

Rilievi critici sul nuovo Senato

Francesco Raffaello De Martino

1. *Premessa. Il bicameralismo perfetto, un compromesso insoddisfacente*

Le ragioni che condussero all'approvazione del bicameralismo perfetto sono note¹. Come si sa, infatti, il dibattito alla Costituente su quale modello bicamerale approvare non approdò ad un risultato ottimale perché, in quella sede, si realizzò una mediazione piuttosto incerta tra prospettive assai distanti tra loro². In particolare, alla base dell'accordo raggiunto vi fu una convergenza tacita delle sinistre, espressa in un o.d.g. a firma di Rossi e altri, secondo il quale la seconda Camera non avrebbe dovuto alterare «... la fisionomia politica del Paese ... rispecchiata dalla composizione della prima Camera»³. Tale intesa, tuttavia, non favorì l'individuazione di precise tecniche di organizzazione della seconda Camera, ma fu il risultato della preclusione degli obiettivi non condivisi tra forze politiche avversa-

(1) La bibliografia è molto ampia; si veda di recente: G. CRAINZ, C. FUSARO, *Aggiornare la Costituzione. Storia e ragioni di una riforma*, Roma, Donzelli, 2016; P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016; A. MORRONE, *Trasformazioni costituzionali. Un altro modo di leggere il processo delle riforme in Italia*, Torino, Giappichelli, 2016, spec. p. 18 ss.; A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Annali VIII, Milano, Giuffrè, 2015, spec. p. 301 ss. e p. 342 ss.

(2) In tal senso G. FERRARA, *Commento all'articolo 55 della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere*, Tomo I, Bologna, Zanichelli, 1984, p. 7 ss., in cui si evidenzia che alla Costituente tali orientamenti furono rappresentati dalle sinistre, favorevoli a un Parlamento monocamerale; dai democristiani, fautori di una soluzione bicamerale diretta a rappresentare nel Senato gli interessi delle professioni; dai repubblicani, sostenitori di un Senato che fosse «uno dei riflessi costituzionali del riconoscimento delle Regioni come enti di diritto pubblico»; e dai liberali, a favore di una seconda Camera di garanzia, anche con l'obiettivo di arginare le tendenze stataliste di quel periodo.

(3) *Ibidem*, p. 9, nt. 14.

rie⁴, ciascuna delle quali impegnata ad ostacolare le posizioni dell'altra⁵. Invero, come è stato evidenziato in seguito, quella decisione maturò soprattutto a causa della preoccupazione di un ritorno a concezioni autoritarie e totalitarie dello Stato⁶. Nel senso che la ragione politica sottesa a quell'accordo fu il timore che l'uno o l'altro dei due schieramenti (le sinistre riunite nel Fronte popolare o la Democrazia cristiana), se vincitore, potesse svolgere un'azione di governo radicale senza incontrare limiti di sorta alla sua attività in sede parlamentare: specialmente da parte delle sinistre si temeva di introdurre meccanismi che potessero alterare gli «equilibri esistenti»⁷. In altre parole, l'"ombra del tiranno" pesò molto sulle soluzioni adottate, e il bicameralismo fu concepito come uno strumento per favorire il raffreddamento del processo di decisione politica⁸. Nonostante i limiti dell'accordo raggiunto, il Costituente configurò l'istituzione parlamentare in modo molto chiaro: stabilire, cioè, le premesse per la costruzione di una democrazia avanzata mediante una precisa disciplina dei rapporti economici, connessa con quella dei diritti sociali, definendo il Parlamento come «espressione massima, anche se non esclusiva, della democrazia realizzata e realizzabile, come strumento di questa, nell'ambito dell'assetto costituzionale dello Stato, in quanto centro di riferimento e di espressione della rappresentanza nazionale»⁹. Le Camere, nel disegno costituente, avrebbero dovuto rappresentare il luogo naturale e più sicuro per l'affermazione dei nuovi principi repubbli-

(4) *Ibidem*, p. 7.

(5) *Ibidem*, p. 7.

(6) Per più ampie considerazioni sul punto si veda G. DOSSETTI, in L. ELIA, P. SCOPPOLA (a cura di), *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, Bologna, Il Mulino, 2003, spec. pp. 64, 65.

(7) Questo aspetto è segnalato da P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano. Dall'Unità a oggi*, Roma, Donzelli, 1995, pp. 116, 117; in senso analogo, da ultimo, A. BARBERA, *Nuova legge elettorale, riforma del Senato e "forma di governo"*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 129 ss.

(8) Come è stato chiarito da G. DOSSETTI, in L. ELIA, P. SCOPPOLA (a cura di), *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, cit., pp. 64, 65, il Parlamento avrebbe dovuto costituire un'istanza di freno capace di rallentare l'azione di Governo e della sua maggioranza politica.

(9) G. FERRARA, cit., p. 29.

cani: la sede di “congiunzione” tra società e stato¹⁰, che avrebbe favorito l’unificazione del tessuto sociale lacerato dalla guerra e dalle divisioni del ventennio fascista.

2. Le ragioni della riforma del Parlamento secondo la relazione illustrativa del d.d.l. cost. n. 1429 A.S.

Sin dagli anni Settanta del secolo scorso la dottrina regionalista sostiene l’opportunità di trasformare il Senato in Camera delle Regioni¹¹. L’argomento che emerge con maggiore frequenza indentifica la seconda Camera come luogo della rappresentanza territoriale¹², stanza di compensazione tra gli interessi statali e regionali, nella prospettiva di collaborazione e contemperamento delle rispettive esigenze legislative.

La trasformazione del Senato in Camera delle Regioni potrebbe essere un modo, se non altro, di rimediare alla non felice scelta costituente e alle attese più che trentennali della dottrina. Tuttavia, come si vedrà, il progetto di revisione costituzionale *in itinere* non va nella direzione richiamata, ma configura il Senato con dei caratteri non ben definiti.

La relazione illustrativa rimarca l’importanza di «semplificare e impostare in modo nuovo i rapporti tra i diversi livelli di governo, definendo un sistema incentrato su un nuovo modello di interlocuzione e di più intensa collaborazione inter-istituzionale e, in alcuni ambiti, di codecisione tra gli enti che compongono la Repubblica»¹³. Sicché oltre ad insistere sull’elemento di novità (come se questa fosse un pregio delle modifiche al di là dei contenuti) che deve caratterizzare i rapporti tra gli enti territoriali, si pone l’accento sulla collaborazione e la codecisione.

(10) Secondo la formula elaborata da GNEIST come richiamato da G. FERRARA, cit., p. 31; più recente la riflessione di M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista Aic*, 2, 2014, pp. 2, 3, che colloca la questione della riforma del bicameralismo nel più ampio problema della «crisi della statualità».

(11) Tra i primi studi si veda N. OCCHIOCIUPO, *La Camera delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1975; L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 1984, p. 219 ss.

(12) Un esame dei vari profili è in L. CASTELLI, *Il senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Padova, Cedam, 2010; I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene, 2010.

(13) Cfr. *Relazione illustrativa di accompagnamento di disegno di legge costituzionale*, p. 4.

La riforma del Senato, rappresentativo delle istituzioni territoriali, intende corrispondere a tali propositi. Si predispone pertanto un assetto bicamerale nuovo nel quale «la Camera diviene titolare in via esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo, esercitando la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo sull'operato del Governo, mentre il Senato ... si caratterizza come un organo rappresentativo delle «Istituzioni territoriali»¹⁴. Tale scelta è condivisibile, tuttavia la sua concretizzazione è incerta.

Anzitutto non è una Camera delle Regioni, ma un Senato della Repubblica (inizialmente delle autonomie) dove siedono i consiglieri regionali, i Sindaci, gli ex Presidenti della Repubblica e cinque senatori nominati dal Capo dello Stato che durano in carica sette anni e non sono rinominabili (*infra*). Esso aspira a realizzare la sede di «raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali ... in grado di bilanciare interessi nazionali, regionali e locali...»¹⁵. Peraltro quest'ultimo obiettivo, che sembrerebbe voler rilanciare le relazioni tra lo Stato e le Regioni, appare smentito dalle soluzioni proposte. Si assiste, invero, ad una contrazione dell'autonomia legislativa regionale¹⁶. Difatti, da un lato scompare la potestà concorrente¹⁷ e, dall'altro, si introduce la cd. clausola di supremazia: cioè uno strumento che consente allo Stato di «intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale»¹⁸. Tale formula appare piuttosto ambigua, difficilmente giustiziabile, e sembra assegnare allo Stato una posizione ben più significativa di quanto sia stato fino ad oggi¹⁹.

(14) *Ibidem*.

(15) *Ibidem*.

(16) Si veda U. DE SIERVO, *Una prima lettura del progettato nuovo art. 117 Cost.*, in *Rivista Aic*, 1, 2016.

(17) Taluni Autori giudicano positivamente tale soluzione, a causa delle difficoltà di individuare correttamente i principi fondamentali delle materie di competenza regionale che, oltre a generare un discreto contenzioso, impedivano (A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista Aic*, 2, 2015, pp. 10,11) di definire in modo chiaro «l'imputazione della responsabilità politica» per la presenza di due legislatori.

(18) Cfr. art. 117, 4 comma, Cost. del progetto di revisione.

(19) Problematicamente sul punto, I. CIOLLI, *La riforma del titolo V e i conflitti di fronte alla Cor-*

3. *Il Senato delle Regioni e delle autonomie*

Rispetto all'ipotesi iniziale²⁰, si è giunti alla scelta che assegna ai Consigli regionali e ai Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano l'elezione, con metodo proporzionale, dei senatori tra i propri membri e, nella misura di uno per ciascuno, tra i Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori. Si fissa in due il numero minimo di senatori attribuito a ciascuna Regione, secondo una ripartizione dei seggi stabilita in base alla proporzione della loro popolazione. Ancora, la durata del loro mandato coincide con quella degli organi territoriali da cui sono stati eletti, «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge»²¹.

Pertanto, anche in questo caso, come accadde alla Costituente, si è rinviato alla legge ordinaria bicamerale la disciplina delle modalità di elezione dei membri del Senato tra consiglieri e Sindaci, per cui si dovrà attendere la nuova legge elettorale per avere un quadro di riferimento normativo definitivo. Peraltro l'esperienza non molto positiva della disciplina per l'elezione del Senato che, come noto, ha svilito l'opzione dell'elezione dei senatori «su base regionale» indicata in Costituzione²², avrebbe forse consigliato una soluzione diversa.

Le modalità di elezione presentano alcuni punti critici.

La distribuzione dei seggi su base proporzionale, ovvero in ragione della consistenza demografica, comporta il rischio della costituzione in Senato di un asse composto dalle Regioni più grandi che potrebbe compromettere le istanze delle Regioni più piccole.

te costituzionale, in www.gruppodipisa.it, p. 13 ss

(20) Che prevedeva la composizione paritaria di rappresentanti regionali e comunali, e la rappresentanza delle minoranze presenti nei Consigli regionali e nel collegio che elegge i sindaci di ciascuna Regione.

(21) Cfr. art. 57, 5 comma, Cost. del progetto di revisione.

(22) Come è stato evidenziato di recente, l'ordine del giorno dell'on. Nitti e altri stabilì l'elezione del Senato mediante il suffragio universale e diretto, con collegio uninominale (A. BARBERA, *Nuova legge elettorale, riforma del Senato e "forma di governo"*, cit., p. 139, in cui si precisa che tale ordine del giorno fu poi eluso dalla legge n. 29 del 1948 che stabilì la soglia del 65% dei voti validi per la conquista del collegio), disponendo, in tal modo, la pari legittimazione di entrambe le Camere, sia pure con diversi sistemi elettorali e diversa durata, poi equiparata con la legge costituzionale n. 2 del 1963.

Ancora, i rappresentanti dei Consigli regionali che andranno a comporre il nuovo Senato saranno portatori degli interessi obiettivi del territorio o costituiranno la proiezione degli interessi dei partiti da cui provengono? Le Regioni infatti presentano una debolezza tradizionale riguardo alla presenza nei loro territori di partiti regionali autentici. L'elezione di secondo grado così concepita, cioè l'indistinta provenienza dei senatori dai Consigli regionali, rischia di inficiare in radice il modello, perché se dovessero prevalere, sia nelle Regioni sia nel nuovo Senato, gli interessi dei partiti nazionali potrebbe vanificarsi la stessa ragione fondamentale dell'istituzione di una Camera alta. Al fine di ovviare a questo problema sono stati suggeriti taluni correttivi²³: come ad esempio il voto di delegazione, in base al quale se in una delegazione regionale non si raggiunge l'unanimità quella Regione risulta astenuta; e, ancora, la costituzione dei gruppi su base territoriale, cioè un gruppo per ogni Regione. Tali strumenti potrebbero essere disciplinati speditamente attraverso il regolamento del Senato.

4. *Il Senato di garanzia*

Il Senato, secondo il progetto di revisione, presenta una fisionomia precisa: esso è al contempo sede di raccordo tra lo Stato e le autonomie, e strumento di garanzia ed equilibrio del sistema istituzionale.

Le funzioni che qualificano il Senato come organo di garanzia²⁴ sono il potere di revisione costituzionale, l'elezione del Presidente della Repubblica, l'elezione di un terzo dei componenti il Consiglio superiore della magistratura e l'elezione di due giudici della Corte costituzionale. Ancora, secondo una prospettiva di garanzia non del tutto chiara, la relazione governativa fa riferimento alla «previsione di un numero non meramente simboli-

(23) A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, cit., pp. 5, 6.

(24) Il tema richiama un luogo classico del parlamentarismo, si veda A. MANZELLA, *I costituzionalisti e le riforme. La riforma del bicameralismo e la camera delle autonomie*, in *Osservatorio Aic*, n. 00, 2013, p. 1, in cui si osserva che nel disegno costituzionale originario «il Senato è stato chiamato a svolgere essenzialmente un ruolo di garanzia contro i pericoli di assolutismo e di centralismo statale di un ordinamento monocamerale», tale qualificazione appare, secondo l'Autore, ancora valida.

co di componenti del Senato nominati dal Presidente della Repubblica»²⁵. Appare così evidente la coesistenza di almeno tre prospettive che definiscono un modello ibrido²⁶. Infatti il Senato della Repubblica si configura allo stesso tempo come sede degli interessi delle Regioni e delle autonomie locali, nonché istanza di garanzia. Le prassi potranno definire meglio le concrete dinamiche, tenendo conto tuttavia che i rapporti tra le due Camere proprio sulle funzioni di garanzia dovranno essere improntati alla migliore leale collaborazione.

5. *Il nuovo Parlamento*

L'identificazione del modello di Parlamento che si afferma nel progetto di revisione non è agevole. Si dovrebbe attendere l'entrata in vigore della riforma per la conformazione dell'organo nel suo complesso. La direzione che ha preso la politica legislativa pone ulteriori e delicati problemi di equilibrio istituzionale. Infatti, la nuova legge elettorale (n. 52/2015) disciplina un premio di maggioranza consistente che al primo turno è assegnato alla lista che ha raggiunto almeno il 40% dei voti, mentre al secondo turno è riconosciuto alla lista che ha raccolto il maggior numero di voti. Tale soluzione, combinata con i poteri del Governo in Parlamento e con un Senato privo del voto di fiducia, potrebbe realizzare uno squilibrio di posizione tra Governo, maggioranza e minoranze parlamentari. Inoltre il Senato non sembra costituire un contrappeso ai poteri del Governo e della sua maggioranza politica, perché non esercita autentici poteri di controllo (assistiti cioè da sanzione politica) in grado di condizionarne l'indirizzo politico.

(25) Cfr., *Relazione illustrativa*, cit., p. 7. L'art. 57, 1 comma, del progetto di revisione stabilisce la nomina di cinque Senatori.

(26) In un saggio ormai risalente G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Firenze, 1968, p. 411, utilizzò tale espressione per descrivere la natura del Senato italiano. Anche P. CARETTI, *Funzionalità del Parlamento e proposte di riforma*, in *Democrazia e diritto*, 1, 1981, p. 67, evidenziava come il sistema bicamerale fosse «... un modello del tutto atipico rispetto ai modelli accolti in altre Costituzioni ... e come tale destinato a soffrire di crisi di funzionalità interna». Sembra dunque che le questioni sulle quali la dottrina pose la sua attenzione, evidenziando le anomalie di un modello alquanto ambiguo, si ripropongano anche ora; da ultimo M. CALAMO SPECCHIA, *Un'analisi comparata del nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, in *Rivista Aic*, 3, 2016, p. 10, considera il nuovo Senato «un'ibridazione tra il sistema austriaco e quello tedesco».

Così che il modello che affiora, mettendo in relazione la revisione *in itinere* e la riforma della legge elettorale, è quello di un Parlamento sbilanciato sui poteri del Governo e della maggioranza politica che lo sostiene. In questo modo si corre il rischio di saltare a piè pari la dialettica parlamentare. Non si rilancia, così, l'istituzione parlamentare e la pretesa di integrazione politica tipica delle Assemblee parlamentari. Se fosse questa la nuova configurazione del luogo della rappresentanza politica nazionale, non si tratterebbe di una prospettiva auspicabile.