

**Il ruolo dei sindaci nel nuovo senato.
Una rappresentanza oltre la mediazione dei partiti?***

Elena di Carpegna Brivio**

(26 settembre 2016)

1. Il Comune come principale forma istituzionale per la rilevazione degli interessi territoriali. La rottura dello schema tradizionale della rappresentanza.

Nonostante l'autonomia comunale sia la più longeva forma politica del popolo italiano, in essa continuano a convivere elementi contraddittori¹.

Ad un'idea di Comune come la più immediata e spontanea forma di interpretazione dei bisogni politici che si manifestano sul territorio, continua ad affiancarsi l'immagine della circoscrizione amministrativa funzionale a portare in periferia le decisioni del centro².

Questo appare essere il portato di una storia italiana in cui le vive tradizioni dell'autonomia locale sono state spesso guardate con sospetto ed hanno faticato a trovare una condizione istituzionale affrancata dalla subordinazione allo Stato-persona³.

Eppure, sin dal periodo costituente, l'indirizzo politico costituzionale indica elementi che, oggi, appaiono utili per interpretare anche il ruolo che i Comuni potrebbero svolgere nel nuovo Senato attraverso i sindaci-senatori.

* Il presente testo è stato presentato in occasione del I Convegno di studi di Diritti Regionali «Rappresentanza politica e autonomie», Università degli Studi di Milano-Bicocca, Milano, 13 giugno 2016.

¹ In proposito cfr. A. PERTILE, *Storia del diritto italiano dalla caduta dell'Impero Romano alla codificazione*, II, *Storia del diritto pubblico e delle fonti*, Bologna, 1896, pp. 10 e ss.; G. SAREDO, *La legge sull'amministrazione comunale e provinciale*, Torino, 1901, pp. 2 e ss.; G. VACCHELLI, *Il Comune nel diritto pubblico moderno*, Roma, 1890, p. 10; S. ROMANO, *Decentramento amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, IV, pp. 430, 431.

² Cfr. in proposito G. VACCHELLI, *Il Comune nel diritto pubblico moderno*, cit., pp. 110 e ss.; G. BERTI, *I caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969, pp. 13 e ss.; A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1983, pp. 7 e ss.

³ M. S. GIANNINI, *I Comuni*, in *I Comuni. Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, a cura di M.S. Giannini, Milano, 1967, pp. 11 e ss.; G. BERTI, *L'amministrazione locale come modello di amministrazione generale*, in *Studi economico-giuridici: ricerche di diritto regionale e locale*, 1978-1979, III, p. 199; A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 67 e ss.

Nella prospettiva dell'art. 5 Cost. il Comune, come le altre autonomie, non è un mero ente giuridico-amministrativo ma è un'istituzione cui si riconosce una politicità capace di aumentare il tasso di democraticità e di libertà dell'ordinamento proprio grazie all'immediatezza del contatto che è in grado di sviluppare tra società e istituzioni⁴.

In questa prospettiva lo Stato-persona non è più l'unico soggetto legittimato a interpretare i bisogni sociali predisponendo legislativamente i mezzi per la loro soddisfazione⁵. Il Comune deve anzi essere considerato la prima istituzione chiamata a ricucire il tessuto di una normazione e di una rappresentanza immanenti alla società, dal momento che, in ragione della sua prossimità, è l'istituzione maggiormente in grado di definire il contenuto giuridico dei comportamenti sociali per metterli in relazione con le finalità dell'ordinamento complessivo⁶.

Chiaramente, in una simile prospettiva, vengono fortemente svalutati molti significati storici dell'autonomia comunale: viene senz'altro meno l'idea, tipica dello Stato postunitario, del Comune come istituzione che agisce esclusivamente nei margini della legislazione statale⁷, ma viene anche meno

⁴ Cfr. G. BERTI, Art. 5, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, artt. 1-12, pp. 277 e ss.; ID., *L'amministrazione locale come modello di amministrazione generale*, cit., p. 200; C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, p. 81; A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 91 e ss.; cfr. anche F. PIZZOLATO, *Sulle funzioni fondamentali dei Comuni*, in *Diritto pubblico*, 2015, 2, pp. 547; ID., *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, 1.

⁵ P. GROSSI, *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico pos-moderno*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 2013, 3, pp. 618 e ss.; ID., *Ritorno al diritto*, 2015, pp. 33 e ss.; ID., *Ancora sull'assolutismo giuridico (ossia: della ricchezza e della libertà dello storico del diritto) e Epicedio per l'assolutismo giuridico (dietro gli atti di un convegno milanese e alla ricerca di segni)*, in ID., *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano, 1998, pp. 1 e ss. e 13 e ss.; G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, 1994; F. PIZZOLATO, *Sussidiarietà, autonomia e federalismo: prime riflessioni*, in *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, a cura di G. Duso e A. Scalone, Monza, 2010, pp. 192 e ss.

⁶ G. BERTI, *L'amministrazione locale come modello di amministrazione generale*, cit., p. 203.

⁷ In proposito cfr. M. S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1951, pp. 877 e ss.; G. SAREDO, *La legge sull'amministrazione comunale e provinciale*, cit., pp. 17 e ss.; G. VACCHELLI, *Il Comune nel diritto pubblico moderno*, cit., pp. 56 e ss.

l'idea di Comuni come portatori di istanze particolaristiche capaci di contrapporsi all'unità politica complessiva⁸.

Al Comune è invece rimessa una funzione di interpretazione e selezione dei bisogni che ha carattere generale e che, proprio per questo motivo, deve potersi realizzare attraverso la costante comunicazione tra ordinamento normativo e rapporti sociali⁹. Ne deriva un ruolo rappresentativo del Comune che non può essere esaurito nel solo momento elettorale o tantomeno essere isolato a singole funzioni¹⁰, ma che deve anzi poter risalire i gradi delle istituzioni per fare dell'ordinamento complessivo un organismo animato dalla molteplicità di indirizzi che concretamente caratterizzano la società¹¹.

Nel prosieguo del presente lavoro si vedrà come, nel nostro ordinamento di diritto positivo, il ruolo di rappresentanza sociale proprio del Comune si sia radicato con difficoltà¹².

Rispetto a quest'esperienza l'attuale revisione costituzionale contiene alcuni elementi potenzialmente innovativi, dal momento che viene concretamente proposto un ripensamento del livello nazionale di governo basato sull'inclusione della partecipazione delle autonomie comunali ad uno dei due rami del Parlamento.

Perché però questi elementi possano effettivamente tramutarsi in una voce nazionale del pluralismo tipico della società è necessario che le architetture proposte dalla riforma siano idonee a comporre in un pieno equilibrio il nuovo sistema delle relazioni territoriali.

⁸ Cfr. C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, cit.; G. BERTI, *I caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, cit., pp. 31 e ss.

⁹ Su questi aspetti G. BERTI, *L'amministrazione locale come modello di amministrazione generale*, cit.; L. ELIA, *Cultura e partiti alla Costituente: le basi della democrazia repubblicana*, in A.A. V.V., *Il sistema delle autonomie*, Bologna, 1981, p. 56; U. DE SIERVO, *Il pluralismo sociale dalla costituzione repubblicana a oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana*, in *Il pluralismo sociale nello stato democratico. Atti del I corso di aggiornamento culturale dell'Università Cattolica*, Milano, 1980 pp. 78, 79; F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Padova, 1996, p. 40; U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro amm.*, 1984, V, pp. 205 e ss.

¹⁰ In proposito cfr. G. MELONI, *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma, 2005, pp. 19 e ss.

¹¹ In questo C. ESPOSITO (*Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, cit., p. 83) vedeva la vera vocazione del decentramento contemplato dall'art. 5 Cost.

¹² Cfr. G. BERTI, *Le appannate ideologie dei progetti di riforma dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, 1978, 3-4, pp. 542 e ss.

2. Il Comune nell'attualità istituzionale: le difficoltà dei bisogni territoriali di influenzare il livello centrale di governo.

L'ordinamento di diritto positivo ha accolto con difficoltà la funzione di rappresentanza sociale propria del Comune¹³.

Già il Titolo V originario impediva la costruzione di una piena integrazione tra Stato e società, dal momento che concepiva principalmente l'autonomia come separazione garantistica e riconduceva costantemente gli elementi unitari alla figura soggettiva dello Stato-persona¹⁴.

L'autonomia dei Comuni, in particolare, era concepita come un'eccezione rispetto all'unità di cui era portatore lo Stato ed era strutturata, secondo il disposto dell'art. 128 Cost., come piena soggezione alla legislazione statale¹⁵.

Ciò si traduceva in una visione dell'istituzione comunale come semplice forma di gestione degli interessi che il legislatore statale sceglieva di indicare come locali e portava a interpretare il problema della rappresentanza degli interessi territoriali attraverso la generalizzazione dello schema della rappresentanza politica, favorendo così l'assorbimento del sistema politico comunale nelle logiche partitiche proprie della rappresentanza nazionale¹⁶.

¹³ G. BERTI, *L'amministrazione locale come modello di amministrazione generale*, cit., p. 200; ID., Art. 5, cit., pp. 187 e ss.; A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 72 e ss.

¹⁴ G. BERTI, *L'amministrazione locale come modello di amministrazione generale*, cit., p. 201; P. CARETTI, *La riforma del sistema delle autonomie per una rifondazione del principio di unità dello Stato*, in *Le Regioni*, 1995, 4, pp. 711 e ss.; G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in *La Repubblica delle autonomie*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2003, pp. 207 e ss.

¹⁵ G. COLZI (*La Provincia ed il Comune nell'ordinamento costituzionale*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di P. Calamandrei e A. Levi, Firenze, 1950, p. 386) identificava l'unità dello Stato come limite al decentramento delle funzioni che «può e deve applicarsi compatibilmente a quella unità e indivisibilità»; cfr. anche *Ivi*, pp. 402 e ss. Sul punto cfr. poi P. CARETTI, *La riforma del sistema delle autonomie per una rifondazione del principio di unità dello Stato*, cit., pp. 712, 713; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979, pp. 76 e ss. e 183 e ss.

¹⁶ G. BERTI, *I caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, cit., pp. 34 e ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, cit., pp. 183 e ss.; G. FALCON, *Problemi e modelli per la ricomposizione delle funzioni degli enti locali*, in *Le Regioni*, 1994, 3, pp. 671 e ss.; A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 75.

Soltanto nel corso degli anni Novanta i Comuni hanno potuto assumere un nuovo significato istituzionale grazie a riforme che hanno rafforzato sia il peso rappresentativo dei loro organi politici sia il significato sociale della loro funzione amministrativa¹⁷.

La l. n. 142 del 1990 ha avviato il superamento di rapporti amministrativi di tipo gerarchico a favore di una visione maggiormente interrelata in cui il Comune diviene competente delle funzioni che riguardano la propria popolazione e il proprio territorio salvo specifica attribuzione legislativa ad altro ente¹⁸.

La l. n. 81 del 1993, poi, ha affievolito il collegamento che, anche a livello comunale, il sistema proporzionale aveva stabilito con le frammentazioni partitiche ed ha consentito, attraverso l'elezione diretta, la forte identificazione rappresentativa del territorio con la figura del sindaco¹⁹.

Con la l. n. 59 del 1997 e con i suoi decreti di attuazione, infine, sono stati introdotti molti elementi idonei a rafforzare la rilevanza generale della funzione rappresentativa svolta dai Comuni, dal momento che si è cercato di conferire agli enti territoriali tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alle loro comunità di riferimento o comunque localizzabili nei rispettivi territori²⁰.

È poi particolarmente significativo che i principi di sussidiarietà e cooperazione abbiano cominciato ad essere indicati come le regole che avrebbero dovuto governare il rapporto reciproco tra le istituzioni territoriali. Sussidiarietà e cooperazione sono infatti potenzialmente idonee a dare vita a una dimensione istituzionale fluida in cui il soddisfacimento dei bisogni espressi dalla comunità politica non si compie semplicemente con l'attuazione della volontà legislativa dello Stato-persona, ma deriva dall'infittirsi della trama delle istituzioni pubbliche e dall'apertura delle loro relazioni²¹.

¹⁷ P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia (1848-1995)*, cit.; A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, 4, pp. 667 e ss.; G. MELONI, *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, cit., pp. 51 e ss.

¹⁸ Così l'art. 9 della l. 142 del 1990. Cfr. in proposito G. ROLLA, *L'autonomia dei comuni e delle province*, cit., pp. 208, 209; L. DE LUCIA, *Le funzioni di province e comuni nella costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, I, pp. 34 e ss.

¹⁹ P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia (1848-1995)*, cit., 138 e ss.

²⁰ L. 15 marzo 1997, n. 59, art. 1, comma 2. Cfr. G. PASTORI, *Trasformazione del centro e ordinamento regionale*, in *Dir. pubbl.*, 1999, pp. 678 e ss.; G. MELONI, *L'amministrazione locale*, cit., pp. 87 e ss.

²¹ Art. 4 comma 3, lettere a) e d) della l. 15 marzo 1997, n. 59. Cfr. A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, cit., pp. 674 e ss.; E. TOSATO, *Sul principio di sussidiarietà*

La riforma costituzionale del 2001 avrebbe dovuto mettere a sistema tutte queste innovazioni.

La revisione degli artt. 114, 117 e 118 ha sicuramente disegnato i tratti fondamentali di un ordinamento repubblicano costituito da più ordinamenti privi di una chiara gerarchia formale ed in cui al Comune è attribuita a titolo originario la generalità delle funzioni amministrative²².

Non si è però effettivamente arrivati alla piena istituzione di relazioni organizzative caratterizzate da un ampio confronto tra interessi reali dal momento che il primo comma dell'art. 118 è divenuto soltanto uno dei criteri per l'attribuzione legislativa delle funzioni amministrative²³.

Ciò che manca e che è mancato nell'attuazione della riforma del 2001 è stata la costruzione di solide forme di confronto e di raccordo con gli enti primari che consentissero di costruire l'allocazione legislativa delle funzioni attraverso la previa verifica del loro ottimale esercizio²⁴.

dell'intervento statale, 1959, in ID., *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 83 e ss.; G. BERTI, *Principi del diritto e sussidiarietà*, in *Quad. fior.*, 2002, pp. 381 e ss.; ID., *Stato di diritto informale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, pp. 3 e ss.; P. DURET, *La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2002, 136 e ss.; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, pp. 13 e ss.; S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Il foro it.*, 1995, V, pp. 374 e ss.

²² S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo Titolo quinto della Costituzione*, cit.; G. BERTI, *La giuridicità pubblica e la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, in *Jus*, 2002, p. 161; C. PINELLI, *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. II. I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro italiano*, 2001, IV-V, pp. 194, 195; ID., *Intervento*, in *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002, pp. 261 e ss.; ID., *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, in *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti*, a cura di S. Gambino, Milano, 2003, pp. 149 e ss.; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 2001, II, pp. 1153 e ss.; R. BIN, *La funzione amministrativa*, *Ivi*, p. 129; A. BARBERA, *Dal «triangolo tedesco» al «pentagono italiano»*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 85; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, II, p. 1249; S. MANGIAMELI, *L'autonomia locale nel disegno della riforma costituzionale*, in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, pp. 237 e ss.

²³ L. DE LUCIA, *Le funzioni di province e comuni nella costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, I, pp. 23 e ss.; G. BERTI, *La giuridicità pubblica e la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, cit., pp. 147 e ss.; S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Piccolo codice del federalismo*, a cura di M. Carabba e A. Claroni, Quaderno SVIMEZ n. 33, Roma, 2012, pp. 13 e ss.; A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 699 e ss.; P. URBANI, *L'allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, 2-3, pp. 459 e ss.

²⁴ Su questo punto cfr. G. BERTI, *I comuni*, cit., p. 97; P. URBANI, *L'allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Cost.*, cit., pp. 465, 466; G. FALCON, *Funzioni*

La possibilità di rivedere il bicameralismo italiano è stata spesso indicata come forma di completamento della revisione del 2001²⁵. L'idea di trasformare il Senato in una Camera delle autonomie, non nuova nella storia repubblicana²⁶, avrebbe assunto, in relazione alla riforma del 2001, il significato di un bilanciamento tra unità e differenziazione necessario a raccordare la nuova struttura plurale-paritaria della Repubblica²⁷.

In particolare, che il secondo ramo del Parlamento fosse rappresentativo non solo della realtà regionale ma anche dell'autonomia comunale sarebbe stato coerente proprio con quell'idea, non estranea alla l. cost. n. 3 del 2001, di una previsione di generale competenza regionale in ambito legislativo cui corrisponde una generale competenza comunale in ambito amministrativo²⁸.

I tentativi di riforma del Parlamento sono però sistematicamente falliti, basti anche solo pensare alla sorte di quella pur fievole forma di rappresentanza territoriale che doveva essere la partecipazione di esponenti regionali e locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali²⁹.

amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione, in *Le Regioni*, 2002, p. 395.

²⁵ Sul punto cfr. G. DE FIORES, *Prospettive di riforma del bicameralismo in Italia*, in *Pol. Dir.*, 2007, pp. 527 e ss.; F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 612, 613; F. BILANCIA, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari»*, in *Giur. cost.*, 2004, pp. 37 e ss.; R. BIFULCO, *In attesa della seconda Camera federale*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, Torino 2002, pp. 214 e ss.; L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Padova 2010, pp. 94 e ss.; M. OLIVETTI, *I raccordi fra le istituzioni nazionali e quelle regionali e locali*, in AA. VV., *Che fare delle Regioni?*, a cura di N. Antonetti e U. De Siervo, Roma 2014, pp. 219 e ss.; I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, Napoli, 2010, pp. 247, 248.

²⁶ Per il dibattito sulla revisione del bicameralismo cfr. N. MATTEUCCI, *Considerazioni sulla riforma del Senato*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1957, pp. 706 e ss.; F. CUOCOLO, *Due nuovi progetti di legge per la riforma del Senato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959, pp. 188 e ss.; A.A. V.V., *La riforma del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, 1960, pp. 1514 e ss.; N. OCCHIOCUPO, *Le Regioni in Parlamento. Attualità di una ormai antica proposta: la Camera delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1989, 17, pp. 1333 e ss.; P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni. La Camera delle autonomie: nascita e tramonto di un'idea. La genesi del Senato alla Costituente*, Milano, 1977.

²⁷ L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, cit., pp. 94 e ss.; S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Italian Papers on Federalism*, 2015.

²⁸ Cfr. N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, in *Italian papers on federalism*, 2016; S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo Titolo quinto della Costituzione*, cit.; L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie*, cit., p. 95.

²⁹ L. cost. n. 3 del 2001, art. 11. L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie*, cit., pp. 219 e ss.; C. DI ANDREA, *L'attuazione del nuovo Titolo V in Parlamento. La verifica della "competenza legislativa" nel procedimento di approvazione delle leggi statali*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 249 e

L'attuale revisione propone ora una Camera delle autonomie comprensiva anche dei Comuni, ma le disposizioni che riguardano la composizione e le funzioni del nuovo Senato aprono molte incertezze circa la natura rappresentativa del possibile nuovo bicameralismo italiano.

In particolare i passaggi parlamentari della riforma sembrerebbero aver aperto ad una mediazione dei partiti che potrebbe connotare in modo rilevante la natura del Senato³⁰.

Al contenuto della riforma sono dedicate le prossime considerazioni: si vedrà come sia proprio il ruolo dei sindaci un elemento da cui partire per cercare di garantire che la seconda Camera sia un'efficace voce nazionale del pluralismo territoriale.

3. I sindaci nel nuovo Senato: una rappresentanza non facilmente riconducibile alla mediazione dei partiti.

La revisione in atto si basa su due principali ambiti di intervento: la revisione del Titolo V e l'introduzione di un bicameralismo differenziato al posto del bicameralismo paritario³¹.

Stando alle intenzioni dichiarate dai promotori della revisione i due elementi dovrebbero essere collegati: la rappresentanza di Regioni e Comuni in uno dei due rami del Parlamento dovrebbe ridurre il tasso di eteronomia del nuovo riparto delle competenze, garantendo un maggiore coordinamento tra la formazione della legge statale e i soggetti che sono chiamati ad applicarla ed attuarla³².

ss.; R. BIFULCO, *In attesa della seconda Camera federale*, cit.; I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, cit., p. 248.

³⁰ N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *Federalismi.it*, 2016, 4.

³¹ Cfr. E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa 2016.

³² Cfr. L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 284, 285; S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni (con un post scriptum di aggiornamento)*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 59 e ss.; R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, Ivi, p. 84; A. MANZELLA, *Il «nuovo» Senato*, in *Astrid Rassegna*, 11/2015, pp. 47 e ss.; N. LUPO, *La composizione*, cit.

Perché queste intenzioni siano dotate di una concreta effettività è però necessaria una rappresentanza che garantisca l'equilibrio tra unità e pluralismo, consentendo a entrambe di caratterizzare pienamente il complesso delle istituzioni pubbliche³³.

La rappresentanza disegnata dalla revisione prevede due distinti circuiti istituzionali: uno propriamente politico, basato sul rapporto fiduciario tra Camera dei deputati ed Esecutivo, e uno che invece dovrebbe presidiare la composizione degli interessi territoriali e al cui vertice è posto il nuovo Senato³⁴.

I molti cambiamenti intervenuti nei passaggi parlamentari hanno però complessivamente svalutato l'idea di fondare la seconda Camera sulla rappresentanza della differenziazione territoriale³⁵.

Il disegno di legge governativo prevedeva inizialmente un forte ruolo degli esecutivi regionali e dei sindaci dei grandi Comuni³⁶. In particolare, a Comuni e Regioni veniva riservato il medesimo peso istituzionale all'interno delle delegazioni regionali e le modalità di elezione sembravano effettivamente capaci di garantire il carattere indiretto della rappresentanza territoriale³⁷.

I lavori parlamentari hanno inciso non poco su questa disciplina.

³³ M. DOGLIANI, *La riforma costituzionale all'esame del Senato: rilievi critici*, in *Astrid Rassegna*, 5/2015, p. 16; A. MANZELLA, *Il «nuovo» Senato*, cit., pp. 47 e ss.; C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo senato (settembre 2014)*, in www.issirfa.cnr.it; A. IACOVIELLO, *Il coinvolgimento del Senato. Il d.d.l. di riforma costituzionale come modificato dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015*, in www.issirfa.cnr.it, 19 marzo 2015; A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2014.

³⁴ Il nuovo testo dell'art. 55, quinto comma, come noto, riserva espressamente al Senato la funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali e di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Sul punto cfr. R. DICKMANN, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, in *Federalismi.it*, 3/2016; A. FERRARA, *Osservazioni a prima lettura sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, in *Federalismi.it*, 8/2014, p. 3.

³⁵ V. CERULLI IRELLI, *Sulla riforma costituzionale in corso di approvazione in Italia*, in *Astrid Rassegna*, 16/2014, p. 6; E. CHELI, *Il bicameralismo differenziato e il Senato quale perno della forma di Stato regionale*, in *Astrid Rassegna*, 15/2015, pp. 4 e 5.

³⁶ Cfr. L. FERRARO, *Il progetto di riforma del Senato. Un esame dei lavori preparatori e un confronto col Bundesrat austriaco*, in *Dir. pubbl.*, 2014; A. MANZELLA, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, 4/2013, p. 5.

³⁷ Cfr. P. PASSAGLIA, *Qualche considerazione sulla disciplina della composizione del Senato contenuta nel progetto di revisione costituzionale in corso di approvazione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2014; A. D'ATENA, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 2/2015, p. 4; R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza*, cit., p. 85; ID., *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; E. ROSSI, *Senato delle autonomie: una composizione da rivedere (è possibile un Senato di dopolavoristi?)*, in *Federalismi.it*, 8/2014; M. C. GRISOLIA, *A proposito della composizione del senato delle autonomie*, in *Rivista AIC*, 2/2014.

La nuova composizione, in cui vi sono 21 sindaci-senatori designati dai Consigli regionali³⁸, ha abbandonato un modello più chiaramente ispirato alla rappresentanza dei territori per un modello che invece apre a diversi cleavage rappresentativi³⁹.

In particolare le nuove regole hanno senz'altro introdotto ampi spazi per la mediazione dei partiti⁴⁰.

In questo senso vanno molti elementi della disciplina costituzionale, dall'eliminazione della partecipazione necessaria dei Presidenti di Regione, alla prescrizione del metodo proporzionale, elemento che potrebbe riprodurre in Senato tutte le frammentazioni che percorrono i Consigli⁴¹. Anche l'assenza di forme che possano vincolare i senatori al rispetto degli interessi dei territori di provenienza, mandato imperativo o voto unitario, rafforza la possibilità che i delegati regionali si aggregino per appartenenze politiche e non per interessi territoriali⁴².

In questo contesto, però, i sindaci-senatori conservano sicuramente una posizione peculiare, che rende la loro rappresentanza non del tutto assimilabile a quella degli altri delegati regionali e forse anche meno influenzabile da parte dei partiti⁴³.

³⁸ Art. 57, comma 2.

³⁹ N. LUPO, *La composizione*, cit., pp. 6 e ss.

⁴⁰ In proposito cfr. R. BIN, *L'elezione indiretta del Senato*, cit., p. 1; ID., *Oltre il velo d'ignoranza*, cit., p. 85; B. PEZZINI, *La riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, 2/2014, pp. 7 e ss.; ID., *Risposte ai quesiti del Forum di Diritti regionali*, in *Diritti regionali*, 2/2016, pp. 252 e ss.; N. LUPO, *La composizione*, cit., pp. 6 e ss.; F. BILANCIA, *Oltre il bicameralismo paritario*, cit.; P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, p. 104; C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo*, cit., p. 2; A. SAITTA, *Risposte ai quesiti del Forum di Diritti regionali*, in *Diritti regionali*, 2/2016, p. 244; S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in *Federalismi.it*, 24/2014, pp. 39 e ss.; G. SILVESTRI, *Audizione innanzi alla 1a Commissione del Senato della Repubblica sul progetto di revisione costituzionale*, 27 luglio 2015, in *Diritti regionali*, 1/2016; R. DICKMAN, *Appunti*, cit., pp. 5 e ss.; F. CORTESE, *Risposte ai quesiti del Forum di Diritti regionali*, in *Diritti regionali*, 1/2016, pp. 146 e ss.; P. PASSAGLIA, *Qualche considerazione*, cit., p. 4; L. CASTELLI, *Le buone ragioni dell'elezione indiretta del Senato*, in *Federalismi.it*, 2015, p. 18; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., pp. 42 e ss.; F. CORTESE, *Risposte*, cit., p. 147, nota 1.

⁴¹ R. BIN, *L'elezione indiretta*, cit., p. 1; ID., *Oltre il velo d'ignoranza*, cit., p. 85; F. BILANCIA, *Oltre il bicameralismo paritario*, cit.; P. CARETTI, *Venti domande*, cit. p. 104; C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo*, cit., p. 2; A. SAITTA, *Risposte*, cit., p. 244; S. PAJNO, *Considerazioni*, cit., pp. 39 e ss.

⁴² R. BIN, *L'elezione indiretta del Senato*, cit.; ID., *Oltre il velo d'ignoranza*, cit.; G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, in *Rivista AIC*, 3/2016, pp. 12 e ss.

⁴³ La particolarità della rappresentanza dei sindaci è messa in evidenza da E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, 2015, p.

La presenza necessaria di un sindaco per Regione è potenzialmente idonea a ridurre l'efficacia della prescrizione proporzionale nelle dieci Regioni che esprimono soltanto due senatori e comunque pesa notevolmente anche nelle Regioni, e sono cinque, che ne eleggono da tre a sei.

Ovviamente bisognerà capire se le future leggi elettorali vorranno considerare il sindaco come un elemento per la ripartizione dei seggi tra i partiti, oppure se si cercherà di favorire una convergenza tra forze politiche diverse attorno a nomi condivisi, magari particolarmente idonei ad esprimere gli interessi territoriali dei Comuni⁴⁴. Vi è anche la possibilità che siano le sole maggioranze consiliari a designare i senatori municipali con la conseguenza che, soprattutto nelle Regioni che esprimono due senatori, i partiti di maggioranza potrebbero assicurarsi facilmente molti voti in Senato⁴⁵.

Questi problemi appaiono essere il portato della scelta di rimettere ai Consigli regionali l'elettorato attivo per l'elezione dei sindaci-senatori: è evidente che così si tende a rendere i sindaci-senatori non gli interpreti di rilevanti bisogni territoriali ma i semplici esponenti municipali delle forze consiliari⁴⁶. Tutt'altro significato avrebbe assunto il mantenimento di un'elezione indiretta da parte di un'assemblea dei sindaci della Regione oppure la previsione di un ruolo dei CAL che, come organi unitari che rappresentano l'autonomia municipale a livello regionale, ben avrebbero potuto intervenire anche nella designazione dei sindaci-senatori⁴⁷.

I lavori parlamentari ci consegnano invece una composizione del Senato in cui non è facile individuare un indirizzo unitario e vi è anzi un costante intreccio di

167; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., pp. 37 e ss.; B. PEZZINI, *Risposte*, cit.; P. CARETTI, *Venti domande*, cit., p. 107.

⁴⁴ Su questi problemi cfr. G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, cit., pp. 21 e ss.; E. GIANFRANCESCO, *I numeri del Senato*, in www.gruppodipisa.it; R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, 2015, p. 73; B. PEZZINI, *Risposte*, cit., 252; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., p. 47. D.A. AMBROSELLI (*Spunti di riflessione sulla legge elettorale per il Senato della Repubblica nel modello delineato dalla riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2016, 18, p. 9) esclude che la prescrizione proporzionale si applichi anche ai sindaci-senatori.

⁴⁵ G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, cit., p. 22.

⁴⁶ Nuovo testo dell'art. 57, comma 2. Cfr. in proposito B. PEZZINI, *Risposte*, cit., p. 252; M. DOGLIANI, *La riforma costituzionale*, cit., p. 15; E. ROSSI, *Senato delle autonomie: una composizione da rivedere*, cit., p. 3; ID., *Una Costituzione migliore?*, cit., p. 39.

⁴⁷ D'ATENA, *Luci e ombre*, cit., p. 3; B. PEZZINI, *Risposte*, cit.; M. G. NACCI, *Il ruolo dei Consigli delle autonomie locali nel processo di implementazione del sistema autonomistico italiano*, in *Rivista AIC*, 4/2014, pp. 42 e ss.

logiche differenti, spesso volte a riaffermare una rappresentanza politica tradizionale in cui i partiti possono ambire ad essere il principale canale di comunicazione tra impulsi sociali e istituzioni⁴⁸.

Emerge però abbastanza chiaramente come alcune delle molte contraddizioni della disciplina costituzionale nascono e si sviluppano anche perché il ruolo dei sindaci nel nuovo Senato può essere ricondotto a una logica di doppia corrispondenza soltanto con molte torsioni normative.

L'esempio più evidente è dato dall'art. 39 della legge costituzionale che detta, in sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore della nuova legge elettorale per il Senato, le modalità di elezione dei senatori.

La disposizione prevede che «ogni consigliere regionale possa votare per una sola lista di candidati, formata da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori».

Il penultimo periodo del primo comma dell'art. 39 stabilisce però, in aggiunta, che «per la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti, può essere esercitata l'opzione per l'elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere, nell'ambito dei seggi spettanti».

Non è per niente chiaro quali siano le implicazioni concrete di questa disciplina, né sotto il profilo dei soggetti che saranno concretamente legittimati a compiere la scelta del sindaco (la lista? gli interessati stessi?), né tantomeno sotto il profilo di chi sia tenuto a farlo qualora la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti decida di non avere un sindaco-senatore⁴⁹.

È però evidente che la disposizione, rendendo l'elezione un'opzione da esercitare oppure no, vuole esporre la figura del sindaco-senatore a negoziazioni in cui potrebbero intervenire logiche ben diverse rispetto alla rappresentanza dei territori e in cui, forse, potrebbe essere ancora una volta la disciplina di partito a consentire di trovare una posizione condivisa⁵⁰.

⁴⁸ B. PEZZINI, *Risposte*, cit., pp. 254, 255; N. LUPO, *La composizione del Senato*, cit., p. 4.

⁴⁹ E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., pp. 47, 48; G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale "Renzi-Boschi": note sparse sul procedimento di approvazione e sul Capo VI («Disposizioni finali») della stessa*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2016, p. 17. Ritiene invece che l'opzione per la scelta del sindaco debba essere esercitata in successione da tutte le liste N. LUPO, *La composizione del Senato*, cit., p. 10.

⁵⁰ B. PEZZINI, *Risposte*, cit., p. 255.

Un altro esempio significativo è dato dal fatto che i sindaci non dovranno essere eletti «in conformità alle scelte espresse dagli elettori», come invece prescrive l'art. 57, comma 5, per i candidati consiglieri.

La scelta, resa necessaria dalla mancanza di relazioni tra elezione del Consiglio regionale ed elezione dei sindaci del territorio regionale, evidenzia la differente natura della rappresentanza dei consiglieri-senatori rispetto a quella dei sindaci-senatori⁵¹. Se per i consiglieri sarà necessario disciplinare un'elezione che risponda il più possibile a un mandato politico tradizionale, per i sindaci potrebbe invece svilupparsi un significato più strettamente territoriale della loro rappresentanza.

Complessivamente quindi la legge costituzionale ci consegna una disciplina incerta in cui non mancano le contraddizioni ed in cui anche i sindaci-senatori potrebbero essere attratti in logiche lontane dalla pura rappresentanza territoriale.

Tuttavia appare necessario sottolineare come le contraddizioni che avvolgono la figura dei sindaci-senatori facciano anche emergere la peculiarità della loro natura rappresentativa, non assimilabile con quella dei consiglieri-senatori anche perché molto più fortemente connessa con il tessuto sociale di provenienza.

Certamente una struttura costituzionale più chiaramente ispirata a un sistema rappresentativo ben definito sarebbe stata preferibile, anche perché dal serio funzionamento del Senato dipende l'opportunità di realizzare un livello centrale di governo realmente basato sul costante confronto con il pluralismo territoriale. In ogni caso, visto che molti sono gli interrogativi che lascia aperto il testo costituzionale, molte sono ancora le scelte che potrebbero essere compiute nella lunga ed ampia fase di attuazione che dovrebbe seguire l'eventuale entrata in vigore della riforma⁵². In queste scelte è auspicabile che emerga chiaramente la capacità dei sindaci di vivificare la funzione senatoriale

⁵¹ G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del "nuovo" Senato*, cit., p. 22; L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, in *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, a cura di P. Costanzo, A. Giovanelli e L. Trucco, Giappichelli, Torino, 2015, p. 40.

⁵² A. MASTROMARINO, *Modificare, superare, abolire*, cit., p. 6; R. BIFULCO, *Il Senato che verrà*, cit., p. 73; E. ROSSI, *Senato delle autonomie*, cit., p. 3; E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale*, cit., p. 167.

attraverso la rappresentanza degli interessi che si sviluppano a livello della società e che sono meritevoli di assumere rilevanza generale attraverso il funzionamento di una vera Camera delle autonomie.

4. La necessità di rendere la seconda Camera un'istituzione realmente rappresentativa dei territori. Il ruolo di primo piano che potrebbero svolgere i sindaci.

Scegliendo di ricomprendere anche i sindaci nella composizione del nuovo Senato la revisione in atto dà conto della rilevanza generale della funzione rappresentativa del Comune: la presenza degli esponenti municipali potrebbe contribuire a orientare il nuovo bicameralismo verso l'interpretazione di interessi territoriali complessi, non legati alla sola dimensione legislativa, ma composti anche dalla relevantissima funzione amministrativa dei Comuni ex art. 118 Cost.⁵³

Perché il Senato possa però effettivamente svolgere un efficace ruolo rappresentativo delle istituzioni territoriali è necessario che la sua composizione e le sue funzioni siano quelle proprie di una Camera Alta dotata di un chiaro peso istituzionale e idonea a garantire gli interessi della Repubblica, anche laddove ciò dovesse comportare un ridimensionamento degli interessi dello Stato-persona⁵⁴.

I lavori parlamentari ci consegnano una disciplina che non offre, per come normativamente costruita, una piena garanzia che gli interessi sociali territoriali siano efficacemente rappresentati a livello nazionale e possano essere un concreto elemento fondativo dell'unità dell'ordinamento.

Cinondimeno è innegabile che le oscillazioni sul significato della rappresentanza propria del nuovo Senato trovi nella figura dei sindaci-senatori

⁵³ A. D'ATENA, *Luci e ombre*, cit., pp. 3, 4; N. LUPO, *La composizione del Senato*, cit., p. 3; contrario alla presenza dei Comuni del nuovo Senato è invece A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, 8/2014, p. 7.

⁵⁴ Cfr. M. DOGLIANI, *La riforma costituzionale*, cit., p. 16; A. MANZELLA, *Il «nuovo» Senato*, cit., pp. 47 e ss.; C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo*, cit.; A. IACOVIELLO, *Il coinvolgimento del Senato*, cit.

un elemento di collegamento col territorio che può essere riassorbito solo in parte nella mediazione che i partiti esercitano a livello nazionale e locale.

Ne consegue che i sindaci possano essere un elemento importante per ricucire una rappresentanza realmente connessa ai territori, purché però se ne interpreti il ruolo attraverso la connessione con le comunità di riferimento e, attraverso di esse, vengano avviati processi di collaborazione e confronto di carattere pluristituzionale che consentano di rendere le strutture dell'unità nazionale espressione del più ampio pluralismo sociale⁵⁵.

I Comuni hanno saputo dimostrare, nella storia repubblicana, come il naturale contatto tra l'amministrazione locale e gli interessi sociali sia una forte fonte di legittimazione dell'attività svolta dai pubblici poteri, ragione per cui una loro funzione istituzionale nazionale potrebbe contribuire a definire in concreto l'operare di un Repubblica che, non essendo più coincidente con lo Stato-persona, deve aprirsi alla capacità di aumentare la concretezza delle libertà sociali procedimentalizzando le dinamiche istituzionali prodotte dal pluralismo territoriale⁵⁶.

Se però il Senato non saprà cogliere questa opportunità non si avvierà nessun nuovo corso costituzionale ed anche i Comuni potrebbero tornare ad essere semplicemente l'ultimo anello di una catena gerarchica tenuta insieme dalla salda volontà legislativa dello Stato.

** Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

⁵⁵ In proposito cfr. G. BERTI, *I Comuni*, cit., pp. 94 e ss.

⁵⁶ A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, cit., pp. 677 e ss.; G. BERTI, *Governo tra Unione europea e autonomie territoriali*, cit.