

16 SETTEMBRE 2015

Quattro assunti e un piccolo  
suggerimento

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza – Università di Roma



# Quattro assunti e un piccolo suggerimento

**di Beniamino Caravita**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza – Università di Roma

1. Come spesso succede nel dibattito istituzionale italiano, i temi ad un certo punto perdono ogni riferimento al merito delle questioni per essere piegati totalmente a valutazioni di *politique politicienne*. Rimettiamo in ordine i punti di riferimento relativamente alla questione del modo di elezione, della composizione e delle competenze del Senato. E allora:

- il vero bicameralismo di cui discutere oggi è non più quello nazionale, bensì quello all'interno dell'Unione Europea, nel senso che occorre individuare il giusto rapporto tra l'esecutivo bicefalo europeo, composto dalla accoppiata Consiglio Europeo e Commissione, la rappresentanza politica, composta dal Parlamento europeo e dal Consiglio (dei Ministri), e i Parlamenti nazionali (Fabbrini, Caravita): è all'interno di questi raccordi che si prendono le decisioni fondamentali per tutti noi;
- a livello nazionale, la composizione bicamerale del Parlamento mantiene comunque una sua utilità: può funzionare sia come sede di rappresentanza degli interessi sussidiari dei livelli regionali e locali, sia come *chambre de reflection*; così dimostra la quasi generale esperienza a livello europeo, basata su un bicameralismo non paritario, in cui una delle due Camere è esclusa dal circuito dell'indirizzo politico, svolge una o ambedue le funzioni ricordate, ed ha composizione indiretta o mista;
- il testo uscito dal lungo dibattito parlamentare sul ddl 1429-B, Renzi-Boschi, va sicuramente nel senso di uniformare il nostro Paese alle principali esperienze europee, superando definitivamente un obsoleto e irragionevole bicameralismo paritario; una vera funzione di contrappeso (così come recentemente osservato da Pinelli) è svolta non già da una Camera ad elezione diretta, che avrebbe o la medesima composizione politica della Camera o una composizione opposta, e sarebbe inutile nel primo caso, dannosa nel secondo,



bensì proprio da una Camera potenziale portatrice di interessi ontologicamente differenziati (è frequente, come dimostrano l'esperienze comparate, che la Camera alta abbia una composizione politica diversa da quella bassa).

Se tutto ciò è vero, si conferma come la discussione di questi giorni sulla elezione diretta del Senato abbia un carattere strumentale al riposizionamento delle diverse parti politiche<sup>1</sup>: legittimo, certo, fermo rimanendo l'auspicio, di cui si sono fatti portatori sia l'ex Presidente Giorgio Napolitano, sia il Presidente in carica Sergio Mattarella, che nell'interesse del Paese si trovi alla fine una conclusione che permetta di chiudere una discussione politico-istituzionale, che dura ormai da più di trent'anni e ha avuto l'unico effetto di delegittimare il testo esistente della Costituzione (e, per quanto riguarda la nostra attività di studiosi, di delegittimare gli insegnamenti di diritto costituzionale), senza mai approdare ad una soluzione soddisfacente.

La struttura dell'assetto istituzionale che si va delineando non muta se si dovesse adottare un sistema di elezione diretta dei senatori: ma è a rischio la tenuta complessiva del testo sinora approvato, giacché l'elezione diretta impone una rivisitazione del ruolo e delle competenze del Senato e dello stesso status dei senatori.

2. Ma, talvolta, la politica chiede compromessi (*unechte*, diceva Schmitt!). E, se (impuro) compromesso deve essere, si può anche ragionare sull'istituzione di un listino di candidati alle elezioni regionali, destinati a svolgere anche la funzione di senatori, pur se occorre risolvere non indifferenti problemi tecnici per la concreta individuazione dei destinati a svolgere il doppio ruolo<sup>2</sup>). Se (impuro) compromesso deve essere, la discussione è stata finora tra il suo inserimento nell'art.

---

<sup>1</sup> Senza entrare nel merito della bontà dell'una o dell'altra scelta, ben diverso e comunque meno strumentale è il rilievo della scelta fra premio alla lista o premio alla coalizione nella legge elettorale per la elezione della Camera dei deputati.

<sup>2</sup> Non è facile infatti individuare il concreto funzionamento meccanismo della scelta di questi Consiglieri chiamati alla duplice funzione: la mera disponibilità non è sufficiente e nemmeno è sufficiente la previa e non sindacabile indicazione dei partiti sulla lista elettorale. Per venire incontro ai *desiderata* di alcune aree parlamentari, occorrerebbe dunque pensare alla sottoposizione al voto popolare di tale scelta. La formula elettorale potrebbe allora suonare più o meno così:

" *Ai sensi dell'art. 57, comma 2, della Costituzione, i Consigli regionali eleggono i senatori di spettanza della Regione, rispettando la scelta effettuata dagli elettori in sede di elezioni regionali e tenendo presente a tal fine i candidati al Consiglio regionale che abbiano ottenuto il maggior numero di preferenze all'interno delle liste alle quali spettano seggi di senatori regionali secondo il riparto effettuato sul risultato proporzionale delle elezioni regionali prima della redistribuzione maggioritaria. Le leggi regionali si adeguano entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge*".



2<sup>3</sup> del ddl di modifica dell'art. 57 del testo costituzionale vigente, ovvero nell'art. 35 del ddl, di modifica dell'art. 122 vigente, secondo la proposta recentemente avanzata da un gruppo di costituzionalisti raccolti intorno ad ASTRID, valorizzando alcuni spunti avanzati da Cheli e da Violante.

Se (impuro) compromesso deve essere, può anche andare bene: purché non si compia l'errore di lasciare la definizione di tale normativa alle leggi regionali. Già è fallito l'esperimento della competenza regionale a costruire le leggi elettorali dei Consigli regionali: basti pensare al tempo che è intercorso tra la legge costituzionale 1 del 1999 e la sua attuazione statutaria, ovvero al fatto che leggi elettorali regionali sono arrivate ad anni di distanza dalla legge 165 del 2004, o, ancor peggio, al fatto che la previsione del divieto di terzo mandato presidenziale, contenuta nella legge nazionale, è rimasta lettera morta, giacché le Regioni non hanno mai dato ad essa attuazione. Lo stesso errore, ancora sopportabile quando si trattava di definire la rappresentanza politica regionale, non può essere compiuto per la definizione di una rappresentanza politica chiamata a svolgere un ruolo nazionale.

3. Se (impuro) compromesso deve essere, si potrebbe allora pensare, secondo un suggerimento avanzato da Fabrizzi, di inserire tale previsione nell'art. 117, comma 2, lett. f, laddove si fa riferimento alla competenza esclusiva statale in tema di "organi dello stato e relative leggi elettorali", come modificato dall'art. 31 del ddl. È sì vero che la lettera non è stata modificata nei vari passaggi parlamentari, ma ben si può sostenere che l'unità minima a cui far riferimento non è la lettera, bensì il comma (si noti, in tutti i casi non già dell'articolo del ddl, bensì dell'articolo novellato) e l'inserimento di una modifica in tale articolo - che ben può costituire la giusta *sedes materiae* - permetterebbe di costruire la base di un compromesso, pur sempre impuro, ma accettabile, evitando nel contempo di cadere nell'errore grave di affidare l'attuazione dei principi statali in tema di rappresentanza politica centrale ad un legislatore regionale che, in materia elettorale, non ha brillato per efficacia ed efficienza nella corretta attuazione delle disposizioni costituzionali e legislative.

Ma soprattutto, visto che la competenza a disciplinare la legge elettorale del Senato rientra già tra le competenze esclusive dello Stato (e ciò renderebbe addirittura incostituzionale la proposta

---

<sup>3</sup> L'art. 2, in realtà, non è più emendabile, se non nella parte in cui riguarda il comma 5 del vigente articolo 57, come già ha ritenuto la Presidente della Commissione affari costituzionali.



avanzata da ASTRID di affidare alle leggi regionali la concreta individuazione dei senatori), si potrebbe addirittura pensare (Poggi) che già spetti allo Stato dare attuazione all'art.57 novellato della Costituzione introducendo una formulazione che imponga alle leggi regionali elettorali di individuare i concreti meccanismi di collegamento tra elezioni regionali e elezione del Senato, nel rispetto della indicazione del nuovo comma 2 dell'art. 57. E allora sí che, senza fare prove di forza che appaiono incomprensibili alla opinione pubblica, per andare avanti basterebbe l'accordo politico o, per dare maggior vigore, la presentazione di un emendamento alla (vigente, ma "sospesa") legge elettorale del Senato, da approvare poi contemporaneamente ai successivi passaggi parlamentari della riforma costituzionale.