

## RIFORMA DEL SENATO E CONTRAPPESI DEMOCRATICI\*\*

Nella prospettiva delle riforme costituzionali attualmente all'esame del Parlamento<sup>1</sup>, il Senato si presenta come il grimaldello per trasformare non solo la forma di Stato, così da imprimere una marcata impronta regional-federalistica, ma anche la forma di governo, in quanto all'esclusione del Senato dal circuito fiduciario corrisponde un rafforzamento del polo di potere formato dalla maggioranza parlamentare alla Camera dei deputati e dal Governo da essa sostenuto.

Questa multifunzionalità della revisione del Senato stimola qualche riflessione di sistema sui contrappesi da apprestare per garantire l'equilibrio nel quadro di un'architettura costituzionale che verrebbe rinnovata nei suoi tratti salienti. Risulta allora necessario ricorrere alle categorie giuridiche tradizionali, e in particolare al dogma della divisione dei poteri (seppure interpretato in chiave moderna), che rappresenta il principale criterio per valutare la democraticità intrinseca di qualunque prospettiva di riforma delle istituzioni.

### 1.

Una prima considerazione riguarda la composizione della futura seconda Camera, che dovrebbe essere concepita in modo coerente con la divisione “verticale” del potere legislativo (che dal centro si irradia verso la periferia). Per la designazione dei senatori si dovrebbe quindi attingere dagli organi che si collocano lungo l'asse del potere legislativo e che hanno un legame genetico con la sovranità popolare. Diversamente, si creerebbe un organo sostanzialmente ibrido che potrebbe offrire un raccordo tra differenti poteri dello Stato, ma ontologicamente diverso da una Camera parlamentare.

Ecco perché – contrariamente a molte proposte che si ispirano al modello tedesco – ritengo che debbano essere esclusi dalla composizione del Senato tanto i Sindaci, quanto i Presidenti delle Regioni, quanto ancora i membri dei CAL (come più volte proposto in passato), che appartengono ad un potere dello Stato, quello esecutivo/amministrativo, che è e deve rimanere differenziato dal potere legislativo. Invero, gli organi del potere esecutivo (di qualunque ambito territoriale) sono dotati di apposite sedi di concertazione (dal sistema delle Conferenze alle piattaforme previste presso le strutture del Governo ai CAL) e non dovrebbero partecipare alla composizione di un potere (come quello legislativo) ad essi estraneo, benché sia immaginabile un dialogo costante tra tutti i poli istituzionali dello Stato. Occorre quindi preservare l'equilibrio all'interno di ciascun potere, in modo da arginare e ricondurre alla sola dimensione politica gli organi esecutivi di qualunque ambito territoriale.

È la quadratura del cerchio imposta dalla divisione bilanciata dei poteri che conduce ad escludere ogni contaminazione impropria nella composizione degli organi costituzionali che identificano le funzioni pubbliche. Tuttavia, pur senza rinnegare l'utilità dell'apporto degli organi esecutivi locali alla funzione legislativa (ad esempio, mediante l'iniziativa legislativa), non è quella parlamentare la sede in cui gli stessi possono trovare l'interfaccia istituzionale a livello centrale, data l'appartenenza ad un distinto potere dello Stato.

Invero, la riforma del Senato non può sottovalutare l'*humus* politico, culturale e ideologico sul quale viene ad incidere. Il riferimento al diritto comparato, sempre utile ad estendere lo sguardo verso differenti

\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano — [francesca.sgro@unimi.it](mailto:francesca.sgro@unimi.it)

\*\* Intervento svolto al II Seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti “I Costituzionalisti e le Riforme”, tenutosi presso l'Università degli Studi di Milano il 28 aprile 2014.

<sup>1</sup> Si fa riferimento al disegno di legge costituzionale n. AS 1429 di iniziativa governativa nel testo approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 marzo 2014.

modelli di democrazia, non consente di impiantare *in toto* un prototipo straniero, come caldeggiato ad esempio riguardo al *Bundesrat* tedesco.

Le istituzioni respirano della dimensione socio-culturale da cui promanano: la particolare fisionomia dello Stato italiano, la sua unificazione in epoca relativamente recente e l'adesione ad una forma di Stato necessariamente centralizzata (proprio per amalgamare ordinamenti eterogenei raccolti nel 1861 in una sola Nazione), così come la storia delle Regioni italiane, la loro travagliata affermazione e la non perfetta riuscita del c.d. federal-regionalismo inaugurato nel ventesimo secolo, rendono del tutto originale l'impianto costituzionale italiano e difficilmente assimilabile il Senato alla seconda Camera tedesca. L'ordinamento costituzionale tedesco ha avuto uno specifico percorso storico (una Federazione nata dall'unione di diversi Regni, ricordati prima all'interno di una Confederazione e ancor prima incorporati all'interno del Sacro romano impero), che ha generato un'architettura istituzionale *ad hoc*, al cui interno il *Bundesrat* – grazie all'apporto degli Esecutivi locali – sintetizza un bilanciamento in chiave federale che risulta pienamente democratico e coerente con il proprio retroterra socio-culturale e con la strutturazione storicamente decentrata dei poteri dello Stato. Ma proprio per questo il paradigma tedesco non può essere impiantato *in toto* in un contesto storico e ordinamentale del tutto differente da quello che l'ha generato, pur se molte scelte costituzionali rappresentano soluzioni utili che possono essere tradotte nel sistema italiano (si pensi all'art. 21 della Legge fondamentale tedesca sui partiti politici).

## 2.

Nell'ottica dell'equilibrio e della sinergia tra potere in senso soggettivo e funzione in senso oggettivo, la scelta del bacino cui attingere per la composizione del Senato non può che orientarsi verso i Consigli regionali, gli unici organi che permetterebbero il trapianto della rappresentatività locale all'interno della rappresentanza nazionale.

Infatti, per assicurare la coerenza interna del potere legislativo e preservare il legame con la sovranità che connota il Parlamento, la composizione del Senato – in ossequio al principio della divisione dei poteri – dovrebbe essere legata agli organi più intimamente rappresentativi che si collocano lungo l'asse del potere legislativo, e dunque ai Consigli regionali.

Si potrebbe quindi ipotizzare che, in occasione delle elezioni dei consiglieri regionali, sia eletto anche un numero aggiuntivo di rappresentanti, pari al numero dei seggi senatoriali assegnati alla Regione, in modo da consentire una successiva elezione di secondo grado dei senatori all'interno e da parte delle assemblee legislative locali. Riterrei coerente e funzionale al sistema anche la scelta di conservare l'elezione diretta dei senatori da parte dei cittadini da celebrarsi in concomitanza al rinnovo dei Consigli regionali, che avrebbe oltretutto un effetto di "trascinamento" utile al mantenimento di una sintonia politica tra le diverse istituzioni che operano nell'ambito della funzione legislativa<sup>2</sup>.

La partecipazione dei Consigli regionali nella designazione dei senatori consentirebbe altresì di stemperare l'invasività dell'Esecutivo in ambito regionale, le cui ripercussioni sul piano normativo sono testimoniate dalla poderosa dilatazione del potere regolamentare acquisito dalle Giunte che in molte occasioni hanno svuotato di significato l'attività dei Consigli. Anche nel concreto esercizio della funzione legislativa è accertato il ruolo di primario rilievo degli assessorati regionali, che si riverbera sia nella fase dell'iniziativa, sia nell'istruzione dei disegni di legge, i quali poi in Consiglio regionale vengono sostanzialmente ratificati ma spesso non verificati e discussi con approfondimento dei temi e piena cognizione della materia normata (salvo le leggi di più significativo impatto politico).

Il conferimento alle assemblee legislative regionali del compito di selezionare i rappresentanti da inviare al Senato potrebbe allora non solo rivitalizzare in senso territoriale la seconda Camera, ma potrebbe anche rinvigorire il peso dei Consigli regionali nell'esercizio della funzione legislativa in ambito locale, attivando una sinergia tra differenti piani che arricchirebbe le competenze e la preparazione tecnica non solo dei senatori, ma anche dell'assemblea locale. In virtù di questo processo osmotico, si potrebbe conseguire un rafforzamento in termini di cognizione di temi e di specializzazione delle competenze, creando un canale privilegiato di dialogo tra il "legislatore nazionale" ed il "legislatore regionale".

---

<sup>2</sup> Si rinvia sul punto al condivisibile intervento di P. BILANCIA.

**3.**

Coerentemente con la vocazione regional-federalista che si vuole conferire al Senato (e per suo tramite all'intera forma di Stato), sarebbe opportuno valorizzare e conferire pienezza di significato alla "base regionale" che, ai sensi dell'art. 57 Cost., deve connotare l'elezione della seconda Camera. Sarebbe dunque imprescindibile legare la candidabilità dei senatori al requisito del possesso continuativo (per un certo numero di anni) della residenza nella Regione, che diventa altresì circoscrizione elettorale. A prescindere dal metodo (diretto o indiretto) di designazione dei senatori, l'obbligo di risiedere nella Regione per i candidati al Senato dovrebbe essere un pre-requisito indispensabile, da un lato, a dare attuazione sostanziale (e non solo nominale) alla devoluzione dei poteri che ha ispirato la riforma del titolo V e, dall'altro, a consentire la trasmissione degli interessi territoriali in ambito centrale con piena cognizione delle esigenze della "base regionale" di riferimento. Introducendo un collegamento indissolubile (ma fisiologico) tra candidabilità al Senato ed obbligo di residenza nella Regione, sarebbero oltretutto eliminate *ex se* le distorsioni conseguenti alle c.d. candidature multiple.

**4.**

Condivido le perplessità manifestate sul cumulo delle cariche<sup>3</sup>. Si tratterebbe di una "somma" di funzioni che non crea una "sintesi" virtuosa di competenze, ma rischia solo di depotenziare (se non di annichilire) la carica senatoriale, il cui elevato rilievo istituzionale e la cui complessità operativa richiedono l'esercizio in via esclusiva del mandato parlamentare.

Parimenti, l'ipotesi di una rappresentanza paritaria per ogni Regione, che non sia rapportata al dato demografico, potrebbe creare ulteriori sbilanciamenti, producendo una sovra-rappresentazione degli enti regionali di modeste dimensioni all'interno della seconda Camera. La scelta di adottare il c.d. principio federalistico puro appare dunque rischiosa e non del tutto appropriata: l'eterogeneità delle autonomie territoriali e il regionalismo naturalmente differenziato che caratterizza la forma di Stato italiana orienterebbero verso una rappresentanza proporzionale o comunque rapportata (come nel *Bundesrat* tedesco) alla popolazione residente nella Regione.

**5.**

Contestualmente alla riforma del Senato, dovrebbe essere ripensata la fisionomia costituzionale e la struttura di quegli organi che hanno una genesi parzialmente o prevalentemente parlamentare (dal CSM alla Corte costituzionale al Presidente della Repubblica). L'intervento nella complessa trama che lega i poteri dello Stato richiede che sia misurata ogni angolatura di una riforma costituzionale, nella consapevolezza che le sue implicazioni che si irradiano sull'intero mosaico istituzionale. Ciò è vero specialmente se si punta alla trasformazione di un ramo del Parlamento che, oltre ad interpretare il potere legislativo, è anche deputato alla nomina/elezione di altri organi costituzionali.

**6.**

Di rilievo capitale sono le ricadute che la proposta di riforma del Senato produce sulla forma di governo. A fronte dell'estromissione del Senato dal circuito della fiducia, si viene a creare una salda continuità tra maggioranza alla Camera dei deputati e Governo che suggella un nuovo polo istituzionale, dotato di poteri incisivi<sup>4</sup>. Si percepisce la tendenza verso una distribuzione delle funzioni "politiche" che guarda al premierato (sebbene non sia stata formalmente proposta la revisione delle norme sul Governo). Invero, l'esatta fisionomia della forma di governo ipotizzata dipenderà anche dalla legge elettorale che verrà approvata per la Camera dei deputati e dall'intreccio che si vorrà disegnare tra esito elettorale e formazione dell'Esecutivo.

<sup>3</sup> In tal senso, si veda l'intervento di A. MASTROMARINO.

<sup>4</sup> Sul punto si rinvia alla Relazione di B. PEZZINI.

Di certo, la neutralizzazione politica del Senato non aiuta a scongiurare il rischio di una concentrazione dei poteri tra la maggioranza della prima Camera (l'unica politica) ed il Governo.

Nell'ottica del bilanciamento, a fronte dell'esclusione dal rapporto fiduciario (oltre che dal c.d. potere di bilancio) sarebbe allora auspicabile il rafforzamento del ruolo non solo istituzionale, ma anche "costituzionale" del Senato, così da collocarlo in una dimensione analoga (pur con le dovute differenze) a quella che caratterizza il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale. Privata della funzione politica, la seconda Camera – oltre ad interpretare la funzione legislativa seguendo la logica del trasferimento non "per materie", ma "per funzioni"<sup>5</sup> – dovrebbe acquisire compiti di garanzia, contribuendo per tale via a raccordare importanti funzioni istituzionali ed a valorizzare il ruolo del Parlamento. In questa prospettiva, il Senato dovrebbe conquistare maggiori poteri di controllo sulle altre istituzioni e, al contempo, dovrebbe assumere un'impronta garantistica che gli consenta, da un lato, di orientarsi verso la dimensione sovranazionale, occupandosi della traduzione interna e dell'armonizzazione tra fonti legislative statali e fonti europee, e che dall'altro non lo allontani dalla vocazione territoriale (motore originario della riforma costituzionale), favorendo anzi l'attivazione di un sistema di vasi comunicanti che fluidifichi il raccordo della funzione legislativa su più livelli.

La legittimità ad intervenire tanto nel macro-cosmo sovranazionale, quanto nel micro-cosmo territoriale permetterebbe al Senato di rinunciare alla sua connotazione politica, ma di continuare ad essere un valido contrappeso a fronte dell'esonazione di potere dell'Esecutivo (e del consolidamento con la maggioranza dell'altro ramo del Parlamento), e quindi una leva per la democraticità dell'intero impianto costituzionale.

## 7.

In una stagione afflitta da una crisi endemica – riconducibile, da un lato, ad un pluralismo che, se non viene ben orchestrato da una sapiente legge elettorale, rischia di generare solo frammentazione e, dall'altro, dalle spinte alla globalizzazione e dalle tendenze alla sovra-nazionalizzazione<sup>6</sup> che creano una fibrillazione negli equilibri tradizionali fondati sul paradigma della sovranità statale piena ed esclusiva – la prospettazione di un cambiamento nell'architettura costituzionale impone di recuperare i principi-valori del costituzionalismo moderno per sviluppare attraverso il loro filtro una redistribuzione democratica dei poteri dello Stato.

Una riforma virtuosa del Senato dovrebbe, in definitiva, garantire la ricomposizione dell'equilibrio tanto lungo l'asse della divisione verticale del potere legislativo, riconducibile al nuovo assetto territoriale della forma di Stato, quanto sul piano della divisione orizzontale dei poteri, dove la forma di governo tende al rafforzamento dell'Esecutivo. Le proporzioni costituzionali richiedono allora che la composizione del Senato sia vicina alla dimensione territoriale senza però abdicare al legame privilegiato con la sovranità popolare, coerentemente con l'impronta democratica del Parlamento. Al contempo, la perdita della *vis* politica della seconda Camera dovrebbe essere compensata dal conferimento di consistenti poteri di controllo, che in realtà fanno parte del suo patrimonio genetico, e dal potenziamento del suo ruolo di garanzia, a carattere tecnico e apolitico, riconducendo all'esercizio di un'alta funzione costituzionale i "tipi" di competenze ad essa affidati. In tal modo, la trasformazione del Senato consentirebbe di valorizzare la sua tradizionale funzione di contrappeso costituzionale nel dialogo con l'altra Camera e con il Governo, scongiurando il rischio di un inopportuno sbilanciamento, e contribuirebbe a ricomporre il sistema costituzionale in modo democratico, secondo una nuova e bilanciata distribuzione dei poteri istituzionali.

<sup>5</sup> In tal senso, si veda la Relazione di P. CARETTI.

<sup>6</sup> Sul punto si rinvia alla Relazione di M. LUCIANI.