

Rivista N°: 4/2016  
DATA PUBBLICAZIONE: 26/11/2016

AUTORE: Ines Ciolli\*

## IL SENATO DELLA RIFORMA TRA FORMA E SOSTANZA \*\*

*Sommario: 1.- La riforma del bicameralismo e la difficile legittimazione della Seconda Camera 2.- La risalente critica al bicameralismo italiano 3.- Prime osservazioni sul metodo della riforma 4.- L'elezione dei senatori e il numero dei componenti del Senato. I vincoli del testo alla futura legge elettorale 5.- I senatori tra cumulo dei mandati e immunità 6.- L'elezione indiretta, ma "in conformità con le scelte espresse dagli elettori". Una difficile quadratura del cerchio 7.- La rappresentanza incerta 8.- Osservazioni finali*

### 1. La riforma del bicameralismo e la difficile legittimazione della Seconda Camera

Il superamento del bicameralismo perfetto e le modifiche apportate al Senato occupano un posto centrale nella riforma costituzionale *in itinere*<sup>1</sup>. Del resto, di una riforma del bicameralismo si parla in Italia sin dai tempi dello Statuto albertino, sebbene con diversi intenti<sup>2</sup>.

---

\* Associato di Diritto costituzionale nell'Università Sapienza di Roma.

\*\* Il saggio, con alcune modifiche, riproduce il testo destinato al volume di P. CARNEVALE (a cura di), *La Costituzione "riscritta". Saggi sulla revisione in itinere*, RomaTrE-Press, 2016.

<sup>1</sup> Il disegno di legge presentato dal Governo recava come titolo "riduzione del numero dei parlamentari (ossia dei soli senatori) e all'abolizione del bicameralismo perfetto" dando particolarmente risalto a questa specifica parte della riforma.

<sup>2</sup> Si ricorda, già ai tempi dello Statuto, una letteratura di ampie dimensioni sul tema della riforma del Senato. A titolo esemplificativo si vedano G. ARCOLEO, *Per la riforma del Senato*, relazione della Commissione di Senatori Arcoleo, Fortunato, Borgnini, Caetani, Pellegrini, Rossi, Severi, Villa, Roma, 1911; C. CARISTIA, *La mancata riforma. Idee e fatti intorno alla Camera del Senato*, Torino, 1911; C. CAVOUR, *La riforma del Senato*, in *Il Risorgimento*, 1848; L. PALMA, *La riforma del Senato in Italia*, in *Nuova Antologia*, 15 gennaio 1882. Per una visione critica dei progetti di riforma nel periodo statutario, A. SASSI, *La riforma del Senato nella dottrina e negli atti parlamentari (1848-1920)*, Napoli, 1988 e M. E. LANCIOTTI, *La riforma impossibile. Idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna, 1993.

Per una ricostruzione storico- giuridica del Senato dello Statuto albertino si vedano, N. ANTONETTI, *Gli invalidi della Costituzione. Il Senato del Regno (1848-1924)*, Roma-Bari, 1992 e S. BONFIGLIO, *Il Senato in Italia*, Roma-Bari, 2006, 5-44.

La divisione del Parlamento in due Camere è da sempre oggetto di attenzione e di studio da parte dei costituzionalisti e degli scienziati della politica, perché la divisione in due del potere legislativo ha effetti sia sul Parlamento, sia sul potere Esecutivo e di conseguenza sugli equilibri che incidono sulla forma di governo. Inoltre, benché sia difficile capire quali elementi compongano un buon assetto bicamerale, di certo gli studi comparati e di teoria generali aiutano a comprendere quali funzioni essa sia chiamata a svolgere e soprattutto possono dare indicazioni su modelli di riferimento con i quali la riforma *in itinere* può confrontarsi e soprattutto quale legittimazione essa è in grado di conferire alla nuova seconda Camera<sup>3</sup>.

In Italia il modello bicamerale, seppur introdotto sin dai tempi dello Statuto albertino, è sempre stato oggetto di discussione e non sembra aver mai assunto un assetto soddisfacente nell'ambito della nostra forma di governo, sebbene dal punto di vista del funzionamento esso non abbia creato particolari problemi o disfunzioni, né abbia mai realmente rallentato la produzione legislativa o svolto una funzione di veto insuperabile nei confronti delle decisioni assunte dalla Camera dei Deputati<sup>4</sup>. A ben vedere, la critica che si muove al bicameralismo italiano è quella di aver funzionato come se si trattasse di un particolare sistema monocamerale. La scelta bicamerale avviene in un momento in cui le seconde Camere dimostrano in Europa di essere organi in trasformazione, che tentano di rafforzare il ruolo complessivo dei Parlamenti e di esercitare una funzione di opposizione e di veto nei confronti degli esecutivi nazionali<sup>5</sup>.

Una riforma del modello bicamerale anche in Italia era stata invocata da più parti. I diversi modelli proposti concordavano per la maggior parte almeno su due punti: 1)

---

<sup>3</sup> Come ricorda M. RUSSEL, *Rethinking bicameral strength: A three dimensional approach*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2013, vo. 19, n. 3, 370-391, l'elemento chiave che può aiutare a comprendere il ruolo effettivo di una seconda camera nella forma di governo è il grado di legittimazione che essa raggiunge nel suo ordinamento di riferimento. L'A. aggiunge, dunque, alla classificazione di A. LIJPHART, *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, New Haven, 1984 e ID., *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven, 1999 (che aveva classificato le seconde Camere e la loro importanza sulla base di due dimensioni, "symmetry" e "congruence", riconducendo alla prima i poteri formali e alla seconda la composizione) una "terza" dimensione, quella della "legittimazione percepita" della seconda Camera, che è riconducibile sia al ruolo che essa assume nei sistemi parlamentari, sia alla composizione, visti questi due elementi in una prospettiva dinamica dei rapporti tra i poteri.

<sup>4</sup> A tale proposito P. CARETTI, *Venti domande sulla riforma*, in *Le Regioni*, 1, 2015, 103, che riflette anche sui vantaggi che il nostro bicameralismo ha apportato alla nostra forma di governo: «... la nostra formula bicamerale non è stata affatto una stramberia, ma ha risposto a precise ragioni di garanzia per le forze politiche allora in campo ed ha svolto, insieme alla Camera, una preziosa funzione inclusiva in un contesto che a lungo ha visto la nuova Costituzione guardata con sospetto e diffidenza. E, a considerare ormai esaurita quella funzione di garanzia, a un'altra analoga funzione il bicameralismo italiano è chiamato e precisamente quella di sede di congiunzione e mediazione tra indirizzo politico nazionale ed esigenze autonomistiche, tra unità e autonomia. Una funzione dunque fondamentale per assicurare il coerente funzionamento dell'intero sistema e da affidare a un'istituzione forte di rango costituzionale e non ad una sorta di orpello dal ruolo indecifrabile».

<sup>5</sup> La continua trasformazione e della ricerca di legittimazione delle seconde camere all'interno delle rispettive forme di governo è stata oggetto di analisi da parte di M. RUSSEL, *Elected second chambers and their powers: an international survey*, *The Political Quarterly*, n. 1, 2012, 117 ss. La continua trasformazione delle seconde Camere è altresì dimostrata da continue proposte di riforme nei Paesi di democrazia occidentale, si pensi ai tentativi di riforma del Senato in Canada e a quello riuscito in Belgio nel 2014. Sulle rispettive riforme si vedano M. WALTERS, *The Constitutional Form and Reform of the Senate: Thoughts on the Constitutionality of Bill C-7*, *Journal of Parliamentary and Political Law*, 2013, 37; M. VERDUSSEN, *La dernière réforme du Sénat de la Belgique*, *Revista catalana de dret public*, 2015, 74-84.

L'estromissione della seconda Camera dal rapporto fiduciario; 2) la necessità di una differenziazione nella composizione e nella rappresentanza. Queste esigenze sono soddisfatte dal progetto di riforma, che presenta anche altri tratti salienti: l'affermazione di un bicameralismo diseguale in cui il Senato è ridimensionato rispetto alla potestà legislativa ed è privato della funzione di controllo intesa in senso stretto, vista la sua estromissione dal conferimento della fiducia al Governo.

Si può ragionare, sebbene in assenza del momento dinamico che in caso di approvazione della riforma solo la prassi potrà rivelare, sulla legittimazione di questa seconda Camera secondo lo schema di Meg Russel, come prodotto della sua rappresentatività e delle funzioni che essa è chiamata a svolgere, ma anche dell'autorevolezza che riuscirà a conquistarsi. La questione della legittimità della seconda Camera, infatti, è stata più volte al centro dell'analisi degli studiosi del bicameralismo ed è influenzata anche dall'efficienza della seconda Camera e dalla sua capacità di incidere sulla forma di governo<sup>6</sup>.

L'analisi che qui si tenterà di svolgere è dunque volta a rispondere a un solo interrogativo: potrà il Senato tratteggiato dalla riforma colmare quel *deficit* di legittimazione cui sembra condannato il Senato italiano<sup>7</sup>? *Deficit* che non sembra essere relegato al contesto italiano,

---

<sup>6</sup> Sulla questione della rappresentatività del Senato anche come strumento di classificazione dei diversi modelli di bicameralismo e della loro minore o maggiore importanza all'interno dei diversi sistemi giuridici contemporanei si veda S. C. PATTERSON, A. MUGHAN, *Senate and the theory of bicameralism*, in IID., (a cura di), *Senates: Bicameralism in the contemporary world*, Ohio, 1999, 1-31.

Sulla maggiore o minore legittimazione delle singole seconde Camere come strumento di classificazione delle stesse cfr. J. MASTIAS, J. GRANGÉ, *Les secondes Chambres du Parlement en Europe occidentale*, Paris, 1987, 62 ss, che individuano però nella rappresentanza e nella composizione ulteriori criteri di classificazione, 23-24 ss.

Insistono, invece, sul criterio dell'efficienza G. TSEBELIS, J. MONEY, *Bicameralism*, Cambridge, 1997. Per una ricostruzione critica di tali modelli, si veda G. DORIA, *Bicameralismo e federalismo. Analisi di modelli di relazione*, Roma, 2014, 25 ss.

<sup>7</sup> Sulla difficile legittimazione della seconda Camera, si veda I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, Napoli, 2016.

Per una lettura risalente sulla crisi del bicameralismo e sulla sua mancanza di legittimazione cfr. Y. WEBER, *La crise de bicaméralisme*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1972, 573 e ss. Sulle modifiche apportate da altre seconde Camere in Europa, si ricorda la riforma del sistema elettorale del Senato francese, che ha attenuato la forte rappresentanza dei piccoli comuni rurali in favore delle altre collettività territoriali e ha ridotto la durata del mandato senatoriale da nove a sei anni con rinnovo parziale triennale del collegio (Leggi organiche n. 2003-696 e 2003-697 del 30 luglio 2003 riguardanti la durata, l'elettorato passivo e la composizione del Senato francese). La riforma ha avuto lo scopo di congegnare una seconda Camera più « democratica », che ha condotto alle elezioni del 2011 alla prima maggioranza non conservatrice in seno al Senato, la stessa che ha utilizzato il potere di veto in merito alla riforma costituzionale che avrebbe dovuto inserire il *Fiscal compact* in Costituzione, com'era già stato preannunciato dall'allora Presidente Sarkozy. Il potere di veto e di controllo nei confronti dell'Assemblea nazionale e soprattutto del Presidente della Repubblica dopo la riforma del sistema elettorale si presenta più incisivo.

Anche la Germania nel 2006 ha ridimensionato il ruolo del Bundesrat e il suo potere di veto sulle leggi federali, poiché tale veto era esercitato con profitto dalla seconda Camera, spesso politicamente orientata in modo diverso e opposto rispetto alle maggioranze presenti nel Bundestag. Sulla riforma del 2006 cfr. H. MAYER, *Il compromesso tra federazione e Länder sulla riforma del federalismo tedesco* e D. SCHEFOLD, *Il federalismo tedesco e la sua riforma*, entrambi in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008, 99 ss. e 73 ss.

ma che sembra doversi ricondurre nell'alveo del più ampio dibattito sulla crisi e sul ruolo dei Parlamenti nelle democrazie contemporanee<sup>8</sup>.

Può essere utile partire dalla questione della legittimazione poiché il bicameralismo parte *ab origine* da un difetto di legittimazione teorica, che può essere ovviato solo da una legittimazione ottenuta sul campo. Tale peccato originale è confermato sia dal dibattito costituente americano<sup>9</sup>, sia da quello francese ai tempi della Rivoluzione<sup>10</sup>, ma che a sua volta proveniva da un'interpretazione ambigua e confusa della teoria della divisione dei poteri elaborata da Montesquieu<sup>11</sup>. Allora, la costruzione di una forma di stato liberale aveva favorito la

---

<sup>8</sup> Su un tema così ampio, sul quale non è possibile soffermarsi in questa sede, si rinvia per un quadro generale, ma non esaustivo, a P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, 2008; G. AGAMBEN (a cura di), *In che stato è la democrazia?*, Roma, 2009. Per un quadro d'insieme sulle trasformazioni e la crisi degli istituti parlamentari e della rappresentanza politica, cfr. G. AZZARITI, *Crisi della democrazia identitaria*, Bari-Roma, 2005. Si segnalano, inoltre, tra le riflessioni giuridiche più recenti, sul parlamentarismo A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006; M. PLUTINO, *Dinamiche di una democrazia parlamentare*, Roma, 2015.

<sup>9</sup> *The Federalist Papers*, in particolare il n. 62, *The Senate* (Hamilton or Madison), che illustra la legittimazione della seconda Camera nel sistema Statunitense: differenza di durata della seconda Camera, dell'età e del censo dei senatori, del tipo di rappresentanza, eguale per ogni Stato appartenente alla Federazione, a prescindere dalla grandezza geografica e dal numero di abitanti. Non si può negare che si tratti di giustificazioni e accorgimenti politici connessi a un determinato contesto storico, più che di elementi che conferiscono a quelle differenziazioni una legittimazione teorica. Anche in Italia il dibattito si è concentrato su quanto fosse politicamente opportuna l'adozione di un sistema parlamentare bicamerale e il risultato fu esso stesso un'opera di mediazione politica, non dottrinale. Ricostruisce fedelmente il dibattito costituente sul compromesso della seconda Camera, M. RUINI, *Il Parlamento e la sua riforma. La Costituzione nella sua applicazione*, Milano, 1952.

<sup>10</sup> In Francia i dibattiti nelle diverse Assemblee costituenti non hanno portato a una vera e propria teoria della seconda Camera che, infatti, appare e scompare nei diversi momenti storici, assecondando il diverso assetto dei poteri. Nella Costituzione del 1791 la seconda Camera è funzionale alla monarchia costituzionale e assume un potere di controllo sulla Camera bassa comunque eletta a suffragio censitario, ma su una base elettorale più ampia del Senato. La Costituzione giacobina del 1793, mai applicata, contemplava invece un'ampia partecipazione diretta del corpo elettorale e un suffragio universale, il Parlamento è pertanto monocamerale perché non vi è spazio per i corpi intermedi e per forme di limitazione del potere parlamentare. La seconda Camera però torna in *auge* nella Costituzione della Restaurazione del 1795 e gioca un ruolo fondamentale nella Terza Repubblica; è a causa della scelta monocamerale che probabilmente è respinta con *referendum* la Costituzione del maggio 1946; è con il suo reinserimento nel secondo progetto di Costituzione adottato con il Referendum dell'ottobre 1946 che la IV Repubblica s'insedia. È su un *referendum* sulla Camera delle Regioni che De Gaulle perde consensi e rassegna le dimissioni. Memore di quelle alterne vicende storiche, la V Repubblica tratteggia un Senato quasi paritario nelle funzioni. Attente ricostruzioni storiche e giuridiche delle vicende del bicameralismo francese sono in Association française des constitutionnalistes, *Le bicamérisme*, Aix-en-Provence Paris, 1997 e J.-P. MARICHY, *La deuxième chambre dans la vie politique française depuis 1875*, Paris, 1969.

<sup>11</sup> Nella descrizione della Costituzione dell'Inghilterra Montesquieu accenna alla divisione del potere legislativo, ma in realtà non ritiene la divisione in sé come qualità intrinseca, ma come strumento funzionale alla realizzazione di una diversa rappresentanza in seno al Parlamento, che avrebbe potuto contribuire alla creazione di un equilibrio e di un sistema di pesi e contrappesi tra diverse realtà sociali, che avrebbe potuto in tal modo contribuire alla formazione della legge; cfr. CH.-L. DE SECONDAT, barone di Montesquieu, *De L'esprit de loi*, Libro XI - *Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la Constitution*, Cap. VI - *De la Constitution d'Angleterre*: «Il y a toujours dans un État des gens distingués par la naissance les richesses ou les honneurs; mais s'ils étaient confondus parmi le peuple, et s'ils n'y avaient qu'une voix comme les autres, la liberté commune serait leur esclavage, et ils n'auraient aucun intérêt à la défendre, parce que la plupart des résolutions seraient contre eux. La part qu'ils ont à la législation doit donc être proportionnée aux autres avantages qu'ils ont dans l'État: ce qui arrivera s'ils forment un corps qui ait droit d'arrêter les entreprises du peuple, comme le peuple a droit d'arrêter les leurs. Ainsi, la puissance législative sera confiée, et au corps des nobles, et au corps qui sera choisi pour représenter le peuple, qui auront chacun leurs assemblées et leurs délibérations à part, et des vues et des intérêts séparés».

formazione di un Parlamento bicamerale che svolgeva una funzione d'integrazione della rappresentanza<sup>12</sup> o di raffreddamento e controllo rispetto alla Camera bassa<sup>13</sup> o entrambe, giacché la Camera di estrazione aristocratica aveva interesse a "raffreddare" quella a suffragio universale o censitario.

Soprattutto con l'avvento del suffragio universale e con il consolidarsi delle forme di stato democratiche il ruolo e la legittimazione della Seconda Camera hanno mostrato segni di declino, poiché non si riconosceva più nella sede parlamentare l'esigenza di una funzione di veto o di rallentamento della funzione legislativa e di controllo. La volontà di rappresentare i partiti di massa, inoltre, rendeva poco rilevante una differenziazione della rappresentanza su basi diverse da quelle partitiche. Soprattutto dagli anni Settanta del secolo scorso, in Europa si affermò sia l'esigenza irrinunciabile della centralità del Parlamento, sia la convinzione che questo debba rappresentare come uno specchio la composizione della società civile<sup>14</sup>. In tal modo, il contrasto con qualunque istituto che incarni la funzione di moderazione del potere diventa palese. Il modello bicamerale entra in una più profonda crisi di legittimazione politica e teorica, che riporta in *auge* la difesa del monocameralismo e contestualmente spiega la nascita di diversi parlamenti monocamerali<sup>15</sup>, soprattutto in quei Paesi ove la società civile era più omogenea.<sup>16</sup>

---

Una più ampia critica a quella interpretazione dell'opera di Montesquieu, che aveva portato a considerarlo il teorico della separazione dei poteri e in particolare della separazione del potere legislativo in due Camere, è stata formulata da Charles Eisemann, il primo ad aver interpretato quella separazione soprattutto come un elemento che permette una più efficace diversificazione della rappresentanza, che comporta altresì lo svolgimento di una funzione di controllo reciproco tra le due Camere, cfr. hotelmCh. EISEMANN, *L'esprit de loi et la séparation des pouvoirs*, in *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, 1933, 163 e ss., spec. 165-182, anche se già R. CARRÉ DE MALBERG, *Théorie générale de l'État*, Paris, 1922, tomo II, 111, 128 aveva ritenuto che il diritto pubblico francese fosse basato sulla limitazione e non sulla separazione dei poteri.

<sup>12</sup> Sulle diverse esigenze che legittimano la presenza della seconda Camera nei Parlamenti si esprime E. CHELI, v. *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1987, 318 e ss., il quale ricorda la più antica, ossia l'esigenza di tenere separate le classi sociali, quella più recente di arricchimento della rappresentanza.

<sup>13</sup> Anche J. P. MARICHY, *La deuxième Chambre dans la vie politique française*, Paris, 1969, illustra le diverse funzioni del bicameralismo, ricordando come la funzione di raffreddamento (e solo in parte quella di controllo) corrispondano in Francia a un modello di "*Chambre de réflexion*" che si è affermato nel periodo liberale. In esso il Senato svolge una funzione di limitazione del potere e l'ancoraggio del Senato a una volontà politica "conservatrice" è inteso come una funzione di contenimento del "dispotismo del Parlamento", come riteneva R. CARRÉ DE MALBERG, *Théorie de l'État*, cit., tomo II, 137 il quale affermava: «l'assemblée unique (...) sera portée à se faire une idée excessive de sa puissance et de son rôle»; mentre «la dualité de chambres en faisant dépendre l'action législative et parlementaire du concours de la volonté de deux assemblées distinctes, exclut l'omnipotence de chacune d'elles». Cfr. anche G. BURDEAU, *Traité de Science Politique*, tomo V, *L'État libéral et les techniques politiques de la démocratie gouvernée*, Paris, 1953, 621 che sottolineava come fosse necessaria una eguale potestà legislativa da parte di entrambe le Camere perché il Senato potesse svolgere una funzione di compensazione e di limitazione sulla Camera bassa.

<sup>14</sup> La distinzione della rappresentanza come prisma o come specchio della società civile è di M. DUVERGER, *Esquisse d'une théorie de la représentation*, in AA.VV., *L'évolution du droit public: Études offertes à Achille Mestre*, Paris, 1956, 21 e ss. Per una ricostruzione del concetto di rappresentanza nella storia costituzionale, cfr. A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2008, 853 e ss. e P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare tra unità politica e pluralismo*, in *Diritto e società*, 1994, 710 e ss.

<sup>15</sup> È il caso soprattutto di Grecia e Portogallo, che proprio in quel periodo (rispettivamente 1975 e 1974) adottano Parlamenti monocamerali. Anche nei Paesi del Nord Europa si assiste a un fenomeno simile in Svezia che nel 1971 sceglie il monocameralismo, scelta già operata nel 1953 dalla Danimarca e adottata in tempi più

## 2. La risalente critica al bicameralismo italiano

Una delle critiche rivolte al bicameralismo italiano è incentrata sulla tesi che vede nelle due Camere un inutile doppione, data la parità di funzioni che esse svolgono e visto che esse sono portatrici di una rappresentanza poco diversificata<sup>17</sup>. Come un mantra da più parti si continua a sostenere l'unicità e l'inutilità del nostro modello bicamerale che, secondo i suoi detrattori, non ha eguali al mondo<sup>18</sup>. Si potrebbe replicare che nessun modello bicamerale è uguale a un altro e che non esiste un archetipo di Senato *bon à tout faire*<sup>19</sup>. Quel che emerge, dunque, dalla comparazione di più modelli, è la tipicità della seconda camera che sfugge a tentativi d'importazione di schemi adottati altrove. Per il Senato, infatti, più che per altri organi costituzionali, deve essere applicata la regola secondo la quale si deve disegnare un modello peculiare alle esigenze della forma di stato e di governo, che costituisca un contro-potere nei confronti dell'Esecutivo più di quanto ciò non sia possibile alla Camera bassa, soprattutto nei Paesi in cui quest'ultima è legata all'Esecutivo dal rapporto di fiducia.

Quanto alla seconda affermazione riguardante la peculiarità del bicameralismo paritario, è opportuno ricordare che pur essendo meno usuale l'esistenza di un Senato che abbia un ruolo comparabile a quello della Camera bassa, non è raro trovare nel panorama mondiale due Camere del Parlamento che condividano analoghe funzioni legislative o di controllo, come dimostra il Senato francese<sup>20</sup> e quello australiano<sup>21</sup>.

---

lontani anche dalla Finlandia e dal 2009 anche dalla Norvegia. I paesi nordici costituiscono però un'eccezione perché condividono una società civile omogenea e di un sistema semplificato dei partiti politici oltre il fatto di essere Paesi poco popolati. Tali condizioni non rendono necessaria una funzione di contrappeso o di una rappresentanza differenziata. Sulle diverse Camere uni/bicamerale si veda M. RUSSEL, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford, 2013, 46 ss., sulla scelta unicamerale in Norvegia, cfr. E. SMITH, *Norway- the end of bicameralism, Public law*, 2008, 393-395

<sup>16</sup> Sul monocameralismo, si ricordano le posizioni di alcuni costituenti, quale l'on. La Rocca -che definì il bicameralismo un modo di essere del Parlamento che o non serve, oppure è dannoso- e le tesi di C. LAVAGNA, *Prime considerazione per uno studio sulla migliore struttura del Parlamento*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952; L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in *Storia d'Italia, Annali* 17, a cura di L. Violante, Torino, 2001, 325 e ss. più di recente sulla discussione della riforma bicamerale, P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo: unificare le due camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *Osservatorio AIC*, 2013 che prevedono però contestualmente all'eliminazione della seconda camera la costituzionalizzazione del sistema della Conferenza Stato-Regioni.

<sup>17</sup> In verità, si tratta di due aspetti diversi. La differenza di funzioni è ben più complessa da giustificare, poiché per alcuni studiosi essa "è inconcepibile in due organi congegnati dallo stesso corpo", mentre la diversa composizione può essere un elemento che giustifica e favorisce una scelta bicamerale, così G. FERRARI, *Problemi nuovi del nuovo Parlamento bicamerale*, *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 1949, 212 e 213.

<sup>18</sup> È un'affermazione ripetuta da molti studiosi, a titolo esemplificativo si veda J. MASTIAS, J. GRANGÉ, *La deuxième Chambre en Europe*, Paris, 1987.

<sup>19</sup> Sulla peculiarità dell'assetto bicamerale legato a doppio filo a un determinato sistema politico si sofferma L. PALADIN, V. *Bicameralismo*, in *Enc. Giur.*, Vol. V, Roma, 1988, Si veda anche la ricostruzione di J. LUTHER, *The search for a constitutional geography and historiography of second Chambers*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI, *A world of second chambers*, Milano, 2006, 3 e ss. L'A. evidenzia anche i tratti che sono comuni a più seconde Camere che rintraccia nel fatto che si tratta in ogni caso di istituzioni che sono parte integrante del Parlamento e non sono organi tecnici con ruoli consultivi. Al di là di questa generica e comune appartenenza, esse assumono la connotazione più utile e peculiare al modo di essere della forma di stato e di governo del Paese cui appartengono.

<sup>20</sup> L'art. 34 della Costituzione della V Repubblica stabilisce che la legge è votata dalle due Camere e solo in caso di persistente disaccordo tra queste si ricorre alla Commissione mista paritaria (comunque composta

Considerando le molteplici funzioni che il Senato può svolgere, resta da capire quale sia il ruolo che il progetto di riforma costituzionale gli assegna ed è altresì da valutare se e *quanto* essa abbia tenuto conto della necessità d'inserire in modo armonico il rinnovato Senato all'interno di una più ampia riforma che arriva a permeare più aspetti della forma di stato e di governo<sup>22</sup>. Almeno sulla carta, tale armonia non sembra sia stata al centro del dibattito, visto che proprio il Senato, che aspira a rappresentare le istituzioni, si trova inserito in un contesto di regionalismo depotenziato e in senso più ampio, di un indebolimento dell'intero assetto delle autonomie territoriali<sup>23</sup>.

Se, a ben vedere, le funzioni sostanziali del Senato si possono ricondurre a quelle che possono garantire una più attenta riflessione sul processo legislativo, quelle d'integrazione della rappresentanza e quelle che possiamo considerare di generico contrappeso nei confronti dell'attività e delle decisioni altrà Camera o del Governo<sup>24</sup>, la riforma non sembra soddisfare pienamente nessuna di queste opzioni, limitandosi a ritoccare senza un preciso quadro d'insieme, ora l'una ora l'altra funzione.

### 3. Prime osservazioni sul metodo della riforma

Una prima sommaria osservazione riguarda il metodo della riforma sia nel suo complesso, sia con riferimento al nuovo Senato. Da un punto di vista generale, le perplessità riguardano soprattutto l'ampiezza della revisione, che tocca più di quaranta articoli della Carta costituzionale<sup>25</sup>. L'intero impianto costituzionale ne risente, poiché le ricadute sulla Costituzione nel suo complesso sono molteplici e gli effetti della riforma non sono tutti rintracciabili a

---

da deputati e senatori) e nel caso in cui i contrasti non trovino una composizione e solo se il Governo lo richiede l'Assemblea nazionale prevale sul Senato e approva definitivamente la disposizione (Art. 45 Cost V Repubblica).

<sup>21</sup> B. STONE, *The Australian Senate: Strong bicameralism resurgent*, in J. LUTHER, R. TARCHI, P. PASSAGLIA ( a cura di), *The second chambers in the world*, cit, 529 e ss. L'A. conferma la buona salute della seconda camera australiana, che è parte di un sistema federale. Alla base del funzionamento del bicameralismo australiano vi è una continua collaborazione tra le due Camere del Parlamento: «there is a constant interaction between the members of the two houses. (...) Formal messages mainly concerning the passage of legislation are the primary means of communication» ...*Ivi*, 551. Si tratta di un Senato forte che è titolare di molte e importanti funzioni tra le quali anche un'efficace attività di contropotere nei confronti dell'esecutivo e della sua maggioranza nella Camera bassa, su questo punto si veda S. BACH, *Platypus and Parliament: The Australian Senate in theory and practice*, Canberra, 2003.

<sup>22</sup> Si sono già espressi in questi termini G. AZZARITI, *Riforma del Senato. Questioni di metodo e di merito*, in *Astrid Rassegna*, n. 8, 2014, 1 e, più di recente, ID., *Audizione del 30 luglio 2015 della Commissione I affari costituzionali del Senato della Repubblica nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla revisione della Parte II della Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2015, 1-2; nello stesso senso, M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, 2, 2014, 2.

<sup>23</sup> Com'è noto, anche la riforma del Titolo V ha concentrato su di sé gran parte delle critiche per il completo smantellamento della precedente riforma costituzionale del 2001 e per il notevole accentramento della potestà legislativa esclusiva nello Stato centrale. Non da ultimo, essa ha definitivamente cancellato le Province già svuotate delle proprie funzioni con Legge ordinaria. In questo contesto, il Senato di rappresentanza delle istituzioni territoriali non partirebbe con i migliori auspici.

<sup>24</sup> Che è stata storicamente la funzione più diffusa e praticata dai parlamenti bicamerali, come aveva già messo in rilievo S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, II ediz., Milano, 1946, 307.

<sup>25</sup> Ciò era stata già evidenziato da diversi studiosi, tra tutti L. RONCHETTI, *Audizione*, I Commissione permanente, Senato della Repubblica 28 luglio 2015, Disegno di legge costituzionale 1429-B.

*priori*, ma si potranno valutare solo dopo l'eventuale entrata in vigore della revisione costituzionale. Questo modo di procedere contempla un'implicita previsione di futuri "aggiustamenti" al testo costituzionale che rischiano di affievolire il concetto di rigidità costituzionale, oltre che di contraddire una naturale aspirazione all'eternità che è consustanziale alle Carte costituzionali; ciò, ovviamente, non comporta un divieto di revisione, ma dovrebbe costituire un freno nei confronti di continui "aggiustamenti" della Costituzione per adeguarla alle contingenze politiche e alle esigenze della maggioranza del momento, svilendone la funzione di patto fondativo<sup>26</sup>.

Anche per il Senato si prospettano successivi correttivi e aggiustamenti, sia mediante fonte regolamentare, sia mediante fonti primarie, per ciò che attiene alla legge elettorale; anche in tal modo però il modello potrebbe conservare fragilità e incongruenze tali da richiedere aggiustamenti futuri. L'ampiezza delle modifiche connota sia una forma di governo, sia un modello bicamerale a geometria variabile<sup>27</sup>, dal quale non può che emergere la figura di un bicameralismo "bifronte", che da una parte potrebbe recuperare una parte della sua autorevolezza e importanza attraverso un uso attento delle prerogative che la riforma gli attribuisce nelle pieghe del testo; dall'altra, trattandosi di un Senato di eletti con altri mandati istituzionali e privati dell'indennità di funzione, potrebbe ritrovarsi a incarnare il ruolo di una istituzione vuota e incapace di esprimere una propria volontà, prestando così il fianco a critiche in merito alla sua utilità e ingrossando le fila di coloro che ne chiederanno l'abolizione definitiva.

Un altro elemento di debolezza del nuovo assetto bicamerale risiede nel fatto che la riforma non scioglie quei nodi e quelle ambiguità lasciate aperte dall'Assemblea costituente<sup>28</sup>. Allora le motivazioni furono diverse e molteplici, perché si considerò prioritario gettare le basi per una prima attuazione della forma repubblicana che fosse il più possibile condivisa, rinviando a un momento successivo la composizione di conflitti che avrebbero potuto inizialmente compromettere la convivenza tra forze tanto diverse e unite solo dal comune valore antifascista<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> L'A. non ritiene che le Costituzioni costituzionale 1429-B.

<sup>26</sup> Sul punto M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013, 1-4, e in AA.VV., *Dalla costituzione «inattuata» alla costituzione «inattuale»? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Giuffrè, Milano, 2013, 31 e ss. L'A. non ritiene che le Costituzioni siano imm modificabili, tuttavia, l'identità e i valori di fondo devono mantenuti intatti anche in caso di revisioni costituzionali. Modifiche continue e l'adeguamento delle Costituzioni a fatti contingenti potrebbero svilirne non solo il testo, ma anche i valori che a essa sono sottesi, sminuendone altresì l'idea di eternità che a esse è connaturata.

<sup>27</sup> Che è stata definita ad "assetto variabile" da M. LUCIANI, *Introduzione*, in F. S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, 2016, 3.

<sup>28</sup> Sul dibattito in Assemblea Costituente R. QUASI, *Il bicameralismo e l'attività legislativa del Parlamento dagli studi preparatori al testo costituzionale*, in E. CHELI, (a cura di), *La formazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, Bologna, 1979, 349 e ss. Per un accostamento tra Assemblea costituente e progetti di riforma successivi, C. PINELLI, *Il Senato della Repubblica: dall'Assemblea costituente alle proposte di riforma*, in AA.VV., *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Napoli, 2003, 83 e ss.

<sup>29</sup> Sulle scelte di compromesso sulla forma di governo e non solo sul bicameralismo si è soffermato recentemente per introdurre il tema delle riforme S. STAIANO, *Metodo, merito, contesto*, in *Federalismi.it*, 20 luglio 2016, 4.



Si pensava, inoltre, che maggioranze politiche successive avrebbero interpretato in modo a loro confacente il testo che la Costituzione aveva lasciato flessibile e aperto a intese e compromessi<sup>30</sup>.

A ben vedere, a quelle storiche ambiguità la riforma ne aggiunge altre.

Infatti, la funzione legislativa esce frammentata dal testo di riforma, perché la distinzione tra materie legislative bicamerali e monocamerali potrebbe dar luogo a una serie di problemi interpretativi e di possibili conflitti, senza che siano previsti adeguati rimedi. La mediazione è affidata *in primis* ai Presidenti della Camere, nonostante i diversi rapporti di forza tra le due Camere e la conseguente diversa autorevolezza cui godrebbero all'indomani dell'eventuale entrata in vigore della riforma. Si pone su questo punto un problema di non poco conto: nel caso non si giungesse a una composizione del conflitto, non resterebbe che il ricorso al Giudice costituzionale, a costo però di un generale indebolimento dell'organo parlamentare, sottoposto a pressione e litigiosità che ne minerebbero l'autorevolezza e forse anche il funzionamento<sup>31</sup>; se, invece, i Presidenti arrivassero a una composizione del conflitto e a un'attribuzione delle competenze tra le Camere che fosse, però ottenuta in palese violazione della Costituzione, difficilmente si potrebbero introdurre rimedi per far valere l'incostituzionalità per vizi formali della legge<sup>32</sup>.

Sempre per ciò che attiene alla funzione legislativa, l'evidente inferiorità del Senato è rimarcata anche nell'elenco delle materie bicamerali. Per quanto il testo sia stato rimaneggiato in seconda lettura (A.S. 1429-B) al fine di ampliare l'elenco delle materie e dei tipi di leggi approvate con procedimento bicamerale, queste ultime possono essere ricondotte a poche grandi categorie: quelle costituzionali e di revisione costituzionale, quelle che incidono sul territorio e sulle autonomie della Repubblica, quelle che attengono ai rapporti con l'Unione Europea, le leggi in materia di consultazione popolare e *referendum*.

Il Senato è del tutto estromesso per ciò che riguarda, ad esempio, la materia dei diritti. Dal momento che è sganciato dal rapporto di fiducia, sarebbe stato opportuno prevedere tra le attribuzioni legislative anche le materie per le quali è necessaria una distanza dai condizionamenti elettorali e dal populismo, quali ad esempio le politiche sull'immigrazione o i diritti di prestazione.

Un altro elemento di ambiguità riguarda la titubanza manifestata di fronte alla scelta tra un'elezione diretta o indiretta dei senatori, dopo l'aggiunta dell'emendamento in terza lettura (A.C. 1613-B), che rende impossibile un'interpretazione letterale del testo che si ottiene dal combinato disposto dei commi 2 e 5 del novellato art. 57 Cost.

---

<sup>30</sup> R. BIFULCO, *Il Senato: composizione, elezione e rappresentanza (art. 57 Cost.; artt. 39, commi 1-7, e 40, commi 5 e 6, l. cost.)* in F. S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, cit., 35 e ss.

<sup>31</sup> R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, n.3, 2015, 7, il quale rimarca la mancanza di altri strumenti di risoluzione delle controversie tra le due Camere, come ad esempio la previsione di un Comitato paritetico.

<sup>32</sup> G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rivista Aic*, 2016; S. STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in [www.italiadecide.it](http://www.italiadecide.it), 2015, 8; P. PASSAGLIA, *Il presumibile aumento delle denunce di vizi procedurali e l'ampliarsi di una «zona d'ombra» della giustizia costituzionale*, in *Federalismi.it*, marzo, 2016.

L'altro neo riguarda il tipo di rappresentanza di cui la seconda Camera dovrebbe essere portatrice, che sconta anch'essa una difficile composizione tra posizioni politiche diverse, com'era già accaduto in Assemblea costituente e che ha assunto un ruolo secondario nella costruzione del Senato nell'attuale riforma<sup>33</sup>.

#### **4. L'elezione dei senatori e il numero dei componenti del Senato. I vincoli del testo alla futura Legge elettorale**

La composizione del Senato è in stretta relazione sia con l'assetto delle competenze ripartite tra Stato e Autonomie<sup>34</sup>, sia con il tipo di rappresentanza che si vuole legittimare. Nel progetto del Governo l'elezione di secondo grado e l'inclusione tra i senatori dei Presidenti delle Regioni (e delle due Province autonome) e dei sindaci dei capoluoghi di Regione<sup>35</sup>, consentiva una rappresentanza più prossima a quella territoriale.

Il dibattito è stato serrato e le divisioni politiche che hanno riprodotto una vecchia *querelle* (che ha riprodotto senza fantasia quella cui si era assistito in Assemblea costituente)<sup>36</sup> non ha portato a esiti convincenti per ciò che riguarda le decisioni sull'elezione diretta o indiretta; inoltre, il dibattito si è concentrato eccessivamente su questo punto, togliendo energie e tempo ad altri elementi afferenti alla composizione del Senato altrettanto dubbi, quali l'esiguo numero di senatori e la ripartizione dei seggi tra le venti Regioni<sup>37</sup>.

Per ciò che riguarda la scelta di ridurre a meno di un terzo il numero dei senatori potrebbe avere un impatto notevole sul funzionamento del Senato e sulla sua legittimazione, soprattutto se ciò è visto nell'ottica del Parlamento in seduta comune. Una seconda Camera con 100 rappresentanti<sup>38</sup> di cui solo 95 elettivi, evidenzia una sua debolezza intrinseca e una

---

<sup>33</sup> Seppur in modo diverso, pone la questione anche I. RUGGIU, *Il futuro Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n.3, 2015, che vede nella rappresentanza e nella fiducia due elementi diversi non necessariamente coordinati.

<sup>34</sup> Così nella Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali (nominata con d. PCM 11 giugno 2013) del 17 settembre 2013, 5.

<sup>35</sup> Il ddl Renzi-Boschi, all'Art. 2. (*Composizione ed elezione del Senato delle Autonomie*) prevedeva la seguente modifica dell'art. 57 Cost: « Il Senato delle Autonomie è composto dai Presidenti delle Giunte regionali, dai Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma, nonché, per ciascuna Regione, da due membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti e da due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione.»

<sup>36</sup> Mortati, pensava a un'elezione diretta della metà dei senatori e di secondo grado, in speciali collegi, dell'altra metà. L'o.d.g. Grieco, La Rocca (approvato il 26 settembre 1946 in II sottocommissione) sancì la natura esclusivamente elettiva della seconda Camera. Togliatti, più possibilista in merito all'adozione del bicameralismo, fu invece irremovibile sostenitore dell'elezione diretta (11 marzo 1947 Assemblea costituente in seduta plenaria).

<sup>37</sup> Sulla composizione del Senato si sono espressi, tra i molti, G. LUCHENA, *Il nuovo Senato. Quale rappresentanza?*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014; G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016 e B. CARAVITA, *Il bicameralismo asimmetrico della riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, luglio 2016, 3 e s.

<sup>38</sup> Si è avanzata l'ipotesi secondo la quale il numero di senatori possa essere considerato variabile, vista la norma transitoria dell'art. 38, comma 2 del testo di riforma che impone di tenere conto di eventuali variazioni della popolazione regionale tra un censimento e l'altro; sul punto G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione*

evidente condizione di inferiorità all'interno del Parlamento, ove i rapporti tra le due Camere non seguono più una proporzione di due a uno (630 e 315 membri), ma di sei a uno<sup>39</sup>. L'elezione del Capo dello Stato - per quanto il testo della riforma abbia modificato l'art. 83 Cost., prevedendo non più la sola maggioranza assoluta dopo il terzo scrutinio, ma quella di tre quinti (degli aventi diritto al voto, ma dal settimo scrutinio quella dei soli votanti)- e la sua stessa messa in stato d'accusa, che continua a essere votata dalla maggioranza assoluta del Parlamento in seduta comune, come pure quella dei membri laici del Consiglio superiore della Magistratura sono, dunque, esposte a una maggiore influenza da parte della Camera dei Deputati. E il revisore costituzionale era probabilmente cosciente del problema se per un organo di garanzia quale la Corte costituzionale ha disposto diversamente, prevedendo, com'è noto, non più l'elezione da parte del Parlamento in seduta comune, ma un'elezione separata di tre giudici da parte della Camera dei deputati e due da parte del Senato<sup>40</sup>.

Il numero esiguo di senatori, inoltre, rende dubbia la conformità dell'elezione al dettato costituzionale e influenza negativamente l'organizzazione dei lavori al Senato, ripartiti su un numero di senatori che in alcuni casi potrà risultare insufficiente per seguire i complessi e molteplici lavori parlamentari.

La ripartizione dei senatori a livello regionale prevede, infatti, per dieci Regioni su venti<sup>41</sup> due senatori soltanto, che per il nuovo art. 57, comma 2, Cost. dovrebbero essere eletti con metodo proporzionale nell'ambito dei Consigli regionali. Nel caso in cui si debbano eleggere due soli senatori il criterio proporzionale è difficilmente applicabile, non solo perché si finirebbe per eleggere nel migliore dei casi un senatore della maggioranza e uno dell'opposizione, ma perché le diverse provenienze dei due eletti (un consigliere regionale e

---

del "nuovo" Senato, cit., 9. Sembra però preferibile la tesi che vede semmai uno spostamento della quota dei senatori assegnati da una Regione all'altra, mantenendo fisso il loro numero complessivo, come sostiene L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, in *Forum d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi"*. *Dieci studiosi a confronto*, Torino, 2015, 31.

<sup>39</sup> Così E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016 e, se si vuole, anche I. CIOLLI, *La camera dei deputati: composizione, elezione e rappresentanza (art. 48, comma 3; art. 55, comma 2)*, in F. S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, cit., 25 e ss.

<sup>40</sup> Sul tema dei giudici eletti dalle autonomie territoriali e le implicazioni che questo comporta, si veda L. PESOLE, *Composizione della Corte costituzionale e autonomie territoriali*, in *Quaderni della Rivista di diritto costituzionale*, Torino, 2014, 13 e ss.; più centrato sul testo della riforma, A. CARDONE, *La composizione della Corte costituzionale, tra riforme «dirette», «indirette» e mancate*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2016, 21 e ss.

<sup>41</sup> Si è preso come riferimento sia la tabella pubblicata da L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, in *Forum d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi"*, cit., 43, sia quella utilizzata da G. PICCIRILLI, *Allegato*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016. A questo proposito, è necessario aggiungere che quest'ultimo pone due possibili interpretazioni nel riparto dei seggi, che mostra nella tabella n. 2 e n. 3. Nella prima, che coincide con la ripartizione prevista da Lara Trucco, prevede una distribuzione nella quale il riparto dei 95 seggi elettivi è effettuato distribuendo i seggi sulla base della popolazione, garantendo due seggi a quelle Regioni che ne avrebbero avuti un numero inferiore. I numeri sono invece diversi e le Regioni con due seggi si attestano a quattro se il riparto previsto nell'art. 57, comma 2, viene inteso diversamente, ossia prevedendo una prima distribuzione nella quale si assegnano a tutte e venti le Regioni i due seggi minimi previsti dal nuovo articolo 57 e successivamente si ripartiscono i seggi restanti tra quelle più popolose secondo il metodo dei quozienti interi e dei più alti resti.

un sindaco) accrescono le difficoltà<sup>42</sup>: da quale categoria eleggere il rappresentante della maggioranza e da quale il rappresentante dell'opposizione?

Il numero esiguo rende anche difficile in Senato il lavoro nelle Commissioni, che non potranno più seguire gli schemi tradizionali, ma il nuovo regolamento del Senato dovrà comunque garantire la tutela delle minoranze in seno ad esse (art. 64, comma 2). La quadratura del cerchio prevede dunque un numero minimo di commissioni probabilmente ripartite per provenienza territoriale più che per appartenenza di partito<sup>43</sup>. Resta, tuttavia, il problema della quantità di attività parlamentari e dei tempi entro i quali i lavori devono essere completati: si pensi all'attività di esame e di proposta di emendamenti sulle leggi monocamerali, disciplinata all'art. 70 comma 3, per la quale il Senato dispone di tempi brevi e contingenti.

## 5. I senatori tra cumulo dei mandati e immunità

I senatori continueranno a esercitare il mandato locale considerando così la carica di Senatori una sorta di onorificenza non retribuita. Il doppio incarico potrebbe incidere sull'effettiva partecipazione dei senatori ai lavori parlamentari in caso, ad esempio, vi sia una coincidenza con le sedute delle assemblee locali considerate di particolare importanza. E' vero che il comma 4 del nuovo testo dell'art. 64 Cost. configura un dovere di partecipazione da parte dei parlamentari alle sedute delle rispettive Assemblee e ai lavori in Commissione, ma la previsione di questo obbligo non risolve il problema della difficile coesistenza di due attività assorbenti. Piuttosto, questo ennesimo contrasto conferma una disattenzione al funzionamento concreto del Senato o anche un consapevole svilimento della seconda Camera nella sostanza più che nella forma<sup>44</sup>.

Sulla questione del cumulo dei mandati è interessante ricordare che la Francia, ove tale pratica è stata per lungo tempo tollerata, ha recentemente disciplinato la questione proprio in riferimento ai senatori, nel senso di eliminare la possibilità di svolgere più attività istituzionali e di ricoprire più cariche, prendendo atto della difficoltà di organizzazione dei tempi di lavoro<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Sulle incongruità dell'elezione del sindaco senatore all'interno del consiglio regionale, si veda E. GIANFRANCESCO, *I numeri del Senato*, in *Gruppodipisa.it*, 2014, 4. Anche P. CARETTI, *Venti domande sulla riforma*, cit., 104, ha evidenziato l'incongruità di una non solo dell'elezione di senatori scelti tra i sindaci e i consiglieri regionali da parte dei consigli regionali, ma anche del fatto che essi facciano parte dell'organo Senato pur avendo ruoli e interessi del tutto diversi, se non contrastanti tra di loro. R. BIN, *Venti domande*, cit., 85-86, ricava, invece, da questa rappresentanza mista di consiglieri regionali e sindaci una volontà di confermare una natura prettamente politica, e non territoriale della seconda Camera, visto che difficilmente il coacervo di interessi e di rappresentanti riuscirà a rappresentare i territori.

<sup>43</sup> Si veda la riflessione sul punto di N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2015.

<sup>44</sup> Né vale a sciogliere il nodo interpretativo, la previsione del novellato art. 63 comma 2, che rinvia al futuro regolamento del Senato la disciplina di eventuali inleggibilità alla carica di senatore in ragione dell'esercizio di alcune funzioni locali o regionali. Il cumulo di mandati tra consiglieri regionali e sindaci sembrerebbe essere l'archittrave sulla quale si è costruita la composizione del Senato e l'idea di rappresentanza delle istituzioni territoriali, per cui non si ritiene che tale previsione possa incidere sul punto.

<sup>45</sup> Loi organique du 14 février 2014 *Interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur*, che sarà applicata dal 2017.

L'Italia scopre ora quel che altrove è già considerato obsoleto e tra l'altro ammette una pluralità di funzioni in capo a uno stesso eletto in piena controtendenza con la giurisprudenza della Corte costituzionale che in diverse occasioni ha ritenuto incompatibile il mandato di sindaco e quello di senatore al fine di scoraggiare il cumulo dei mandati, proprio perché potrebbero comportare una minore efficienza dell'ufficio; inoltre potrebbero esporre il senatore/sindaco a situazioni in cui sarebbe a repentaglio la sua imparzialità, poiché gli interessi connessi alle diverse cariche potrebbero essere in alcuni casi addirittura confliggenti o tali da arrecare nocimento a quello che la Corte costituzionale ha definito il "compimento dell'ufficio"<sup>46</sup>.

Con il nuovo reclutamento il Senato si trasformerebbe in un organo permanente che si rinnova parzialmente però non con una cadenza fissa - come succede in molte altre seconde Camere, che prevedono un rinnovo di una parte dei suoi membri ogni tre o sei anni - ma alla scadenza del mandato locale dei sindaci o dei consiglieri/senatori. Il rinnovo parziale è uno strumento che consente un ricambio costante (e diluito) dei senatori affinché l'organo possa essere portatore di una rappresentanza meno istantanea rispetto a quella della camera bassa, ma pur sempre in linea con le trasformazioni politiche e partitiche. Il progetto di riforma sceglie, invece, la soluzione anomala del rinnovo senza una cadenza regolare e per un numero indecifrato di senatori, poiché il rinnovo dipende dalla cessazione dalla carica dei consiglieri regionali e dei sindaci che avviene in tempi diversi. Non è, dunque, il Senato a disporre del proprio rinnovo parziale e questo potrebbe rappresentare un segnale ulteriore della sua intrinseca debolezza e potrebbe altresì comportare la formazione di maggioranze instabili e poco durature oltre che incidere negativamente sulla stessa continuità dell'organo. Anche il legame tra i senatori ne risentirebbe non garantendo questo sistema la formazione di uno spirito di corpo che può nascere solo da una comune frequentazione, dalla conoscenza e dai rapporti e dalle intese che i senatori possono stipulare all'interno dell'aula e delle commissioni.

## **6. L'elezione indiretta, ma "in conformità con le scelte espresse dagli elettori". Una difficile quadratura del cerchio**

La scelta tra un'elezione diretta o indiretta ha riproposto antichi schieramenti politici e *cliché* che si pensavano ormai superati. Parte della sinistra ha rivendicato la necessità di un'elezione diretta ritenendola l'unico strumento compatibile con la democrazia, le altre forze politiche hanno, invece, identificato automaticamente l'elezione indiretta con la formazione di un Senato di importanza secondaria<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Corte cost. sent. n. 277 del 2011 e n. 120 del 2013. Sul punto più attentamente, G. LUCHENA, *Il Senato. Quale rappresentanza*, cit., 7.

<sup>47</sup> Per riscontrare la forte similitudine sui dibattiti attuali in merito alla composizione e all'elezione della seconda Camera e quelli in Assemblea costituente, si veda l'insuperabile ricostruzione di G. FERRARA, *Art. 55, Commentario della Costituzione, Le Camere*, Tomo I, art. 55-63, Bologna-Roma, 1984, spec. 14-23.

Tra i tanti fraintendimenti e preconcetti che hanno connotato la riforma, vi è anche quello che vede nell'elezione indiretta l'automatico ingenerarsi di una rappresentanza territoriale considerata però come una *species* della rappresentanza degli interessi, dimenticando, invece, la natura politica della rappresentanza dei territori<sup>48</sup>.

Il dibattito politico non ha tenuto conto del fatto che il tipo di elezione non doveva essere considerata una battaglia ideologica, quanto piuttosto uno strumento legato in modo funzionale al modello rappresentativo che si voleva adottare per il Senato. Ragioni politiche, ma anche ideologiche, hanno riprodotto quella discussione che già aveva avuto luogo in Assemblea costituente<sup>49</sup>, senza arrivare a una soluzione soddisfacente. L'emendamento presentato in terza lettura al Senato, che prevede l'elezione "in conformità alle scelte espresse dagli elettori", come già accennato, rimette in discussione l'elezione da parte dei consigli regionali, prevista dall'art. 57, comma 2. Questo costituirà uno dei punti di maggior attrito al momento dell'elaborazione della legge elettorale per il Senato, se la riforma fosse approvata<sup>50</sup>.

L'elezione indiretta, che era stata adottata in modo più lineare nel disegno di legge Renzi-Boschi, è un'opzione ben più ragionevole se si pensa che si tratta di un Senato che non vota la fiducia al Governo e soprattutto al quale sono state sottratte una serie di competenze che ne fanno una Camera più debole dell'altra. Se si adottasse l'elezione diretta, come si potrebbe poi imporre un ruolo minoritario del Senato e una sua partecipazione ridotta alla funzione legislativa? Senza contare poi che l'elezione indiretta potrebbe favorire una più fedele rappresentanza in Senato delle istituzioni territoriali<sup>51</sup>. Il collegio elettorale, in questo caso i consiglieri regionali, sono chiamati a eleggere senatori del loro territorio e la scelta, sebbene legata anche all'appartenenza partitica, non può non ricadere su personalità che hanno instaurato un legame stretto con le istituzioni locali e che hanno a vario titolo curato gli interessi del territorio nel quale sono eletti. L'elezione indiretta, inoltre, favorisce il consolidamen-

---

<sup>48</sup> Il punto è stato chiarito da A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?* in *Costituzionalismo.it*, n.1, 2014, 7 e ss. e F. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle autonomie territoriali tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in AA.VV., *Un Senato delle autonomie*, Napoli, 2003, 49 e ss. Si consenta di rinviare anche a I. CIOLLI, *Nuovi e vecchi profili della rappresentanza territoriale. Il futuro del Senato italiano*, in *Diritto Pubblico*, 2007, vol. 3, 903-926.

<sup>49</sup> Zuccarini in Assemblea costituente aveva ben illustrato la *ratio* di una rappresentanza regionale di secondo grado: l'ente regione avrebbe conferito alla seconda camera una maggiore autorevolezza, poiché la seconda Camera sarebbe stata composta da enti che sono "organi già costituiti nello stato", cos' Il sottocommissione, 24 settembre 1946, 266. Lussu nello stesso giorno asseconda la scelta dell'elezione indiretta da parte dei consigli regionali perché in tal modo si sarebbe rinsaldato il collegamento tra l'istituzione regionale, che riteneva fondamentale nella Seconda Camera, e il Senato, *Ivi*, 292.

<sup>50</sup> A. D'ATENA, *Un'ipotesi di legge elettorale per il Senato*, in *Osservatorio AIC*, n.2, 2016, 1. L'A. ricorda anche come eleggere sia operazione diversa e non compatibile con il ratificare. Sul punto si è già espressa la Corte costituzionale con la sent. n. 2, 2004 in un caso non troppo dissimile di elezione ibrida tra quella diretta e indiretta. Tuttavia l'art. 57, comma 2, a certe condizioni, può divenire compatibile con il comma 5 mediante operazioni di tecnica legislativa, *Ivi*, 2. Sul punto anche V. D SANTIS, *La "doppia investitura" dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare "al centro" le istituzioni territoriali. Considerazioni sull'emendamento all'art. 2, co. 5 del d.d.l. cost. n. 1429-B*, in *Forum QC*, 24 novembre 2015.

<sup>51</sup> Come hanno illustrato R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Forum QC*, 2014.

to di quel legame che s'instaura tra corpo politico locale e Camera territoriale senza il quale quest'ultima non riesce a trovare una legittimazione forte<sup>52</sup>.

La critica risalente che le sinistre sollevano, nei confronti del suffragio indiretto, riguarda il problema dello schiacciamento delle minoranze politiche che esso comporta<sup>53</sup>. Nel caso in cui tale suffragio sia utilizzato per l'elezione di una Camera la cui rappresentanza si ricomponesse su fattori territoriali e non di partito, dovrebbe attenuare quella preoccupazione e far rientrare quell'inconveniente in una più ampia valutazione dei costi e dei benefici del sistema elettorale. La scelta a favore di un'elezione indiretta, quando il collegio degli elettori è composto dai rappresentanti delle istituzioni territoriali, produce eletti che esprimono una visione (comune) dei territori che rappresentano.

## 7. Una rappresentanza incerta

Nonostante i tentativi d'introduzione di una rappresentanza di tipo territoriale nella seconda Camera, il risultato è invece la creazione di un ibrido d'incerta natura.

Essa, infatti, presenta profili riconducibili a una rappresentanza politica, altri a quelli di una rappresentanza istituzionale e alcuni conciliabili con l'esistenza di una rappresentanza territoriale<sup>54</sup>. Ancora una volta, come in Assemblea costituente, questo punto nodale non è stato sciolto. Allora l'elezione su "base regionale" conferì una mera parvenza di rappresentanza territoriale, ma che nella sostanza nascondeva una natura politico-partitica, identica a quella che risiedeva nella Camera dei Deputati.

Si guardava con sospetto alla rappresentanza territoriale perché evocava non solo un pluralismo di origine medioevale, ma s'identificava con la forma parlamentare delle origini, ancora legata a un mandato imperativo e, di fatto, priva dei connotati propri della rappresentanza politica, libera, universale e a tutela degli interessi della Nazione<sup>55</sup>. Questa visione permase anche in tempi successivi, sebbene l'evoluzione della rappresentanza politica portò a includere tra le sue *species* anche la rappresentanza territoriale, escludendo così che quest'ultima potesse essere ricondotta automaticamente tra i tipi della rappresentanza degli

---

<sup>52</sup> Come ha efficacemente illustrato L. CASTELLI, *Le buone ragioni dell'elezione indiretta del Senato*, in *www.federalismi.it*, n. 18/2015, 7-8. Si consenta di rinviare anche a I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, Napoli, 2010, 207 e ss.

<sup>53</sup> G. FERRARA, *Art. 55, Commentario della Costituzione*, cit., 14 e ss.

<sup>54</sup> Come ha affermato N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *Federalismi.it*, 4, 2016. Sulla rappresentanza che definisce "incerta" e che può solo partorire un Senato debole, si è soffermato P. CARETTI, *Venti domande sulla riforma*, cit., 105: «Sono tutte scelte che vanno nella stessa direzione: dar vita ad un organo debole perché debole ed eterogenea è il tipo di rappresentanza che esprime; debole perché destinato ad operare secondo una logica politico-partitica (e dunque di divisioni interne) in tutto analoga a quella propria della prima Camera».

<sup>55</sup> Si rinvia alle convincenti pagine di F. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle autonomie territoriali fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in *Un Senato delle Autonomie per l'Italia federale*, Napoli, 2003, 49 e ss. e si consenta di rinviare anche a I. CIOLLI, *Le seconde Camere e la rappresentanza territoriale*, in S. Bonfiglio (a cura di), *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un'analisi comparativa*, cit., spec. 159 e ss.

interessi<sup>56</sup>. Questo perché il soggetto rappresentato è pur sempre il popolo sovrano e i suoi cittadini scelti però non (soltanto) in base di un criterio demografico (una testa, un voto), ma anche a un criterio legato a un riferimento spaziale o identitario (residenza, appartenenza a istituzioni territoriali). Non si può assimilare la rappresentanza territoriale a quella degli interessi perché la prima utilizza nella selezione dei rappresentanti criteri precostituiti, eguali per tutti (appunto quelli della residenza, della nascita in un luogo, etc.) e non discrezionali quali l'appartenenza a una categoria o a una classe sociale, adottati, invece, dalla rappresentanza degli interessi. È, però, difficile superare l'*idée reçue* che vede nella rappresentanza territoriale il risorgere di particolarismi e di differenziazioni che la rappresentanza politica è riuscita storicamente a superare. Ciò spiega i tentennamenti, le mescolanze tra vari tipi di rappresentanza in seno alla seconda Camera che non portano alla valorizzazione delle identità territoriali<sup>57</sup>. Si perde così l'occasione di rappresentare nella seconda Camera il territorio come espressione sia delle peculiarità locali, ma come elemento che unifica e rappresenta il popolo e ne fonda l'identità.

La funzione d'integrazione della rappresentanza e di consolidamento dell'unità nazionale che si ottengono anche attraverso un dialogo tra le parti territoriali che compongono la Repubblica sono due finalità cui la riforma avrebbe dovuto mirare. Invece, in base al dettato del novellato art. 55 Cost., ultimo comma, ci si riferisce in modo generico a una rappresentanza "delle istituzioni territoriali" e di forme di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. La prima difficoltà risiede nella valorizzazione di tutte le istituzioni territoriali che, di fatto, svolgono compiti diversi, hanno diverse funzioni e sono dotate di diversi gradi di autonomia. Le stesse finalità cui tendono tali differenti enti autonomi potrebbero essere incompatibili tra di loro. Meglio sarebbe stata una valorizzazione delle sole Regioni che, a loro volta, avrebbero avuto il compito di integrare e valorizzare gli enti minori del proprio territorio. Inoltre, la rappresentanza delle istituzioni territoriali potrebbe essere intesa come un'indiretta valorizzazione dei partiti locali e delle politiche incentrate sui territori. Invece il rischio che si nasconde tra le pieghe della riforma riguarda il tentativo di ricondurre il Senato verso politiche centraliste e di comporlo in modo da recuperare una rappresentanza legata al sistema dei partiti nazionali. In questo modo, però, evitando la formazione di rappresentanze locali, non si soddisfa l'esigenza più profonda e più urgente del nostro sistema politico e costituzionale attuale, ossia la richiesta d'integrazione della rappresentanza politica<sup>58</sup>.

Il testo della riforma anche in altri punti sembra andare in un'altra direzione, diversa se non opposta a quella che cerca forme d'implementazione della rappresentanza che provi-

---

<sup>56</sup> Dello stesso avviso, A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, cit., 7 e ss. e F. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle autonomie territoriali ...*, cit., 61 e s..

<sup>57</sup> «Al fondo dovrebbe esservi la volontà di attribuire rilievo politico alle organizzazioni intermedie, di legare il carattere libero del sistema al principio dell'autonomia, di configurare come intrinsecamente legittime istanze fondate sul particolarismo dei corpi costituenti la Repubblica, di riconoscere come elemento costitutivo della democrazia il costante confronto fra interesse generale della Nazione ed interessi particolari coltivati all'interno di essa», così F. BERTOLINI, *Le funzioni delle camere (art. 55 Cost.)*, in F. S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), cit. 6.

<sup>58</sup> M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, n.2, 2014, 5.



no a dare voce ai diversi modi di essere del cittadino del mondo globale: il suo radicamento territoriale e una rappresentanza locale che metta in luce anche gli aspetti identitari della sua vita, che lo rassicurino e gli conferiscano un radicamento proprio in un contesto come quello attuale, fluido e incerto. La previsione del divieto di mandato imperativo anche al Senato rende più debole quel legame tra istanze locali e centrali in favore di quelle partitiche.

In presenza di un mandato imperativo, l'eletto si trova nella condizione di dover difendere le direttive locali e territoriali, cercando nel Senato intese e maggioranze che corrispondano alla difesa di quegli interessi specifici, che possono essere raggiunte sia mediante accordi tra partiti sia tra diverse aree geografiche che hanno a cuore uno stesso interesse (si pensi alla questione delle trivelle petrolifere insediate vicino alle coste in diverse parti d'Italia, che ha unito più Regioni di diversa collocazione geografica e partitica allo scopo di smantellarle nel più breve tempo possibile e che le ha unite contro le scelte governative); in quel caso un Senato di rappresentanza territoriale avrebbe potuto comporre il conflitto senza che fosse necessario il ricorso al *referendum* abrogativo. La rappresentanza territoriale avrebbe favorito la ricerca di alleanze trasversali tra le Regioni senza necessariamente differenziarle per collocazione geografica, in base a criteri demografici o per maggioranze politiche.

Anche la presenza nel collegio senatoriale di figure "spurie", quali i senatori a vita che non rappresentano né i territori, né le loro istituzioni, diluisce la forma di rappresentanza territoriale senza nemmeno conferirgli una più forte connotazione politica. Nel migliore dei casi, i senatori nominati possono essere considerate figure di alto profilo, chiamate a rinforzare il sentimento di unità nazionale.

Contribuiscono, inoltre, come già accennato in precedenza, alla negazione della rappresentanza territoriale sia la mancata instaurazione di un suffragio indiretto, sia la incoerente ripartizione dei seggi tra le Regioni, che segue un criterio misto o ponderato, che è la sommatoria di un criterio demografico e uno istituzionale, nel quale però l'elemento demografico sovrachia l'altro. Se è vero che la rappresentanza territoriale ha come oggetto non il nudo territorio in sé, il mero elemento geografico, la porzione di terra circoscritta sul quale vige un ordinamento, ma il rapporto tra quest'ultimo e la popolazione che su quel territorio abita, vive e con esso s'identifica<sup>59</sup>, è corretto prevedere che nella ripartizione dei seggi si adotti un criterio ponderato che prenda in considerazione non solo l'elemento territoriale ma anche quello demografico, così come il progetto di riforma ha previsto. Tuttavia, nulla vietava di comporre la rappresentanza nella seconda Camera seguendo un criterio territoriale forte, che prevalesse su quello demografico distribuendo i seggi legandoli ancor meno al numero di abitanti di quanto non sia stato previsto. Nello specifico, non sarebbe stato inopportuno prevedere il caso limite, ossia distribuire i seggi in modo eguale in ciascuna delle venti Regioni (magari garantendo un unico seggio alle due Province autonome). Si sarebbe trattato

---

<sup>59</sup> Il territorio è stato definito come sfera spaziale della comunità insediata in uno Stato o anche come elemento fisico che «contiene» la popolazione di uno Stato M. MANETTI, v. *Territorio dello Stato*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXXI, Roma, 1994, 2; ed è stato altresì considerato come uno degli elementi che conferisce identità a un popolo, intesa quest'ultima come un insieme di rapporti, interessi e cultura P. HÄBERLE, *Stato costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXX, Roma, 2000, 1 e s. e 7 e ss.

probabilmente di una forzatura, volta però a imporre senza indugi una forma chiara di rappresentanza territoriale. Questo di per sé non avrebbe automaticamente garantito un miglior funzionamento o una maggiore efficienza del Senato e anzi si sarebbe esposta la seconda Camera alle critiche di chi ritiene che le forme di stato regionali e non federali non potrebbero utilizzare tali ripartizioni dei seggi. Non è questa la sede per confutare la tesi che vede una netta separazione e una facile distinzione tra sistemi federali e regionali, quel che qui interessa è che la rappresentanza eguale di ogni regione avrebbe conferito una spinta maggiore a una capacità di alleanza trasversali tra i territori regionali, volta a superare le più semplici alleanze partitiche.<sup>60</sup> Questa soluzione non è scevra da altre possibili critiche, avanzate persino da studiosi di Paesi nei quali la rappresentanza eguale è adottata al Senato<sup>61</sup>.

## 8. Osservazioni finali

E' difficile dare una valutazione complessiva della riforma del Senato. Alcune modifiche sono condivisibili e sono state correttamente apportate dal progetto di riforma, penso all'esclusione del Senato dal rapporto fiduciario, che potrebbe apportare grandi novità nell'attività della seconda Camera, libera dalle costrizioni di natura politica ed elettorale.

La parte meno riuscita della riforma riguarda, invece, la rappresentanza dei territori e la composizione del Senato. La differenziazione tra le due Camere è presente, ma non sempre in maniera soddisfacente, anzi il tentativo di riforma è a volte incoerente e poco funzionale.

Il Senato così delineato è una Seconda Camera che non esercita più una funzione legislativa paritaria, se non su alcuni tipi di legge e su alcune materie, ma che svolge soprattutto una funzione di stimolo e di riflessione sull'altra Camera; quest'ultima è sempre messa nella condizione di superare le decisioni o i veti senatoriali con una votazione a maggioranza semplice o assoluta, secondo dei casi. Laddove la funzione legislativa non è bicamerale,

---

<sup>60</sup> Sull'efficacia della rappresentanza eguale si ricorda il noto dibattito sul *The Federalist* n. 62: «III. The equality of representation in the Senate is another point, which, being evidently the result of compromise between the opposite pretensions of the large and the small States, does not call for much discussion. If indeed it be right, that among a people thoroughly incorporated into one nation, every district ought to have a proportional share in the government, and that among independent and sovereign States, bound together by a simple league, the parties, however unequal in size, ought to have an equal share in the common councils, it does not appear to be without some reason that in a compound republic, partaking both of the national and federal character, the government ought to be founded on a mixture of the principles of proportional and equal representation. But it is superfluous to try, by the standard of theory, a part of the Constitution which is allowed on all hands to be the result, not of theory, but of a spirit of amity, and that mutual deference and concession which the peculiarity of our political situation rendered indispensable.» A common government, with powers equal to its objects, is called for by the voice, and still more loudly by the political situation, of America. A government founded on principles more consonant to the wishes of the larger States, is not likely to be obtained from the smaller States. The only option, then, for the former, lies between the proposed government and a government still more objectionable. Under this alternative, the advice of prudence must be to embrace the lesser evil; and, instead of indulging a fruitless anticipation of the possible mischiefs, which may ensue, to contemplate rather the advantageous consequences which may qualify the sacrifice».

<sup>61</sup> F. E. LEE - B. I. OPPENHEIMER, *Sizing up the Senate. The unequal consequences of equal representation*, Chicago-London, 1998.

sembrerebbe facilmente superabile l'apporto del Senato. Secondo alcuni a questa *diminutio* corrispondono però nuove funzioni la cui importanza, ampiezza e specificità saranno oggetto di futura valutazione.

A dire il vero, la funzione primaria dei Parlamenti dovrebbe ancora consistere nella potestà legislativa e l'attribuzione di altre funzioni non può certo colmare quella lacuna<sup>62</sup>. Tuttavia, è innegabile che le funzioni di cui il Senato dovrebbe essere investito, ai sensi del nuovo art. 55 Cost., sono molteplici e si sostanziano in funzioni di raccordo e di valutazione, che rappresentano un'indiscutibile novità e che secondo alcuni studiosi possono essere considerate funzioni di controllo in senso lato, tipiche delle esperienze anglosassoni e legate a forme di responsabilità diffusa o di *accountability* nei confronti del Governo. Esse possono essere esercitate anche in assenza del rapporto fiduciario<sup>63</sup> e fanno del Senato una Camera complessa e poliedrica.

L'attribuzione al Senato di funzioni di raccordo tra lo Stato e le autonomie, prevista dall'art. 55 Cost., non suscita perplessità, trattandosi della funzione più connaturata a un Senato che rappresenta le istituzioni territoriali, anche se la composizione e la distribuzione dei seggi, come visto, potrebbero rendere poco efficace il raccordo stesso. La novità consiste, invece, nel raccordo tra queste, lo Stato e l'Unione europea che costituisce una prima costituzionalizzazione del *multilevel government*, oltre che un'esplicitazione del principio di sussidiarietà non già orizzontale, ma verticale. Il Senato partecipa alla formazione all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione cui concorre alla pari della Camera dei Deputati. Queste ultime disposizioni sono direttamente mutate dalla normativa comunitaria e contenute nei Protocolli dei Trattati UE sul ruolo dei Parlamenti, per cui nulla aggiungono alle competenze senatoriali<sup>64</sup>. E' indubbio, però, che emerge un ruolo nuovo per il Senato, specializzato nell'esame della fase ascendente e discendente degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea<sup>65</sup> e, più in generale, concentrato sulle politiche comunitarie e sulla loro attuazione nei livelli nazionale e subnazionali di governo<sup>66</sup>.

A dire il vero, si ha l'impressione che, al di là delle formule, si stia provando a costruire una seconda Camera che non legifera, ma che semmai svolge una funzione di controllo di tipo diffuso, che non implica responsabilità politica e, pertanto, non potrà essere particolarmente incisiva. Si tratterà, dunque, di una più generale funzione d'indirizzo, che contempla anche un'attività di studio e di riflessione. Il messaggio sembra piuttosto rivolto all'altra Camera per suggerire verso quale modello essa stessa dovrà tendere, sulla falsariga dei Par-

---

<sup>62</sup> Ritiene che lo scambio non debba essere visto come una forma di compensazione M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, 1, 2016, 4.

<sup>63</sup> Che il Senato sia messo nella condizione di esercitare nuove forme di controllo diffuso e di notevole rilievo si è espresso M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, cit., 1. Ritiene che tali nuove funzioni siano riconducibili a nuove forme di controllo P. MAGARÒ, *Sulla funzione di controllo del nuovo Senato*, in P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul d.d.l. "Renzi Boschi"*, cit., 57 e ss.

<sup>64</sup> F. BERTOLINI, *Le funzioni delle camere (art. 55 Cost.)*, cit., p. 21.

<sup>65</sup> E. ALBANESI, *Il nuovo Senato e i raccordi con l'Unione europea*, in P. COSTANZO; A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), cit., 73 e ss.

<sup>66</sup> C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 1, 2016.

lamenti di stampo anglosassone, ove è il Governo che svolge prioritariamente la funzione d'indirizzo politico.

Che il Senato possa svolgere anche solo la funzione d'indirizzo che gli è stata assegnata, oltre alla funzione legislativa nei casi di leggi bicamerali, è - a dire il vero e stando alle scarse disposizioni dettate dal progetto della riforma - altamente improbabile, vista la sua possibile organizzazione e la sua composizione. A meno che non intervengano in modo incisivo i nuovi regolamenti del Senato a prevedere un'attività intensa e frequente e un alacre lavoro nelle Commissioni e in seduta plenaria, il testo della riforma sembra svuotarsi di effettiva concretezza. Non risulterà agevole, infatti, la conciliazione e la composizione tra norme a volte confliggenti tra di loro. Penso alle disposizioni che prevedono l'elezione di senatori, impegnati prioritariamente nelle loro funzioni politiche locali per le quali sono stati direttamente eletti e percepiscono delle indennità e norme che conferiscono alla seconda Camera poteri e funzioni di altissimo profilo tecnico e politico, che richiederebbero tempo e competenza di cui questo Senato non dispone.