



## **Qualche osservazione sulla proposta di un nuovo Senato secondo la riforma costituzionale bocciata dal popolo**

di  
Gemma Alberico\*

1. - Nell'ambito del fervente confronto in tema di riforma costituzionale ha assunto un rilievo centrale il dibattito relativo a quello che, per comodità lessicale, possiamo definire il “nuovo” Senato. Tale espressione non evoca né fa in alcun modo riferimento a caratteri di innovazione della seconda Camera delineata dalla legge di riforma costituzionale, essendo possibile ritrovare nella stessa caratteristiche mutate da diversi modelli europei (Austria, Germania, Belgio), in una sorta di modello rapsodico ed ibrido.<sup>1</sup>

Il Senato disegnato dalla riforma costituzionale ha rappresentato comunque uno dei perni fondamentali, se non il più importante, su cui si è fondata l'idea di cambiamento promossa dalla Renzi-Boschi. Il cambiamento, infatti, secondo la logica di questa riforma, passa innanzitutto attraverso la riduzione del numero dei senatori, che da 315 dovrebbero diventare 100. Una riduzione di seggi che si traduce, almeno in

---

\* Dottoressa magistrale in Giurisprudenza, Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

<sup>1</sup> Sul punto cfr. M. CALAMO SPECCHIA, *Un'analisi comparata del nuovo Senato della Repubblica disciplinato dalla legge costituzionale: verso quale bicameralismo?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016; l'A. evidenzia come il Senato delineato dalla riforma differisca dai consolidati modelli di bicameralismo imperfetto vigenti nelle altre esperienze costituzionali europee e lo definisce quale “*artificiale patchwork di formule costituzionali desunte da sistemi, quali quello austriaco, tedesco e belga, tra loro profondamente diversi per storia e scelte costituzionali*”.

termini mediatici (*rectius*: riduttivi), in una riduzione dei costi della politica che, per sua natura, non può che essere presentata e percepita come positiva.<sup>2</sup>

L'obiettivo di questo contributo, infatti, è sostanzialmente quello di evidenziare i tratti caratterizzanti del Senato delineato dalla riforma costituzionale (bocciata con il referendum costituzionale del 4 dicembre u.s.) ed analizzare in prospettiva futura i possibili risvolti pratici del funzionamento dello stesso nell'ipotesi in cui l'esito referendario fosse stato favorevole alla riforma.

2. - Se è chiaro il fine della riduzione dei costi della politica, un facile e sicuro veicolo di consensi, come denominatore comune della riforma, appare più complesso comprendere invece il ruolo istituzionale e funzionale che la seconda Camera avrebbe dovuto rivestire nel contesto costituzionale prospettato dalla Renzi-Boschi.

Secondo quanto previsto dall'art. 55 cost. il Senato "*rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica*"; dunque avrebbe dovuto assumere le caratterizzazioni di una camera rappresentativa di interessi territoriali. A fronte di tale formulazione letterale, tuttavia, non si può non considerare che il Senato, vista anche la sua composizione, difficilmente sarebbe riuscito ad incarnare di fatto il modello cui fa riferimento la riforma.

Il nuovo Senato, infatti, sarebbe stato composto da 100 membri, di cui 95 elettivamente individuati e 5 nominati dal Presidente della Repubblica. I 95 senatori eletti, che avrebbero dovuto essere i rappresentanti delle istituzioni territoriali, sarebbero stati scelti tra Consiglieri regionali e Sindaci; più precisamente 74 consiglieri e 21 Sindaci.

L'art. 57 descriveva poi le modalità di elezione di tali rappresentanti, prevedendo che fossero i Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di

---

<sup>2</sup> Rimane certamente da capire la *ratio* che ha condotto alla scelta di ridurre di oltre un terzo il numero dei componenti del Senato a fronte di una Camera dei deputati che resta, al contrario, del tutto immutata, a dispetto di una logica parlamentare condivisibile; così come resta da capire il *quantum* della riduzione dei costi promessa e la sua rilevanza nel contesto attuale.

Bolzano ad eleggere, con metodo proporzionale, i senatori fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori.<sup>3</sup>

Nel contempo, però, si prevedeva anche che i senatori venissero eletti *“in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi”* e che ogni Regione avrebbe dovuto avere almeno due seggi in Senato, il che si traduceva in una rappresentanza minima di un consigliere regionale e un sindaco per ogni Regione.<sup>4</sup>

Si tratta di previsioni che tendevano a voler evidenziare una forte caratterizzazione territoriale della seconda camera, ma che nei fatti risultavano poco realizzabili e per certi versi incoerenti.<sup>5</sup> La formulazione letterale degli articoli citati, d'altronde, è già sufficiente a far rilevare un'evidente discrepanza logica, ancor prima che giuridica, circa la composizione e l'elezione dei senatori.

Innanzitutto la scelta di cumulare le cariche di Consigliere regionale o Sindaco e quella di senatore pare poco funzionale. Per quanto possa ritenersi concettualmente condivisibile in linea astratta la scelta di individuare i rappresentanti delle autonomie territoriali in soggetti eletti dalla frazione di popolazione residente nello stesso territorio di cui dovrebbero rappresentare gli interessi in Senato, non può non rilevarsi una difficoltà pratica nella necessità di conciliare le incombenze delle due cariche.

Se poi ci si spinge anche oltre la funzionalità e si va a guardare l'efficienza, il risultato non sembra molto diverso. Se i senatori non sono senatori a tempo pieno e, nel contempo, non sono consiglieri o sindaci a tempo pieno, sorge qualche dubbio sulla capacità (ma soprattutto sulla possibilità in termini strettamente pratici e concreti)

---

<sup>3</sup> Art. 2, co. 3 del testo di legge costituzionale, che modifica l'art. 57 della Costituzione. Ai successivi commi 4 e 5 si precisa che *“Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiori a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due. La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.”*

<sup>4</sup> Art. 2, co. 6 del testo di legge costituzionale.

<sup>5</sup> Non si può tralasciare di rilevare come la scelta di attribuire al nuovo Senato una natura marcatamente territoriale e, dunque, di dare un peso maggiore – almeno in linea teorica – alle autonomie territoriali, sia in evidente contraddizione con la scelta di redistribuire poteri e competenze tra Stato e Regioni in modo da delineare un quadro fortemente sbilanciato a favore dello Stato.

degli stessi di governare e rispondere alle esigenze dei cittadini del proprio territorio e, contemporaneamente, rappresentare gli interessi di questi in seno ad un Senato chiamato ad essere qualcosa di più e di diverso rispetto ad una camera di rappresentanza territoriale.<sup>6</sup>

D'altronde i tempi della politica locale sono diversi dai tempi della politica nazionale, né si può trascurare che la stessa riforma prevedeva tempi di risposta (e/o di intervento) molto brevi e serrati da parte del Senato in relazione alla funzione legislativa dallo stesso svolta nelle materie e nei casi indicati dalla "nuova" Costituzione.<sup>7</sup>

A suscitare qualche perplessità, tuttavia, non è stata solo la composizione del "nuovo" Senato, ma anche le modalità di elezione dei componenti dello stesso. In verità come dovessero eleggersi i senatori concretamente, da un punto di vista eminentemente pratico, non è mai stato molto chiaro, considerata anche la formulazione letterale adeguatamente vaga delle disposizioni a ciò relative.

Per un verso parlare di metodo proporzionale in relazione all'elezione dei senatori era oltremodo inverosimile se solo si considera il numero esiguo di senatori per

---

<sup>6</sup> Il Senato delineato dalla riforma sembra non avere le potenzialità pratiche di una camera di rappresentanza delle autonomie territoriali anche in ragione delle funzioni che lo stesso è chiamato a svolgere. Il testo di legge costituzionale sottoposta a referendum, infatti, vede la Camera alta coinvolta nel procedimento legislativo in ambiti ed in materie che richiedono, e spesso impongono, di agire a garanzia dell'interesse nazionale. Per un approfondimento C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, in *ISSiRFA*, settembre 2014; M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016; C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016; G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016; U. DE SIERVO, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n.1/2015.

<sup>7</sup> Si fa qui riferimento in particolare alla versione riformata dell'art. 70, commi da 3 a 5. Considerate le tempistiche ivi previste e la duplicazione degli incarichi per i Consiglieri/Sindaci/Senatori – i quali diventerebbero una sorta di figura ibrida con caratterizzazioni ora dell'una ora dell'altra carica - è stata ipotizzata un'organizzazione dei lavori del Senato scandita da sessioni, per favorire la conciliabilità tra le due cariche istituzionali. Chiaramente al momento si tratta solo un'ipotesi e probabilmente la scelta relativa a molti aspetti anche di stretta organizzazione sarà rimessa alla volontà politica. Sul punto cfr. A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

ciascuna Regione e la previsione del minimo di due senatori per le Regioni più piccole.<sup>8</sup> Il che già di per sé erodeva il concetto di rappresentanza territoriale enunciata dal testo della riforma costituzionale.

Per altro verso proprio la scelta di affidare ai Consigli regionali il compito di scegliere i soggetti che sarebbero andati a rivestire la carica di senatore, considerato l'esiguo numero di seggi a disposizione, incrementava inevitabilmente la possibilità che la corsa al Senato fosse animata esclusivamente da ragioni politiche (partitiche) e non di rappresentanza, rendendo del tutto priva di significato la formulazione letterale del "nuovo" art. 55.<sup>9</sup>

Per quel che concerne la legittimazione democratica del Senato, aspetto sicuramente non secondario, non era ben chiaro se e come avrebbero dovuto o potuto intervenire i cittadini. L'art. 57, infatti, al secondo comma prevedeva non solo che l'elezione avvenisse in seno ai Consigli regionali, ma anche che venisse seguito il metodo proporzionale, con le ovvie perplessità da ciò derivanti.<sup>10</sup> Al quinto comma, però, si affermava che le elezioni, solo per quanto riguardava i consiglieri regionali e non anche per i sindaci, sarebbero avvenute "in conformità alle scelte espresse dagli elettori"; il che avrebbe significato presuntivamente che i Consigli regionali avrebbero avuto modo di scegliere tra una rosa di candidati preventivamente individuati dall'elettorato. Si tratta di una modalità di elezione che, secondo alcuni, avrebbe violato lo stesso disposto dell'art. 1 della Costituzione, a mente del quale è garantita l'elettività

---

<sup>8</sup> Nello stesso senso F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, pp. 2- 3.

<sup>9</sup> Un dubbio sulla effettiva rappresentatività dei Senatori si pone non solo per i Consiglieri regionali, ma anche e soprattutto per i Sindaci. Se per i primi, infatti, vi è stato il tentativo di porre un correttivo – per quanto poco realizzabile - mediante il quinto comma del nuovo art. 57 (*La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali 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 di cui al sesto comma*); per i Sindaci è previsto che la scelta dei senatori sia rimessa esclusivamente al Consiglio regionale. È evidentemente non trascurabile il rischio che un sindaco scelto dal Consiglio della Regione in cui il proprio Comune è ubicato ed eletto dalla maggioranza consiliare sia espressione più dell'organo politico che l'ha eletto e non del proprio territorio. Rimane dunque l'interrogativo su quali interessi possano essere davvero rappresentati da senatori così individuati.

<sup>10</sup> F. SORRENTINO, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, cit.; G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, cit.

diretta delle assemblee legislative e che, di conseguenza, renderebbe illegittime le elezioni indirette.<sup>11</sup>

Ad ogni modo la previsione di un'elezione in seno ai Consigli regionali ma nel contempo *"in conformità alle scelte espresse dagli elettori"* solleva non poche perplessità anche in termini di legittimità costituzionale. Difficile sostenere che l'elezione *"in conformità"* sia una sorta di ratifica della volontà popolare più che una vera e propria scelta rimessa ai Consigli Regionali,<sup>12</sup> dal momento che la lettera della norma chiamava i Consigli regionali ad eleggere i senatori tra i propri componenti, non a ratificare una scelta preventivamente fatta dai cittadini. Né può ritenersi che la conformità pure inserita nell'art. 57 volesse restituire ai cittadini il diritto di eleggere i senatori, perché non solo ciò non è stato espressamente (o quantomeno chiaramente) affermato, ma anche perché sarebbe stato del tutto contraddittorio rispetto al disposto dell'art. 55.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Sul tema A. Pace, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, cit., pp.8 e ss., il quale evidenzia come la modalità di elezione delineata dalla riforma costituzionale non possa essere ricondotta alla tipologia delle elezioni indirette o di secondo grado. Sostiene che dalla nuova configurazione del Senato derivi l'indebolimento della sovranità popolare di cui all'art. 1 cost. e l'erosione evidente del carattere democratico della struttura costituzionale anche F. Sorrentino, *Sulla rappresentatività del Senato nel progetto di riforma costituzionale*, cit, pp. 1-2.

<sup>12</sup> La proposta di legge elettorale elaborata da alcuni senatori del Partito Democratico, tra i quali Chiti e Fornaro, sembra andare proprio in questa direzione, trasformando la *"conformità"* nello strumento per permettere un'elezione da parte dei cittadini ed imponendo ai Consigli regionali di limitarsi al *"rispetto pieno dell'espressione popolare in occasione delle elezioni regionali"*, così in un comunicato stampa pubblicato in *senatoripd.it*, sezione Affari costituzionali, 20 gennaio 2016.

<sup>13</sup> Contraddittoria rispetto al disposto del nuovo art. 55 è sicuramente la proposta di legge elettorale menzionata nella nota precedente. Secondo questa legge, infatti, l'elezione dei senatori dovrebbe avvenire prendendo atto dei voti espressi dai cittadini in occasione del rinnovo degli organi regionali e stilando una graduatoria regionale sulla base degli stessi. Successivamente si dovrebbero attribuire i seggi eventualmente spettanti ad ogni lista regionale con sistema proporzionale e infine si definirebbe una graduatoria interna ad ogni singola lista. A questo punto i Consigli regionali non dovrebbero fare altro che prendere atto della volontà popolare, non potendo modificarla. La proposta di legge, quindi, consentirebbe al cittadino, in occasione delle elezioni regionali, di esprimere una scelta anche sul candidato consigliere/senatore, rimettendo agli elettori e non più ai consigli regionali il compito di scegliere i senatori. Si tratta evidentemente di una modalità di elezione che contrasta apertamente con la lettera dell'art. 55 e che in alcun modo può essere giustificato o legittimato sulla base del riferimento alla *"conformità"*.

Molto più probabilmente, quindi, il richiamo alla conformità sarebbe rimasto comunque un mero *flatus vocis*, con la conseguenza che i senatori sarebbero stati scelti ed eletti dai Consigli regionali in virtù di logiche che avrebbero presciso dalla volontà popolare.

3. - Un'altra questione su cui è doveroso soffermarsi e riflettere è sicuramente l'estensione ai senatori, i quali sarebbero stati contemporaneamente Consiglieri regionali e Sindaci, dell'inviolabilità penale prevista dall'art. 68, commi secondo e terzo, per i Parlamentari e non modificato dalla riforma.

Considerati tutti i cambiamenti imposti dalla riforma costituzionale al Senato, il quale avrebbe dovuto essere una Camera di rappresentanza delle autonomie territoriali e non avrebbe dovuto esercitare la funzione legislativa, se non in casi specifici previsti dalla Costituzione stessa, non si comprende la scelta di lasciare immutato l'art. 68. Ciò ancor di più se si pensa che le modifiche apportate alla natura e alle funzioni del Senato avrebbero dovuto, nelle intenzioni della riforma, privare i senatori degli incentivi, economici *in primis*, che ad oggi rendono più "appetibile" la carica.

A fronte del venir meno di un emolumento di natura economica, invece, rimanevano immutate le prerogative di *status*. In particolare, i senatori avrebbero goduto sia dell'insindacabilità, prevista dal primo comma dell'art. 68, sia dell'inviolabilità. L'insindacabilità è garanzia di cui i Consiglieri regionali godono già in virtù dell'art. 122, comma 4 cost. e che sarebbe stata estesa ai Sindaci eletti senatori. Tale prerogativa evidentemente restava ferma anche come conseguenza della scelta di mantenere la libertà di mandato in capo ai senatori, scelta che, comunque, sollevava qualche dubbio in relazione alla natura del Senato inteso quale camera rappresentativa delle autonomie territoriali.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Sul punto cfr. V. TONDI DELLA MURA, *Se il Senato delle Autonomie non «rappresenta la Nazione*, in *AIC Osservatorio costituzionale*, maggio 2014, p.3; G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, cit., pp. 12-13.

L'inviolabilità, invece, sarebbe stata un *surplus* rispetto alle garanzie riconosciute, in virtù della carica, tanto ai Consiglieri regionali quanto ai Sindaci. Si sosteneva, da una parte, che il riconoscimento di tale prerogativa ai senatori/consiglieri regionali/sindaci fosse doverosa oltre che opportuna perché, tenuto conto delle modifiche apportate dalla riforma, il Senato sarebbe stato comunque un'assemblea chiamata a partecipare paritariamente con la Camera dei deputati alle revisione costituzionale e ad eleggere due giudici della Corte costituzionale, pertanto l'inviolabilità penale avrebbe garantito l'integrità del collegio e non sarebbe stata un privilegio personale del singolo.<sup>15</sup> Dall'altra parte, tuttavia, va considerata l'appetibilità di una simile garanzia, che sarebbe diventata un motivo sufficiente(mente valido) per cercare di essere eletti. La prerogativa della carica sarebbe stata un privilegio a cui ambire, a prescindere da qualsiasi altro incentivo anche di tipo economico, poiché l'immunità permaneva per tutta la durata in carica del senatore, durata che era determinata soltanto dalla permanenza in carica quale Consigliere regionale o Sindaco.

4. - All'esito di questa sintetica disamina delle caratteristiche del "nuovo" Senato non può che prendersi atto delle molteplici perplessità che la riforma ha sollevato circa aspetti sia di tipo strutturale che di tipo funzionale relativamente a quella che avrebbe dovuto essere una camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Questo dato di fatto non deve essere interpretato tuttavia come un elemento impeditivo di qualsivoglia modifica. Una ridefinizione dei contorni del ruolo e delle funzioni così come della struttura organizzativa del Senato può essere senz'altro attuata ed è per molti versi auspicabile, essendo questa un'utile via per superare il bicameralismo perfetto tanto in viso. Le criticità e le perplessità evidenziate in questo contributo afferiscono sostanzialmente alle modalità mediante le quali si è cercato di attuare queste modifiche. Il Senato può assumere le vesti di una camera di rappresentanza territoriale e può assumere un ruolo e un peso diversi da quelli attualmente affidatigli, ma simili modifiche devono essere oculate ed inserite in un quadro costituzionale coerente affinché venga tutelato e garantito il corretto funzionamento della macchina istituzionale. I rischi di una riforma costituzionale confusa, d'altronde, non sono

---

<sup>15</sup> G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, cit., p. 11.



difficili da immaginare e, in ogni caso, delineare una riforma costituzionale che già di per sé si prospettava non definitiva, dovendo essere successivamente oggetto di ulteriori rimaneggiamenti, poco si addice ad un ordinamento costituzionale come quello italiano.

*dirittifondamentali.it*