i poteri necessari» (art. 78 Cost.); concede l'amnistia e l'indulto «con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti (...) in ogni suo articolo e nella votazione finale» (art. 79.1 Cost.); «autorizza con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi» (art. 80.1 Cost.); autorizza la sottoposizione alla giurisdizione ordinaria del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri, anche se cessati dalla carica, «per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni» (art. 96 Cost.).

(52) Cfr. C. PINELLI, *Senato, quante tesi bizzarre*, in *L'Unità*, 3 settembre 2015, p. 14. Invece M. AINIS, *Una riforma incompiuta*, cit., retoricamente si chiede «quante leggi *ad personam* o *ad partium* ci sarebbero cadute sul groppone, senza l'altolà del Senato?», senza però fornire alcun esempio di tale dialettica virtuosa.

(53) V. *supra*, nota 17.

(54) Errore simile fu compiuto quando s'introdusse alla Camera il controllo preliminare sulla esistenza dei presupposti richiesti dall'art. 77.2 Cost. per i decreti legge (art. 96-bis.2-4 reg. approvato il 14 novembre 1981 e abrogato il 24 settembre 1997).

accordo con l'opposizione. Ed in effetti, il nostro bicameralismo paritario, oltretutto garantire (in teoria) una maggiore ponderazione dei testi in esame (e, magari, incursioni lobbistiche e aggravati di spesa pubblica), legislativi e no, è stato sempre funzionale alla necessità di costringere la maggioranza a trovare un accordo parlamentare con l'opposizione per poter deliberare in modo tempestivo e, per questo, efficace. In questo senso il Senato s'inseriva perfettamente nel sistema parlamentare a debole razionalizzazione delineato dal costituente, vittima del "complesso del tiranno", caratterizzato dalla moltiplicazione dei centri decisionali e dei poteri interdittivi⁵⁵. Se così è, il passaggio da una democrazia parlamentare consociativa ad una maggioritaria richiede necessariamente la trasformazione del nostro sistema bicamerale da assolutamente paritario a prevalentemente diseguale⁵⁶, in cui le ragioni politico-procedurali tese a favorire una maggiore ponderazione del testo in esame e/o ulteriori mediazioni tra le forze politiche facenti parte della coalizione di Governo non impediscano di pervenire comunque ad una decisione tempestiva. Ed è proprio in questa prospettiva che trova spiegazione il coinvolgimento del Senato nel procedimento legislativo monocamerale, a prevalenza della Camera dei deputati.

Invero, la critica alla marginalità del nuovo Senato sembra muovere dall'assunto implicito per cui il solo vero potere politico è quello di fare le leggi e di dare o togliere la fiducia al Governo⁵⁷. Tale critica pare sottovalutare le nuove funzioni ad esso attribuite e che dotano del Senato di un potere diverso da quello tradizionalmente conosciuto ma non per questo, in prospettiva, meno rilevante⁵⁸. Come accennato, infatti, ai sen-

(55) Su questo punto v. da ultimo S. CECCANTI, *La transizione*, cit., p. XV ss. e A. BARBERA, *La nuova legge elettorale*, cit., p. 652 ss., secondo cui «fu voluto dal costituente un sistema di "governo debole" perché nessuno schieramento politico potesse vincere fino in fondo e nessuno potesse essere del tutto tagliato fuori dal governo (a questo ... servirà anche il bicameralismo a durata asimmetrica)» (p. 653).

(56) V. *supra*, nota 40.

(57) Cfr. C. CHIOLA, *Disarmonie nella riforma del Senato*, in *federalismi.it*, 16, 2015, p. 3 ss., secondo cui «giustificare l'attribuzione di poteri politici ad un organo politicamente irresponsabile ed in ragione della loro ridotta "quantità" non costituisce un'ipotesi ragionevolmente e democraticamente sostenibile» (p. 5).

(58) V. in tal senso E. CATELANI, *Il nuovo Senato*, cit., p. 399.

si dell'art. 55.5 Cost., oltre a rappresentare le istituzioni territoriali, il Senato è chiamato ad esercitare «funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica»⁵⁹, nonché a concorrere alle stesse quando ci si riferisca all'Unione europea. Esso, inoltre, «partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato» (art. 55.5 Cost.). Infine, il nuovo Senato «può, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati» (art. 70.7 Cost.). Gli orizzonti, seppur ancora non nitidamente delineati, paiono comunque così vasti da non potersi escludere che l'attribuzione di competenze così significative ai fini delle scelte politiche⁶⁰ possa far acquisire al nuovo Senato un ruolo certo diverso dal passato, ma non per questo meno fondamentale, e che anzi il loro esercizio possa essere frutto di valutazioni politiche che possano trascendere l'ambito territoriale per proiettarsi su quello nazionale.

Ma anche a voler restare sul piano tradizionalmente politico, la conclusione circa la marginalità del ruolo del nuovo Senato trova smentita nella tesi di coloro che, all'opposto, paventano possibili rischi dall'esistenza nel nuovo Senato, eletto con metodo proporzionale (art. 57.2 Cost. e 39.1 disp. trans.) di una maggioranza diversa da quella della Camera, in grado così di esercitare sulle leggi bicamerali un sostanziale potere di veto, senza che il Governo possa ricorrere ovviamente alla questione di fiducia, con possibili ripercussioni quindi anche sulla stessa sua tenuta. Difatti, in un sistema come il nostro, in cui le crisi di governo sono state quasi sempre extraparlamentari, non è da escludersi che il Senato possa assumere deliberazioni tali da indurre il Governo a dimettersi, tanto più

(59) Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, p. 35 ss.

(60) C. PINELLI, *Le funzioni del Senato in ordine all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 1, 2015, 15 gennaio 2016, p. 5, citando Einaudi, ricorda opportunamente che il "valutare" si colloca a metà strada fra il "conoscere" ed il "deliberare"; sul punto v. anche E. CATELANI, *Il nuovo Senato*, p. 399 ss.

nelle delibere bicamerali in cui il suo dissenso non può essere superato dalla prevalente volontà della Camera dei deputati⁶¹. Del resto, l'esperienza del Senato francese⁶² dimostra ampiamente come il Senato possa interloquire e controllare il Governo pur in assenza di rapporto di fiducia. Per quanto si tratti di attribuzioni – talora esclusive, talaltra concorrenti – la cui attuazione dipenderà, come detto, sia dalle modalità attuative che saranno specificate dal nuovo regolamento interno del Senato, sia dal modo con cui esse saranno interpretate dai nuovi senatori, si può sin d'ora affermare che esse siano, quantomeno potenzialmente, in grado d'incidere sull'indirizzo politico del Governo. Non si può, quindi, escludere che la politicità intrinseca di tali attribuzioni possa trascendere il loro esclusivo riferimento territoriale per proiettarsi a livello politico-nazionale, facendo così assumere al Senato un ruolo importante ai fini dell'effettivo funzionamento della forma di governo.

Tocchiamo qui uno dei punti focali della riforma, e cioè quello della rappresentanza dei nuovi senatori e, di conseguenza, della loro idoneità ad esercitare attribuzioni che, come detto, potrebbero coinvolgere considerazioni politiche non territoriali ma nazionali. Senza addentrarci in considerazioni che esulano dai confini di questo scritto, si può dire che certamente la natura del Senato, quale organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali, si sarebbe meglio tradotta, sulla base del modello del *Bundesrat* tedesco, nella presenza obbligatoria dei membri degli esecutivi regionali, a cominciare dai Presidenti delle Regioni, per il ruolo fondamentale da loro svolto⁶³.

Il predominio delle maggioranze di centro sinistra in gran parte degli esecutivi regionali ha portato a scartare tale soluzione – che avrebbe implicato un Senato nettamente sbilanciato a favore di una parte politica – ed a preferire che i nuovi senatori siano eletti dai Consigli regionali con metodo proporzionale però «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri» (art. 57.5 Cost.). Si tratta, com'è evidente, di una formula mediana, in cui l'espressione “in conformità” è frutto

(61) Cfr. Q. CAMERLENGO, *Principi*, cit., p. 179.

(62) V. *supra*, nota 27.

(63) Cfr. I. NICOTRA, *Le riforme costituzionali all'ultimo miglio*, in *Diritti regionali*, 2, 2016, p. 159.

del compromesso tra i sostenitori dell'elezione diretta dei nuovi senatori, benché come detto scarsamente compatibile con la rappresentanza delle istituzioni territoriali loro attribuita, e i favorevoli invece alla loro elettività indiretta, in funzione della suddetta rappresentanza. Il Consiglio regionale, quindi, dovrà eleggere i senatori, né ratificando passivamente le scelte degli elettori, né, all'opposto, potendovi prescindere, scegliendo piuttosto nell'ambito di una rosa di nominativi indicati dagli elettori con un "terzo voto", aggiunto a quello per il candidato Presidente e consigliere⁶⁴, secondo modalità a tal fine diversamente ipotizzabili⁶⁵.

Eppure, il duplice ruolo dei senatori, eletti dai Consigli regionali e perciò «rappresentativi delle istituzioni territoriali» (art. 57.1 Cost.), però «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri» (art. 57.5 Cost.), potrebbe risolversi in una «felice ambiguità»⁶⁶, perché conferirebbe loro la legittimazione politica necessaria per esercitare gli ulteriori compiti di esercizio paritario della funzione legislativa, di controllo e di verifica dell'indirizzo politico governativo attribuiti, come visto, al nuovo Senato dall'art. 55.5 Cost.

In altri termini, il fatto che, in virtù del doppio mandato⁶⁷, i nuovi senatori/consiglieri-Sindaci non abbiano né una rappresentanza politica nazionale, riservata ai membri della Camera (art. 55.3 Cost.), perché non eletti direttamente dagli elettori, né siano legati da vincolo di mandato alle istituzioni territoriali che li hanno eletti (art. 67 Cost.), se certamente può considerarsi una soluzione ibrida⁶⁸, proprio per l'incertezza che circonda

(64) Cfr. B. CARAVITA, *Referendum 2016*, cit., p. 32.

(65) Ad esempio, i senatori potrebbero essere eletti tra i candidati di lista con più preferenze oppure inseriti in un'apposita casella della scheda elettorale o in listini *ad hoc*, bloccati o con preferenze, oppure eletti in collegi uninominali collegati ad un gruppo di liste regionali, così come avveniva per l'elezione del Senato fino al 1993 (v. GRUPPO ASTRID, *Una proposta per l'elezione del nuovo Senato*, in *Astrid Rassegna*, 15, 2015).

(66) Di «forma ibrida, di un vero e proprio *tertium genus* di rappresentanza» parla M. D'AMICO, *Risposte*, cit., 26 gennaio 2016, p. 210 secondo cui «i componenti del nuovo Senato, che pure non saranno chiamati a farsi interpreti delle istanze delle comunità territoriali quanto piuttosto degli interessi istituzionali degli Enti regionali e locali, svolgeranno però questa funzione secondo la "propria" visione politica»; v. anche V. DE SANTIS, *La "doppia investitura"*, cit.

(67) V. *supra*, nota 27.

(68) Così T.E. FROSINI, *Risposte*, cit., 138. Per una riflessione più generale sulla rappresentanza delle istituzioni territoriali come rappresentanza politico-parlamentare v. L. BUFFONI, A. CARDONE,

il modo con cui nella prassi essi svolgeranno il loro ruolo, potrebbe rivelarsi non un difetto ma un pregio, nella misura in cui i nuovi membri del Senato riusciranno a dare una proiezione politica della loro rappresentanza territoriale, senza cadere in uno sterile localismo, o, se si vuole, una declinazione territoriale della loro rappresentanza politica, senza uniformarsi rigidamente alle logiche partitiche centraliste⁶⁹. In tal senso, le opposte critiche mosse alla rappresentanza dei nuovi senatori, ritenuta ora troppo politico-partitica⁷⁰, ora troppo territoriale⁷¹, costituisce forse la miglior riprova della insopprimibile tensione intercorrente tra questi due poli. Sotto questo profilo, l'aver mantenuto il divieto di vincolo di mandato risulta funzionale non solo alla permanenza in carica dei nuovi senatori, indipendentemente dalla volontà di chi li ha eletti tali, ma anche alla loro rappresentanza politica territoriale⁷², cioè al loro compito di discernere gli interessi particolari del (loro) territorio e ad inquadrarli in una dimensione di politica generale⁷³. Dalla capacità dei senatori di rappresen-

La rappresentanza politica delle "istituzioni territoriali" della Repubblica, in questa Rivista, 1, 2016, p. 47 ss.

(69) Per F. GIUFFRÈ, *Riflessioni sulle riforme costituzionali, in vista di un traguardo a lungo atteso*, in *Diritti regionali*, 2, 2016, p. 97, «ciò non vuol dire, tuttavia, coltivare l'illusione, né, tantomeno, auspicare che i nuovi senatori resistano ad ogni richiamo alla disciplina di partito, ma augurarsi, piuttosto, che proprio in ragione della loro precipua fonte di legittimazione sappiano informare la loro azione ad una visione integrata dei molteplici interessi sottesi al proprio ruolo di rappresentanti del territorio e di cittadini segnati da una specifica identità politico-partitica».

(70) Per A. SAITTA (*Risposte*, cit., 31 gennaio 2016, p. 244), per cui, invece, «i senatori rischierano di prendere posizione non tanto in base agli "interessi delle proprie Regioni" (dei quali ognuno avrà una propria visione, coerente a quella dello schieramento di appartenenza), ma per la propria collocazione politica generale»; in tal senso anche V. DE SANTIS, *La "doppia investitura"*, cit., p. 7; A. PACE, *Referendum costituzionale 2016. Le ragioni del NO*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 26 ss.

(71) M. VILLONE, *Chi ha paura del senato elettivo?*, in *Il Manifesto*, 29 aprile 2014, pp. 1-2 e in *costituzionalismo.it*, 30 aprile 2014.

(72) Sulla natura politica della rappresentanza territoriale dei nuovi senatori v. E. GIANFRANCESCO, *Risposte*, cit., p. 200; Q. CAMERLENGO, *Principi*, cit., p. 177. *Contra* C. CHIOLA, *Disarmonie nella riforma del Senato*, in *federalismi.it*, 16, 2015, p. 3 e B. PEZZINI, *Risposte*, cit., 31 gennaio 2016, p. 253, secondo cui, invece, il divieto di mandato imperativo è funzionale alla rappresentanza politica che per sua natura è sempre nazionale.

(73) Come scrive B. PEZZINI, *Risposte*, cit., p. 255, «in definitiva, sembra che nessuno dei possibili legami del senatore risulti determinante per caratterizzarne la posizione e la funzione: né

tare gli interessi dei loro territori e, quindi, dei loro partiti di regionalizzarsi⁷⁴, dipenderà il prestigio politico del Senato, come Camera in grado di sganciarsi dalle logiche di appartenenza politica per farsi effettivamente interprete unitario delle realtà regionali⁷⁵. Depone in tal senso, del resto, l'art. 64.2 Cost. che, attribuendo al regolamento del Senato il compito di garantire i diritti delle minoranze (nozione numerica) e non di disciplinare lo statuto dell'opposizione (nozione politica, riservata quindi al regolamento della Camera) sembra prefigurare maggioranze più fluide e variabili rispetto a quelle predeterminate basate sulla posizione assunta dalle forze politiche nei confronti del Governo⁷⁶.

Del resto, i contributi pubblicati in questo volume sul Senato belga e francese dimostrano inequivocabilmente quanto il modo con cui i senatori hanno interpretato il loro ruolo sia stato decisivo ai fini dell'effettivo peso politico e istituzionale dell'Assemblea d'appartenenza

Non è possibile dire quanto i senatori sapranno utilizzare le loro prerogative e, di conseguenza, quanto diminuirà il conflitto Stato-Regioni⁷⁷. In ogni caso, rispetto al precedente Senato "inutile doppione" della Camera, è indiscutibile che la riforma migliori sensibilmente l'attuale assetto istituzionale, evitando che maggioranze politiche opposte possano paralizzarlo, e ponendo le basi per una riduzione del contenzioso Stato-Regioni. Il *quanto* sarà misurato *ex post*, il dubbio sul *se* va invece chiaramente sciolto in senso positivo.

il legame istituzionale (con il Consiglio, la Regione, il Comune di appartenenza), né quello territoriale (con la Regione o il Comune di provenienza), né quello per tipologia di istituzione (vertice monocratico dell'esecutivo per il Sindaco / Consiglio), né quello di tipo politico».

(74) Cfr. U. DE SIERVO, *Risposte a «Venti domande sulle riforme costituzionali»*, in *Le Regioni*, 1, 2015, p. 141; V. DE SANTIS, *La "doppia investitura"*, cit., p. 5, nt. 20 e Autori ivi citati.

(75) P. POMBENI, *Il nuovo Senato e la prova dei fatti*, in *Il Sole – 24 Ore*, 13 ottobre 2015, p. 26.

(76) Contra A. SAIITA, *Risposte*, cit., p. 245.

(77) Teme che il Senato si trasformi in una istituzione di "serie B" T.E. FROSINI, *Risposte*, cit., p. 140.

