

Crisi della rappresentanza ed elezioni indirette: alcune considerazioni sul più recente dibattito italiano *

di Tanja Cerruti**
(11 gennaio 2017)

Sommario: 1. – Rappresentanza indiretta e partecipazione alle elezioni. 2. - L'esperienza degli enti di area vasta fra il dibattito avvio della riforma e le valutazioni della Corte costituzionale. 3. - La rappresentanza indiretta al Senato: note critiche e profili problematici. 4. – Prime conclusioni. Riferimenti bibliografici.

1. Rappresentanza indiretta e partecipazione alle elezioni.

L'istituto della rappresentanza, di cui quasi all'unisono si denuncia la crisi, pare sottoposto oggi, in Italia, ad almeno due diverse forme di tensione.

Da un lato si registra una forte disaffezione al voto, con un considerevole aumento dell'astensionismo. Questo fenomeno, che si riscontra non solo in molti altri Paesi dalla democrazia c.d. "matura" (M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon, F. Biondi (cur), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del Convegno, Università degli Studi di Milano, 2000, Milano, Giuffrè, 2001, 111), ma anche in alcuni di quelli che hanno potuto approcciarsi ad elezioni davvero libere solo in un periodo relativamente recente, risulta spesso non omogeneo fra i diversi livelli di governo, testimoniando così la convinzione, nei cittadini, del fatto che non tutte le istituzioni rappresentative meritano la stessa importanza.

Dall'altro lato i recenti interventi normativi denotano il tentativo di sostituire, in alcune sedi, il sistema rappresentativo diretto con uno indiretto, ripensando altresì le funzioni che l'organo così eletto è chiamato a compiere. L'allusione è al sistema di governo degli enti di area vasta, come disciplinati dalla l. 56 del 2014 ("legge Delrio") ed alla stessa Seconda Camera del Parlamento, per la quale la nuova modalità sarebbe diventata effettiva solo in caso di vittoria del sì nel recente referendum costituzionale.

Lo scorcio parziale dell'ampio dibattito dottrinario che ha accompagnato, in entrambi i casi, l'approvazione delle modifiche costituisce la base per alcune prime riflessioni sulle possibili interazioni fra i due fenomeni - astensionismo e rappresentanza indiretta - per quanto in particolare concerne la possibilità che la sperimentazione del sistema dell'elezione indiretta negli enti di area vasta, unita alla sua eventuale introduzione nel ramo alto del Parlamento, possa portare o verso un rinvigorismento, negli elettori, della consapevolezza dell'importanza di partecipare alla "cosa pubblica", intervenendo nella scelta di quegli organi la cui elezione rimane diretta o, viceversa, verso un aumento della distanza fra rappresentanti e rappresentati.

2. L'esperienza degli enti di area vasta fra il dibattito avvio della riforma e le valutazioni della Corte costituzionale.

Per gli enti territoriali intermedi l'introduzione di un sistema di rappresentanza indiretta è avvenuta per la prima volta nel 2011, con il decreto legge n. 201, che ha ridotto gli organi provinciali a due (il Consiglio, votato dagli organi elettivi dei Comuni appartenenti alla

* Scritto sottoposto a *referee*. Il lavoro trae spunto da un intervento dell'autrice al Seminario italo-spagnolo, III Convegno internazionale, *Sovranità e rappresentanza: il costituzionalismo nell'era della globalizzazione*, svoltosi presso l'Università di Catania dal 5 al 7 dicembre 2016.

Provincia, e il Presidente, espresso dal Consiglio al proprio interno), facendone venire meno la derivazione diretta dal corpo elettorale dell'ente. La declaratoria d'incostituzionalità che ha colpito tali disposizioni (unitamente a quelle del successivo decreto legge n. 95 del 2012, che prevedevano il subentro, ad alcune Province italiane, di altrettante Città metropolitane, rette a propria volta prevalentemente da organi di derivazione indiretta) non si è appuntata però sulla natura della rappresentanza che andavano ad introdurre e, in particolare, sul fatto che non fosse diretta, ma sull'utilizzo dello strumento della decretazione d'urgenza per realizzare una riforma "dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione" (Corte cost, sent. n. 220 del 2013, *Cons. Dir.* 12.1. La questione di costituzionalità ha ad oggetto l'art. 23, c. 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-bis, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della l. n. 214 del 2011, e gli artt. 17 e 18 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della l. n. 135 del 2012, dichiarati tutti incostituzionali. Per una ricostruzione dei tentativi di riforma che hanno interessato il sistema degli enti territoriali nelle ultime tre legislature e sulle conseguenze della sentenza sopracitata sulla disciplina legislativa successiva v. *amplius* F. Pizzetti, *La riforma Delrio tra superabili problemi di costituzionalità e concreti obiettivi di modernizzazione e flessibilizzazione del sistema degli enti territoriali*, *Astrid Rassegna*, 19/2013, 2, ss).

Poco tempo dopo, le scelte effettuate dai sopracitati decreti sono state riprese nel contesto della più ampia e organica riforma degli enti di area vasta realizzata con l'approvazione della legge Delrio che prevede, sia per le Province che per le Città metropolitane, cui nuovamente si è provato a dare vita, una terna di organi di governo strettamente collegati agli organi dei Comuni ricompresi nelle rispettive aree.

In particolare per le Province sono previsti un Consiglio provinciale, il cui elettorato attivo e passivo spetta ai Sindaci e ai Consiglieri comunali; un'Assemblea dei Sindaci, composta dai Sindaci di tutti i Comuni appartenenti alla Provincia; un Presidente della Provincia, eletto da Sindaci e Consiglieri comunali fra i Sindaci dei Comuni della Provincia il cui mandato non scada prima dei successivi diciotto mesi. Alle Città metropolitane spetta un Consiglio metropolitano, composto con criterio analogo a quello del Consiglio provinciale (di cui fa parte il Sindaco metropolitano); una Conferenza metropolitana, formata dai Sindaci di tutti i Comuni dell'area; un Sindaco metropolitano, che coincide con il Sindaco del Comune capoluogo. La legge attribuisce agli Statuti la facoltà di prevedere l'elezione diretta del Consiglio e del Primo Cittadino metropolitano ma attraverso un procedimento così tortuoso e di difficile applicazione (che trova una parziale semplificazione per le Città con popolazione superiore a tre milioni di abitanti) da essere stato definito diabolico (S. Staiano, *Tecniche normative e qualità della normazione: il caso della Città metropolitana*, in *federalismi*, *Osservatorio città metropolitane*, 3/2014, 9; *contra*, D. Mone, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere*, in *federalismi*, 8/2014, 30, che reputa ragionevole, per il tipo di funzioni che è chiamata a svolgere la Città metropolitana, la coincidenza fra i due Sindaci, la quale, secondo F. Pizzetti, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unioni di Comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (legge "Delrio")*, Milano, Giuffrè, 2015, 49, evita la diarchia che si creerebbe fra quello del Comune capoluogo e quello metropolitano).

Sin dalle prime fasi di preparazione della riforma non sono mancati i rilievi critici di chi ravvisava, nella soppressione del legame diretto fra la popolazione di Province e Città metropolitane e i loro organi di governo, un inguaribile *vulnus* al principio democratico (S. Mangiameli, *Brevi note sulle garanzie delle autonomie locali e sui limiti alla potestà legislativa statale*, *Astrid Rassegna*, 19/2013, 4), che deve necessariamente estrinsecarsi nelle forme dell'elezione diretta in tutti gli enti territoriali resi costituzionalmente necessari dalla previsione dell'art. 114 (P.L. Portaluri, *Note minime sulle Città metropolitane nel d.d.l.*

costituzionale AS n. 1429 (Renzi-Boschi), in *federalismi*, 8/2014, 5; G.C. De Martin, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2014, 40). Un ulteriore profilo di criticità è stato ravvisato sul fronte delle funzioni svolte dagli enti di area vasta, il cui adempimento beneficerebbe della previsione di una responsabilità diretta degli organi che vi fanno fronte davanti ai cittadini cui sono destinate (F. Merloni, *Qualche ulteriore riflessione sul “nodo delle Province”*, in *Astrid Rassegna*, 19/2013, 2), evitando inoltre sia che gli amministratori si trovino ad operare in una situazione di conflitto fra gli interessi dell'ente di area vasta e quelli del loro Comune di provenienza (C. Tubertini, *Le Province a due anni dalla legge 56/2014*, in *Astrid Rassegna*, 16/2016, 4), sia che non riescano, loro malgrado, a fare fronte al doppio ordine di compiti (G.C. De Martin, *Sul disegno di legge 1542 in materia di Province, Città metropolitane e Unione di Comuni*, in *Astrid Rassegna*, 19/2013, 8).

Nel coro di coloro che avversavano la riforma si annoveravano anche opinioni che non mettevano in discussione la rappresentanza indiretta in sé ma le soluzioni elaborate dalla l. 56 in riferimento alle Province. L'accento era posto sul fatto che all'unico organo in qualche modo raccordabile ad un'elezione diretta, cioè l'Assemblea dei Sindaci, è riconosciuto un "ruolo decisionale marginale" mentre per gli organi eletti indirettamente non è prevista una responsabilità davanti ad altri scelti dal popolo (O. Chessa, *La forma di governo provinciale nel ddl n. 1542: profili d'incostituzionalità e possibili rimedi*, in *federalismi*, 25/2013, 11).

Le stesse disposizioni costituzionali utilizzate dagli oppositori del nuovo meccanismo rappresentativo sono state richiamate però anche a difesa della riforma da chi sosteneva che dalla natura di ente costituzionalmente necessario non discende automaticamente l'obbligo dell'elezione diretta (E. Grosso, *Possono gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni “di secondo grado”, a Costituzione vigente?*, in *Astrid Rassegna*, 19/2013, 1-2; F. Bassanini, *Sulla riforma delle istituzioni locali e sulla legittimità costituzionale della elezione in secondo grado degli organi delle nuove Province*, in *Astrid Rassegna*, 19/2013, 4), stanti anche il silenzio dell'art. 114 sulla composizione degli organi di governo dei singoli enti (P. Caretti, *Sui rilievi d'incostituzionalità dell'introduzione di meccanismi di elezione indiretta negli organi di governo locale*, in *Astrid Rassegna*, 19/2013, 2) e la valorizzazione impressa dalla revisione costituzionale del 2001 al principio di differenziazione, sulla cui base ben si può giustificare la convivenza di diversi modelli di rappresentanza (E. Grosso, *op. cit.*, 2).

La riforma avrebbe avuto anzi il merito di incardinare la rappresentanza a livello territoriale su due categorie elette direttamente, riducendo così l'elevato numero di classi politiche, chiamate tutte a rispondere alle medesime esigenze dei cittadini. Fra queste, particolare importanza riveste quella comunale, "elemento primo di innovazione e consolidamento della rappresentanza politica" e titolare del compito di creare la massima sinergia possibile con gli enti di area vasta (F. Pizzetti, *La riforma Delrio...*, cit, 14; Id, *Una grande riforma istituzionale: la legge n. 56 del 2014*, in *Astrid Rassegna*, 13/2014, 11).

Le scelte della legge Delrio sono state infine apprezzate anche in rapporto all'elaboranda revisione costituzionale, sia perché attribuivano alle Province un assetto ragionevole alla luce della loro probabile eliminazione dalla Carta fondamentale (C. Fusaro, *Appunto in ordine alla questione delle Province*, in *Astrid Rassegna*, 19/2013, 5), sia perché anticipavano la soluzione ivi prevista in riferimento al Senato (F. Pizzetti, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle Città metropolitane e delle Province*, in *Rivista AIC*, 3/2015, 2. Sulla necessità che riforme istituzionali e costituzionali procedano di pari passo, A. Poggi, *Sul disallineamento tra il ddl Delrio ed il disegno costituzionale attuale*, in *federalismi*, 1/2014, 4).

I rilievi critici sollevati dalla dottrina sono stati recepiti anche da alcune Regioni che li hanno utilizzati, insieme ad altri asseriti profili d'illegittimità costituzionale, per impugnare la

legge Delrio davanti alla Corte. Com'è noto, però, con la sentenza n. 50 del 2015 la Consulta ha assolto la nuova disciplina anche nelle disposizioni concernenti la composizione degli organi di governo, affermando, sulla scia di precedenti pronunce, che dalla natura di enti costituzionalmente necessari e dal carattere autonomistico ex artt. 5 e 114 Cost. non discende la necessità dell'elezione diretta dei loro organi, potendo la rappresentanza politica assumere forme diversificate fra i diversi livelli di governo. Il "freely elected" di cui alla Carta europea delle Autonomie locali – alla quale è riconosciuta inoltre solo la facoltà di esercitare un "mero indirizzo" – è ritenuto altresì rispettato in quanto postula solo l'"esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate". L'elezione indiretta è quindi ammessa, ha concluso la Corte, "purchè siano previsti meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti" (Cons. Dir. 3.4.3).

Accusata diffusamente di eccessiva laconicità (G. Mobilio, *Le Città metropolitane non si toccano: la Corte costituzionale si pronuncia sulla legge "Delrio"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2015, 11; L. Vandelli, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: non meritava una motivazione più accurata?*, in *Rassegna forum di Quaderni costituzionali*, 5/2015), la pronuncia costituzionale, oltre a rivelarsi non convincente per chi già nutriva dei dubbi sulla legittimità della forma di governo prevista per gli enti di area vasta, ha suscitato per alcuni aspetti anche le perplessità di coloro che invece ne appoggiavano la scelta.

Nel merito, si è rimproverato alla Corte di non aver approfondito a sufficienza i tratti più deboli della nuova forma di governo, identificati, soprattutto nelle Città metropolitane, nelle modalità di designazione degli organi e nel rapporto fra tali modalità e le funzioni loro attribuite. Il carattere decisamente politico di molte delle funzioni assegnate alla Città metropolitana (M. Barbero, E. Vigato, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in *federalismi*, 7/2015, 8) richiederebbe che il loro esercizio sia affidato ad organi politicamente responsabili davanti alla Comunità di riferimento. Secondo la legge, invece, il Consiglio, cui compete la maggior parte delle decisioni dell'ente, non risponde né al corpo elettorale né alla Conferenza, unica assemblea di provenienza "diretta" (G. Mobilio, *op. cit.*, 11). Il problema, trascurato dalla Corte, non sarebbe quindi l'elezione indiretta in sé ma la mancanza di un organo che sia "pienamente rappresentativo e dotato di reali poteri decisionali" (M. Barbero, E. Vigato, *op. cit.*, 8). Ulteriori rilievi concernono la figura del Sindaco, alla cui elezione la popolazione non residente nel capoluogo non partecipa né in modo diretto, né in modo indiretto. In riferimento alla possibilità, prevista dalla legge, di procedere all'elezione diretta di Consiglio e Sindaco, il Giudice delle Leggi avrebbe inoltre sorvolato sull'ingiustificata differenziazione fra Città con popolazione superiore e inferiore ai tre milioni di abitanti (M. Barbero, E. Vigato, *op. cit.*, 14, 15).

Pur riconoscendo quindi alla Corte il merito di aver elaborato, sull'ammissibilità del modello di secondo grado, un impianto di "consistente solidità" (basato sulla constatazione per cui "la legittimazione democratica non debba necessariamente esprimersi secondo una modalità unica e predefinita, ma possa essere declinata in una pluralità" di forme, fra cui l'elezione di secondo grado), le si è rimproverato di non averlo sviluppato in modo più ampio (L. Vandelli, *op. cit.*).

Un altro profilo di criticità è stato ravvisato nell'ultroneità della motivazione della Corte laddove lascia intravedere che, in astratto, gli organi di governo di tutti gli enti autonomi potrebbero essere di secondo grado (A. Sterpa, F. Grandi, F. Fabrizzi, M. De Donno, *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, in *federalismi*, 7/2015, 4), portando così a legittimare un sistema piramidale in cui tutti i Consigli, tranne quelli comunali, siano eletti da quelli di livello inferiore (A. Spadaro, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2/2015, 18) o addirittura superiore (G.M. Salerno, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni*

efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?, in *federalismi*, 7/2015, 14). La connessione interorganica fra i collegi rappresentativi di enti territoriali diversi potrebbe poi risultare in contrasto con l'autonomia che deve sussistere fra gli stessi ex art 114 Cost. (G.M. Salerno, *op. cit.*, 14).

Un ultimo, ma non meno problematico, aspetto ha riguardato il trattamento riservato dalla Corte alla Carta europea delle Autonomie locali sia per l'improprio "declassamento" di cui l'ha resa vittima (A. Spadaro, *op. cit.*, 23; D. Mone, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, in *Rassegna forum di Quaderni costituzionali*, 7/2015, 2), sia per la lettura riduttiva di cui l'ha fatta oggetto, che si è basata solo sull'espressione "*freely elected*" senza prendere in considerazione la parte restante dell'art. 3 (A. Sterpa, F. Grandi, F. Fabrizzi, M. De Donno, *op. cit.*, 4, 5; L. Vandelli, *op. cit.*). La conformità delle disposizioni impugnate con la Carta europea è stata peraltro revocata in dubbio sia da chi apprezzava il tentativo, compiuto dalla Corte, di valorizzare dimensioni della democrazia alternative alla rappresentanza (A. Lucarelli, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle Città metropolitane*, in *federalismi*, 8/2015, 5), sia da chi difendeva, anche alla luce del principio di differenziazione fra enti, la legittimità costituzionale della legge (D. Mone, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50...*, cit, 7, 19).

3. La rappresentanza indiretta al Senato: note critiche e profili problematici.

Sperimentata negli enti di area vasta, la rappresentanza indiretta è approdata anche ai vertici dell'ordinamento costituzionale dello Stato, per quanto in particolare concerne la Seconda Camera del suo Parlamento. L'idea di un Senato di derivazione, almeno in parte, indiretta non costituisce peraltro un *quid novum* del pensiero riformatore odierno, essendo stata prospettata, oltre che nei lavori dell'Assemblea costituente (S. Ceccanti, *Riforme costituzionali e composizione del Senato: il ritorno alla rappresentanza territoriale*, in *federalismi*, 8/2014, 1; V. Tondi, *Se il Senato delle Autonomie non "rappresenta la Nazione"*, in *Rivista AIC, Osservatorio costituzionale*, maggio 2014, 6), anche in alcune precedenti proposte di modifica della Carta fondamentale (si vedano ad esempio la c.d. "Bozza Violante", elaborata durante la XV legislatura e i lavori del Comitato Speroni, durante la XII; Camera dei Deputati, XVII LEGISLATURA, Documentazione e ricerche. *Il bicameralismo nei progetti di riforma costituzionale*, Legislature IX-XVI, 2013, 18, 45; A. Poggi, *Introduzione a Il superamento del bicameralismo paritario*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 1/2014, 1).

Il testo di legge costituzionale su cui si sono pronunciati i cittadini italiani il 4 dicembre scorso prevedeva che nessuno dei cento componenti del Senato derivasse più dall'espressione diretta del corpo elettorale. In caso di approvazione della riforma, novantacinque sarebbero stati designati dai Consigli regionali che li avrebbero scelti, in numero proporzionale alla popolazione del loro ente, fra consiglieri regionali (74) e Sindaci (21). Permanevano i cinque senatori di nomina presidenziale, il cui mandato avrebbe avuto però durata settennale mentre restava invariata la disposizione sull'assunzione della carica per gli ex Presidenti della Repubblica.

Rispetto all'originario disegno di legge costituzionale presentato dal Governo, la composizione del Senato è uno degli aspetti della riforma su cui i lavori parlamentari hanno inciso in modo più significativo (F. Fabrizzi e G. Piccirilli, *Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale*, *federalismi*, 2014-2016). Le modifiche hanno riguardato, in particolare, la venuta meno dell'appartenenza di diritto all'organo di Presidenti di Regione e Sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e il riequilibrio del numero dei senatori sia fra

la componente municipale (allora votata da un collegio di Sindaci) e quella regionale, che prima avevano lo stesso peso, sia fra le diverse Regioni, che prima esprimevano tutte lo stesso numero di senatori, indipendentemente dalle loro dimensioni (cfr. art. 57 del disegno di legge costituzionale presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Renzi) e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (Boschi), comunicato alla Presidenza l'8 aprile 2014, n. 1429).

Le soluzioni approvate dal legislatore della revisione non hanno mancato di suscitare, accanto a comprensibili dubbi interpretativi relativi alla loro attuazione, molteplici rilievi da parte della dottrina, espressi, pur con una differente prospettiva, sia da coloro che si dichiaravano favorevoli alla riforma, sia da coloro che vi si opponevano.

In riferimento alla provenienza dei senatori, il plauso dei sostenitori della nuova scelta era indirizzato soprattutto alla presenza della componente regionale, che da un lato avrebbe assicurato la rappresentanza degli enti territoriali di maggiori dimensioni (U. Allegretti, *Un giudizio positivo e notevoli riserve. Appunti critici sulla riforma costituzionale*, in *Astrid Rassegna*, 12/2016: 3; V. De 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*, *Rassegna del forum di quaderni costituzionali*, 11/2015), dall'altro avrebbe contribuito a delineare un Parlamento espressivo dei due corpi legislativi della Repubblica (S. Mangiameli, *Quale ruolo del nuovo Senato: composizione, rappresentanza e procedimenti alla luce del riparto delle competenze*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2015, che rilevava come quest'obiettivo sarebbe stato perseguito ancor meglio se il Senato fosse stato composto solo da delegati regionali).

Taluni dubbi interpretativi sono stati sollevati però in relazione alle modalità di designazione della componente regionale, per quanto in particolare concerneva il margine di scelta effettivamente riconosciuto ai Consigli dalla previsione secondo cui, per l'elezione dei propri membri, questi si sarebbero dovuti conformare alle "scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi". Tale disposizione avrebbe dovuto infatti essere intesa nel senso di ritenere il Consiglio vincolato a designare quei consiglieri maggiormente o appositamente premiati dal voto degli elettori, svolgendo così una funzione di prevalente ratifica, o anche nel senso di reputarlo invece più libero nell'elezione dei delegati di spettanza regionale, magari all'interno di una rosa già sottoposta agli elettori (V. De Santis, *op. cit.*; Castelli, *Le (ambigue) modalità di elezione dei Senatori: scelta consiliare o designazione popolare?*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2015; D.A. Ambroselli, *Spunti di riflessione sulla legge elettorale per il Senato della Repubblica nel modello delineato dalla riforma costituzionale*, in *federalismi*, focus riforma costituzionale, 18/2016, 10)?

Maggiori perplessità si sono appuntate invece sulla presenza, nel nuovo Senato, delle altre due componenti. In particolare, la permanenza dei senatori di nomina presidenziale avrebbe rischiato di rendere "ibrida" la Seconda Camera, ancorando alla rappresentanza nazionale un organo preposto solo a quella delle istituzioni territoriali (J. Di Gesù, *Problematiche aperte riguardanti il testo di riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2015; A. Ferrara, *Il nuovo Senato tra rappresentanza territoriale degli enti costitutivi della Repubblica e rappresentanza degli interessi generali delle rispettive comunità politiche in seno al Parlamento nazionale*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2015). Meglio sarebbe stato prevederne il trasferimento nella Camera dei Deputati, nella quale avrebbero potuto anche esercitare un "peso percentuale più consono alla specificità della loro nomina" (F. Pizzetti, *Dal bicameralismo perfetto al bicameralismo asimmetrico: il nuovo Senato della Repubblica*, in *Astrid Rassegna*, 9/2016, 27).

La partecipazione dei Sindaci ha visto raffrontarsi invece, pur diversamente modulate, le posizioni di chi, alla luce della millenaria tradizione municipalista del nostro Paese, ne

reputava inevitabile la presenza (E. Catelani, *Stato federale o stato regionale nel Senato delle Autonomie? Note sul progetto di riforma costituzionale del Governo, federalismi*, 8/2014, 3), con quelle di chi l'avrebbe preferibilmente estromessa dal Parlamento nazionale, a motivo della mancata titolarità, in capo agli enti locali, della competenza legislativa (U. Allegretti, *op. cit.*, 3), o del contrasto con la tendenza, invalsa nella più recente legislazione, di sottrarre funzioni ai Comuni singoli per attribuirle alle Unioni (V. Tondi, *op. cit.*, 6, in riferimento al d.d.l. originario). La "sussunzione" della rappresentanza comunale in quella della Regione di appartenenza avrebbe potuto invece, a detta di altri, ovviare al rischio che all'interno della Seconda Camera si creasse una spaccatura fra le due componenti (A. Mastromarino, *Alcune prime (sparse e brevi) riflessioni in merito al progetto di superamento del bicameralismo paritario in approvazione alle Camere*, in *federalismi*, focus riforma costituzionale, 5/2016, 10).

Sul fronte opposto, l'opzione di far derivare la rappresentanza municipale dai consigli regionali poteva apparire quasi umiliante per i Comuni, che ben avrebbero potuto mantenere, ad esempio attraverso i CAL, l'elettorato attivo per la scelta dei propri rappresentanti (U. Allegretti, *op. cit.*, 3).

In riferimento alla funzionalità dell'organo, la titolarità del doppio incarico, nazionale e locale, unita alla previsione di tempistiche predeterminate e relativamente brevi che scandivano la partecipazione della Seconda Camera al procedimento legislativo, suscitava le preoccupazioni di chi temeva che i Senatori non sarebbero riusciti ad assolvere in modo soddisfacente la duplice funzione, nazionale e locale, cui erano chiamati a fare fronte (G. Luchena, *Il nuovo Senato: quale rappresentanza?*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 7; R. Zaccaria, *Riforma del bicameralismo, composizione e ruolo del Senato*, in *Astrid Rassegna*, 12/2016, 2). Il legame fra la durata dei due mandati e le ripercussioni delle cause di cessazione di quello locale su quello senatoriale potrebbero inoltre portare a dei "vuoti di rappresentanza" (G. Luchena, *op. cit.*, 6), a scapito del buon andamento dei lavori.

Per quanto infine concerneva la rappresentatività del nuovo Senato, il dibattito si è incentrato sulla possibilità che, a fronte della sua formale investitura a favore delle istituzioni territoriali, continuasse a risultare preponderante la soggezione alle logiche politico-partitiche nazionali (e consiliari).

Attenta dottrina infatti, pur non mancando di sottolineare come la modifica del dettato costituzionale in riferimento alla composizione delle commissioni interne al Senato (artt. 72 e 82) e ai contenuti del suo regolamento (che avrebbe menzionato i diritti delle minoranze ma non, come quello della Camera, lo statuto dell'opposizione, art. 64) avrebbe dovuto sancire uno scivolamento della rappresentanza verso una maggiore valorizzazione del legame territoriale (R. Dickmann, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, in *federalismi*, focus riforma costituzionale, 1/2016, 4-6; F. Fabrizio, *Per una riorganizzazione del Senato su basi diverse*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2015; N. Lupo, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *federalismi*, focus riforma costituzionale, 1/2016, 12-13), facendo anche leva sulla nuova connotazione tecnico-funzionale dell'organo (A. Ferrara, *op. cit.*), ha rilevato però che la tendenziale estraneità del nostro ordinamento a questo tipo di impostazione, unita alla struttura dei partiti nazionali e all'assenza del mandato imperativo, avrebbe potuto invece tornare a far pendere l'ago della bilancia verso le dinamiche partitiche proprie della nostra tradizione assembleare (F. Fabrizio, *op. cit.*; J. Di Gesù, *op. cit.*; R. Zaccaria, *op. cit.*, 3; H. Schmit, *La riforma del Senato e la rappresentanza democratica*, in *Rassegna forum di Quaderni costituzionali*, 1/2014, che, nel contesto di una serrata critica alle scelte dei nostri legislatori, parla della "perdita del diritto elettorale ceduto senza compenso ai gruppi consiliari"), soprattutto in riferimento a quelle Regioni che disponendo, a causa della loro densità demografica, del "peso della rappresentanza" (S. Mangiameli, *Quale ruolo...*, cit), avrebbero potuto "combinare la loro forza numerica

con quella politica” (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*, 3/2015, 120). A questo proposito proprio una diversa modulazione del mandato imperativo costituiva secondo alcuni una carta che si sarebbe potuta giocare, al posto del suo tassativo divieto, per mantenere più saldo il legame fra i senatori e le Regioni di cui erano espressione (R. Zaccaria, *op. cit.*, 3; A. Poggi, *Funzioni e funzionalità del Senato delle Autonomie*, in *federalismi*, 8/2014, 3). A tale obiezione si sarebbe tuttavia potuto ribattere efficacemente citando l'autorevole opinione di chi, pur ribadendo che i Senatori - essendo, come i Deputati, titolari della totalità della rappresentanza della Camera di appartenenza - li reputava nondimeno legati da un forte nesso al Consiglio regionale che li aveva eletti, come emergeva anche dalle disposizioni sulla durata del loro mandato (F. Pizzetti, *Dal bicameralismo...*, cit, 30).

Si è ritenuto inoltre che la modifica del criterio di composizione della Seconda Camera potesse risultare utile per mantenere la “vitalità” della rappresentanza (S. Staiano, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, in *federalismi*, 8/2014, 3), soprattutto in riferimento agli enti territoriali maggiori e in sintonia con il ruolo di garanzia che a tale Camera sarebbe spettato nel procedimento legislativo (A. Ferrara, *op. cit.*), risultando inoltre in accordo con le scelte effettuate da altri Stati europei (A. Mastromarino, *op. cit.*, 9).

4. Prime conclusioni.

I recenti dibattiti che hanno visto contrapposti sostenitori e detrattori dell'introduzione del sistema della rappresentanza indiretta negli enti di area vasta e nel Senato della Repubblica presentano dei tratti che risultano nel complesso comuni, pur venendo modulati sulla base delle profonde differenze che intercorrono, sia in riferimento alla natura e al ruolo costituzionale, sia in relazione alle funzioni, fra una Camera del Parlamento e le assemblee elettive degli enti territoriali intermedi.

In entrambi i casi, la maggior parte delle perplessità sulla trasformazione dell'elezione da diretta ad indiretta si incentra intorno a due ordini di motivazioni. Il primo attiene alla possibilità che la riduzione delle sedi della rappresentanza diretta possa imprimere un *vulnus* alla democraticità del sistema, come declinata all'art. 1 della Costituzione. Il secondo si appunta invece sul rischio che le eventuali difficoltà, per i titolari della doppia rappresentanza, di conciliare gli impegni derivanti dai due incarichi o di dare espressione agli interessi di entrambe le comunità rappresentate, soprattutto nel caso di un eventuale conflitto fra gli stessi, possano incidere sull'efficienza e sul buon funzionamento degli organi di secondo grado.

Sul fronte opposto ci sono invece le ragioni di chi ritiene che la presenza, accanto ad organi eletti direttamente, di organi di secondo livello, costituisca una valida risposta alla richiesta di una rappresentatività diversa e dell'adempimento di funzioni differenziate. A fronte di tali esigenze ed, in particolare, di quella di rispondere ad una diversa rappresentatività, ben si sarebbe giustificata, allora, la compresenza, nel Parlamento italiano disegnato dalla riforma, di un ramo di derivazione popolare con uno di derivazione indiretta. Parimenti rispondente all'esercizio delle funzioni che Province e Città metropolitane sono chiamate ad assolvere è la modalità di designazione dei loro Consigli, i cui componenti risultano i migliori conoscitori delle esigenze non solo delle comunità di cui sono espressione ma anche degli enti territoriali in cui queste sono radicate.

Quanto alla, costantemente calante, partecipazione elettorale, la riduzione del numero di organi votati potrebbe forse responsabilizzare gli elettori, convincendoli dell'importanza di partecipare alla formazione di quei canali che, oltre a dare vita all'insediamento di

assemblee direttamente rappresentative, portano, in due casi, anche all'espressione di organi di secondo grado.

Si potrebbe quindi avanzare l'ipotesi - bisognosa però di approfondimenti ulteriori, che non è possibile operare in questa sede - che la democraticità di un sistema non derivi necessariamente dall'elezione diretta di tutti gli organi che lo governano ma dalle dinamiche che si instaurano, anche in relazione ai compiti loro assegnati, fra organi di primo e di secondo grado, oltre che dal riconoscimento di ulteriori forme di partecipazione popolare.

** Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico – Università di Torino

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali