

La legge elettorale del nuovo Senato: le incognite della riforma e i possibili modelli*

di Roberto Ricciardelli**
(6 novembre 2016)

SOMMARIO: 1. Premessa. La composizione del nuovo Senato nel disegno di legge di riforma Renzi-Boschi – 2. La legge elettorale del nuovo Senato: i nodi giuridici ancora irrisolti – 2.1. Il metodo di ripartizione dei seggi fra le Regioni e all'interno dei Consigli regionali – 2.2. Il metodo proporzionale applicabile ai soli consiglieri regionali eletti (e non anche ai sindaci). Una possibile lettura “iper-maggioritaria” della legge elettorale – 2.3. Conciliare l'elezione indiretta con la “conformità alle scelte espresse dagli elettori”. L'intarsio con le singole discipline elettorali regionali – 2.4. I Presidenti di Regione Senatori “di diritto”? – 3. La disciplina di elezione transitoria: applicazione eventuale o necessaria? – 4. Alla ricerca di un modello comparato: le discipline elettorali del *Bundesrat* austriaco e del *Senado* spagnolo – 5. Le prime ipotesi di legge elettorale per il nuovo Senato – 5.1. La proposta elaborata dagli allievi del XXVIII Corso ISLE – 5.2. Il disegno di legge Fornaro-Chiti – 6. Il controllo preventivo della Corte costituzionale sulla legge elettorale del Senato riformato – 7. Considerazioni conclusive.

1. Premessa. La composizione del nuovo Senato nel disegno di legge di riforma Renzi-Boschi

Il principale elemento caratterizzante il disegno di legge costituzionale *in itinere* Renzi-Boschi¹ riguarda il superamento del sistema bicamerale paritario previsto dalla Costituzione del 1948. In particolare, il Senato della Repubblica viene configurato dal nuovo articolo 57 della Costituzione come organo a elezione indiretta, sede di rappresentanza delle istituzioni territoriali.

Rispetto ai 315 senatori elettivi previsti dalla Costituzione vigente, il Senato sarebbe così composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali² e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica tra i cittadini che hanno illustrato la Patria per

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ A.C. 2613-D, “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”, approvato da entrambe le Camere, in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta dei componenti e pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* n. 88 del 15 aprile 2016. In base all'articolo 138, secondo comma, Cost., tale legge sarà sottoposta a *referendum* popolare il prossimo 4 dicembre. Per una ricostruzione del processo di approvazione della riforma, si rinvia a C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 2/2015, 502 ss.

² Risulterebbero così soppressi i seggi assegnati alla circoscrizione estero, destinati a rimanere per la sola Camera dei deputati. Sull'ipotesi – opposta – di preservare i seggi esteri al Senato, sopprimendoli alla Camera, si rinvia alle considerazioni di L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, in P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale “Renzi-Boschi”. Dieci studiosi a confronto*, Torino 2015, 35.

altissimi meriti in campo sociale, scientifico, artistico o letterario³. Tra i senatori non elettivi (la cui durata in carica è fissata in sette anni) vanno annoverati anche i senatori a vita già nominati e in carica al momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale, nonché gli ex Presidenti della Repubblica in qualità di senatori di diritto e a vita.

I novantacinque senatori sarebbero eletti, con metodo proporzionale, dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano fra i propri componenti e «nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori»⁴ e «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri»: la delegazione regionale dovrebbe pertanto riflettere, in piccolo, la composizione del Consiglio regionale di provenienza nelle sue diverse componenti, presumibilmente politiche⁵.

In virtù dell'abrogazione dell'art. 58 Cost., verrebbero meno, inoltre, i requisiti del compimento, rispettivamente, di venticinque anni per l'esercizio dell'elettorato attivo e di quaranta per l'eleggibilità alla carica di senatore: a tali fini, subentrerebbe indirettamente il requisito di età previsto per l'elezione a consigliere regionale o a sindaco, ovvero il compimento della maggiore età⁶.

Nessuna Regione potrà avere un numero di senatori inferiore a due, e ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne eleggerà due. La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettuerebbe in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

³ Per un ulteriore approfondimento sui senatori nominati dal Capo dello Stato, si veda J. DI GESÙ, *Problematiche aperte riguardanti il testo di riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2015.

⁴ Secondo quanto stabilito dal nuovo secondo comma dell'articolo 57 Cost. Riguardo alla composizione mista (consiglieri regionali e sindaci) del nuovo Senato, si rinvia alle considerazioni critiche di A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015. A parere dell'A., la soluzione prescelta rappresenterebbe «il non riuscito compromesso tra l'idea che il Senato debba rappresentare le sole Regioni e quella secondo cui in esso dovrebbero trovare la propria proiezione istituzionale tutte le autonomie territoriali presenti nell'ordinamento». Lo stesso A. considera, inoltre, poco coerente la scelta di affidare ai soli Consigli l'elezione dei membri del Senato (compresi i sindaci), ritenendo preferibile affidare la scelta dei rappresentanti dei Comuni in capo al Consiglio delle autonomie locali. *Contra*, L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 283 ss. L'A. sottolinea, infatti, come «la rappresentanza territoriale non [possa] ignorare l'esigenza di esprimere le istanze dei territori nei termini più ampi ed efficaci in rapporto ai caratteri che connotano la realtà di ciascun Paese e, dunque, di considerare il profondo radicamento storico e sociale che i Comuni vantano in Italia, e il valore della loro esperienza nell'attuazione delle leggi, in un rapporto di diretta prossimità con i cittadini» (spec. 285).

⁵ V. R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 72 ss. Sulla presumibile organizzazione del Senato per gruppi politici (come conseguenza dell'elezione con metodo proporzionale e per liste contrapposte), si rinvia a R. BIN, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2015, 1.

⁶ In alcune Regioni a Statuto speciale l'età minima per essere eletti consiglieri regionali è però diversamente regolata. Ad esempio, lo Statuto del Friuli-Venezia Giulia, al secondo comma dell'art. 15, dispone che siano eleggibili al Consiglio regionale gli elettori che abbiano compiuto il venticinquesimo anno di età. Si rinvia, in proposito, a P. FARAGUNA, G. PICCIRILLI, *La legge elettorale per il nuovo Senato: un possibile vincolo all'autonomia politica regionale?*, in *Federalismi.it*, n. 16/2016, 6.

Riguardo alla durata, il Senato viene configurato come un organo continuo, a rinnovo parziale in corrispondenza della conclusione di ciascuna legislatura regionale: conseguentemente, «la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti»⁷.

A una prima lettura, ciò che si evince dalla disciplina della composizione del nuovo Senato è che si abbia a che fare con un organo sostanzialmente diverso dall'attuale Camera alta, nonostante l'identità del nome⁸. Il testo del disegno di legge costituzionale risulta aperto a molte incognite, la cui soluzione è rinviata, in più casi, ad altre fonti. In particolare, relativamente alla composizione del Senato, il d.d.l. costituzionale dispone che sia una legge approvata da entrambe le Camere a regolare le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale.

Lo scopo di tale contributo è, in via preliminare, quello di esaminare i nodi lasciati irrisolti dalla riforma relativamente alla disciplina di elezione del nuovo Senato, senza tralasciare le questioni connesse all'applicazione (necessaria o eventuale) del sistema elettorale transitorio previsto nelle disposizioni finali del disegno di legge costituzionale in esame.

Nella fase successiva, dopo un'analisi delle principali esperienze comparate (a partire da quella del *Bundesrat* austriaco, considerato il modello ispiratore della revisione costituzionale), saranno passate in rassegna le proposte di legge elettorale per il Senato riformato provenienti dai versanti accademico e parlamentare.

Da ultimo, si darà conto del possibile giudizio preventivo di costituzionalità sulla nuova legge elettorale del Senato, alla luce dei parametri interpretativi a disposizione della Corte costituzionale.

2. La legge elettorale del nuovo Senato: i nodi giuridici ancora irrisolti

Nel testo di legge costituzionale sono presenti alcuni elementi, connessi alla composizione del Senato e alla relativa legge elettorale, che necessiteranno di un opportuno completamento da parte della legislazione successiva, in caso di esito positivo del *referendum* popolare. Si tratta, in particolare:

⁷ Art. 57, sesto comma, Cost. Una tale disposizione apre ad alcune difficoltà interpretative, relative in particolare ai sindaci-senatori. In caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, il sindaco eletto al Senato potrebbe, infatti, rimanere in carica fino alla cessazione del proprio mandato locale (come sostenuto, ad es., da L. TRUCCO, cit., 34); la soluzione opposta prevede, al contrario, che il sindaco-senatore segua la sorte del Consiglio regionale che lo ha eletto (così E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa 2016, 56).

⁸ Cfr. N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2016, 1.

- delle modalità di ripartizione dei seggi fra le Regioni e all'interno dei singoli Consigli regionali;
- dell'applicazione del metodo proporzionale di elezione dei senatori a tutti i componenti dell'Assemblea, ovvero ai soli consiglieri regionali;
- della conciliabilità del parametro della "conformità alle scelte espresse dagli elettori" (previsto dal sesto comma dell'art. 57 Cost. riformato) con il principio di elezione indiretta del Senato, nonché del necessario intervento conformativo sui singoli sistemi elettorali regionali;
- della presenza, più o meno necessaria, dei Presidenti delle Giunte regionali all'interno delle delegazioni regionali in Senato.

La possibile definizione di tali elementi, resa ulteriormente complicata dalle numerose ambiguità del testo di revisione costituzionale, sarà oggetto di esame nelle pagine successive.

2.1. Il metodo di ripartizione dei seggi fra le Regioni e all'interno dei Consigli regionali

In primo luogo, non risulta del tutto chiaro come possa concretamente avvenire la ripartizione tra le Regioni e le Province autonome dei novantacinque senatori elettivi, di cui settantaquattro consiglieri e ventuno sindaci⁹.

I nuovi commi terzo e quarto dell'articolo 57 Cost. individuano, infatti, gli enti territoriali destinatari di un numero fisso di senatori (le Province autonome di Trento e Bolzano eleggono due senatori ciascuna), ponendo un numero minimo di senatori per gli enti ulteriori, fissato in due unità¹⁰. La ripartizione dei seggi tra le Regioni è effettuata, in proporzione alla popolazione della Regione quale risulta dall'ultimo censimento, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

A tal proposito, in virtù dell'articolo 38, secondo comma, delle disposizioni transitorie del disegno di legge costituzionale, è stata prevista la possibilità di variazioni in aumento o in diminuzione del totale dei novantacinque senatori elettivi. La citata disposizione prevede la possibilità per ogni Consiglio regionale di eleggere i senatori in deroga alla disposizione del primo comma dell'art. 57

⁹ A parere di G. ZAGREBELSKY, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Bari 2016, 61, il numero dei senatori consiglieri regionali sarebbe in realtà di settantatré (e conseguentemente quello dei sindaci-senatori di ventidue), in base alla considerazione per cui anche il Trentino-Alto Adige dispone di un Consiglio regionale, malgrado nel medesimo territorio ci siano i due Consigli delle Province autonome. In proposito, cfr. anche A. CELOTTO, *Misteri della riforma: i sindaci-senatori sono 21 o 22?*, pubblicato su *L'Huffington Post* il 19/09/2016.

¹⁰ Ad avviso di S. MANGIAMELI, *Quale ruolo del nuovo Senato: composizione, rappresentanza e procedimenti alla luce del riparto di competenze*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2015, «sarebbe bastato tenere conto dell'esperienza delle camere territoriali di altri stati, [...] per comprendere come la rappresentanza minima di ciascuna regione avrebbe dovuto essere di almeno tre senatori cui si sarebbe potuto aggiungere, per la scelta municipalista fatta dal legislatore italiano, anche un quarto seggio per il sindaco eletto da ciascun consiglio regionale; la parte restante dei seggi sarebbe allora stata assegnata in ragione della proporzionalità».

Cost. riformato (che fissa in novantacinque il numero di senatori elettivi), qualora sulla base dei dati dell'ultimo censimento generale della popolazione il numero di senatori spettanti a una Regione dovesse essere diverso da quello risultante dal precedente censimento¹¹.

Sulla base di tali indicazioni, il riparto dovrebbe, pertanto, effettuarsi scomputando dai novantacinque seggi i quattro attribuiti in ogni caso alle Province autonome.

Successivamente si calcolerebbe il quoziente per l'attribuzione dei restanti novantuno seggi alle altre Regioni; qualora una Regione non dovesse raggiungere due quozienti interi, si attribuirebbero comunque ad essa i due seggi, come disposto dall'articolo 57, terzo comma, Cost. Ciò richiederebbe il calcolo di un nuovo quoziente per l'attribuzione dei seggi alle Regioni che superino i due quozienti interi, procedendo così alla distribuzione degli ulteriori seggi (tenendo conto anche dei maggiori resti)¹²: alla Lombardia spetterebbero così quattordici senatori, alla Campania nove, al Lazio otto, al Piemonte, al Veneto e alla Sicilia sette, fino ad arrivare ai due seggi attribuiti a Valle D'Aosta, Liguria, Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Basilicata, oltre alle due Province autonome di Trento e Bolzano¹³. Appare evidente come da una simile ripartizione emerga una «estrema differenziazione nella consistenza numerica tra le “delegazioni” regionali in Senato»¹⁴, con una penalizzazione evidente di quelle Regioni (Liguria, Marche e Abruzzo) che, pur presentando quozienti interi, si vedrebbero attribuiti gli stessi seggi di Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Molise e delle due Province autonome, la cui consistenza demografica non garantirebbe, di per sé, l'acquisizione dei due seggi senatoriali¹⁵.

Accanto all'ipotesi riportata, la distribuzione dei seggi potrebbe essere effettuata attribuendo a ciascuna Regione il numero minimo di due senatori, ripartendo i seggi rimanenti (nel numero di cinquantatré) in proporzione alla popolazione. Una tale ipotesi avrebbe l'effetto di ridurre la consistenza delle delegazioni delle Regioni più popolose, a beneficio di quelle medie: la Lombardia, infatti, passerebbe da quattordici a undici seggi, la Campania da nove a sette, il Lazio da otto a sette, il Piemonte e il Veneto da sette a sei. Ciò incrementerebbe il numero dei senatori di Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Umbria,

¹¹ Secondo L. TRUCCO, cit., 31, una tale eventualità «potrebbe essere scongiurata procedendo per così dire “al travaso” (ovvero alla “detrazione” ed al contestuale “aumento”) dei seggi dalle regioni meno popolose a quelle che contano un più alto numero di cittadini, con una sorta di “riequilibrio automatico” dell'ammontare complessivo dei seggi statuito».

¹² Cfr. G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione del “nuovo” Senato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 19. Sono queste le modalità di calcolo seguite, a Costituzione vigente, in occasione di ogni convocazione dei comizi per il Senato.

¹³ Si veda, in proposito, la tabella elaborata dal Servizio Studi – Dipartimento istituzioni della Camera dei deputati, all'interno del dossier di documentazione *La riforma costituzionale. Disegno di legge costituzionale A.C. 2613-D*, n. 216/12, parte prima, 2016, 35.

¹⁴ G. PICCIRILLI, ult. op. cit., 19.

¹⁵ V. L. TRUCCO, ult. op. cit., 32.

Marche, Abruzzo, Basilicata, Calabria e Sardegna; rimarrebbero con due senatori solo la Valle d'Aosta e il Molise (oltre alle due Province autonome)¹⁶.

Se, da un lato, la prima delle ipotesi descritte si pone in continuità con il testo vigente, la seconda potrebbe, dall'altro, risultare preferibile per la sua maggiore attitudine a realizzare il riparto proporzionale tra i seggi delineato dal nuovo secondo comma dell'art. 57 Cost.: accogliendo la prima ipotesi, un tale riparto risulterebbe, infatti, impossibile per un elevato numero di Regioni (ben otto), cui sarebbero assegnati solo due seggi¹⁷. In questi casi, prevedibilmente, un seggio sarebbe, infatti, assegnato alla maggioranza e l'altro alle opposizioni (ovvero alla maggiore tra le opposizioni)¹⁸.

Il nuovo sesto comma dell'art. 57 Cost. indica anche i criteri da seguire per la ripartizione dei seggi all'interno di ogni Consiglio regionale, identificandoli, rispettivamente, nei voti espressi e nella composizione di ciascun Consiglio. Riguardo al primo criterio, è possibile dare due letture differenti a seconda che la locuzione "voti espressi" indichi rispettivamente le preferenze espresse dal corpo elettorale, ovvero dai consiglieri regionali nell'ambito della citata elezione di secondo grado. Tra le due, appare preferibile l'interpretazione che considera tali voti come espressi dai singoli Consigli regionali: se, infatti, i senatori dovessero essere individuati in modo vincolante tra quei candidati consiglieri che avessero ottenuto il miglior risultato elettorale, ciascun Consiglio si limiterebbe a ratificare le scelte del corpo elettorale, «mutando la natura dell'elezione in una mera operazione di *nomina* rispetto ad un risultato già cristallizzato in sede di elezione regionale»¹⁹.

Il citato richiamo alla "composizione del Consiglio" sembra, a sua volta, riferito alla composizione politica del Consiglio regionale già insediato, e in particolare alla consistenza dei singoli gruppi politici regionali²⁰.

¹⁶ Tale specifica ipotesi è avanzata da G. PICCIRILLI, cit., 20 ss.

¹⁷ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 258. Sul tema, si rinvia anche a E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, *ivi*, 166. Secondo l'A., «la presenza necessaria di un Sindaco tra i senatori eletti per ciascuna Regione/Provincia autonoma [renderebbe] impossibile, con riferimento alle entità territoriali che esprimono due senatori, la rappresentanza delle minoranze, implicita nell'adozione del criterio della proporzionalità nella sua composizione. Questo ovviamente sull'assunto che il Senatore-Sindaco esprimerà un tipo di rappresentanza *sui generis*, non riconducibile al rapporto maggioranza-minoranza del Consiglio regionale».

¹⁸ La presenza necessaria di rappresentanti delle minoranze all'interno del nuovo Senato si ricava anche da un'altra disposizione oggetto dell'intervento di riforma. Infatti, il nuovo secondo comma dell'articolo 64 Cost., sancisce espressamente la garanzia dei diritti delle minoranze parlamentari, da attuarsi nei regolamenti di entrambe le Camere. L'aver presupposto pure per il Senato la presenza di una minoranza da dovere in qualche modo garantire lascia immaginare che anche la futura organizzazione dell'Assemblea segua criteri di composizione politica.

¹⁹ Così D.A. AMBROSELLI, *Spunti di riflessione sulla legge elettorale per il Senato della Repubblica nel modello delineato dalla riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 18/2016, 10. L'enfasi è testuale.

²⁰ Si rinvia, a riguardo, al citato dossier di documentazione *La riforma costituzionale. Disegno di legge costituzionale A.C. 2613-D*, a cura del Servizio studi – Dipartimento istituzioni della Camera dei deputati, 37.

2.2. *Il metodo proporzionale applicabile ai soli consiglieri regionali eletti (e non anche ai Sindaci). Una possibile lettura “iper-maggioritaria” della legge elettorale*

Anche la formulazione testuale del nuovo secondo comma dell'art. 57 Cost. («i Consigli [...] eleggono, *con metodo proporzionale*, i senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci»)²¹ si presta a una duplice lettura circa le modalità di elezione delle due componenti da eleggere. Infatti, il momento elettorale potrebbe essere concepito come unico per consiglieri e sindaci oppure come separato per ciascuna delle due componenti menzionate, con il “metodo proporzionale” riferito alla sola elezione a senatore dei membri dei Consigli regionali²².

Qualora si optasse per questa seconda interpretazione, i sindaci-senatori potrebbero essere eletti tutti dalle singole maggioranze consiliari, con un impatto non trascurabile sulla composizione del Senato. Accogliendo la prima ipotesi di ripartizione dei seggi proposta *supra* al par. 2.1., in ben dieci casi la rappresentanza regionale sarebbe, nei fatti, appannaggio della sola maggioranza consiliare, delineando così un meccanismo elettorale iper-maggioritario in circa la metà dei collegi elettorali regionali e provinciali²³.

2.3. *Conciliare l'elezione indiretta con la “conformità alle scelte espresse dagli elettori”. L'intarsio con le singole discipline elettorali regionali*

Si è avuto modo di accennare precedentemente alla formulazione inserita, nel corso dell'esame in terza lettura del disegno di legge costituzionale, al quinto comma dell'articolo 57 della Costituzione sulle modalità di elezione dei senatori, che aggiunge alla frase “la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti” il periodo “in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge”. L'inserimento di una tale disposizione si è reso necessario al fine di superare la situazione di stallo che pareva prefigurarsi in seguito alle prese di posizione della minoranza interna del partito di maggioranza relativa, in

²¹ L'enfasi è aggiunta.

²² Per una tale interpretazione, si rinvia a A. D'ATENA, *Luci ed ombre...*, cit., 4.

²³ Secondo una simulazione effettuata dal quotidiano “La Stampa” il 12/10/2015 (sulla base della composizione politica degli attuali consigli regionali e della riconducibilità del sindaco-senatore all'area della maggioranza), al Partito Democratico spetterebbero 55 seggi (corrispondenti dunque alla maggioranza assoluta dei seggi), al centrodestra 29 (di cui 14 alla Lega Nord, 9 a Forza Italia, 5 a NCD-UDC e 1 ad altri partiti), 6 al Movimento 5 Stelle, e i restanti 5 distribuiti tra gli altri partiti del centro-sinistra e le forze autonomiste. I risultati sono disponibili all'indirizzo: <http://www.lastampa.it/2015/10/12/italia/politica/il-nuovo-senato-stravince-il-pd-7Zf7sj5Rku2bl8R81Im48N/pagina.html>.

merito all'esigenza di introdurre elementi che richiamassero una partecipazione diretta dei cittadini al procedimento di elezione della quasi totalità dei senatori²⁴.

Le modalità con cui tale "conformità" dovrà essere garantita sono, ancora una volta, demandate alla legge approvata da entrambe le Camere ai sensi dell'art. 57, sesto comma, Cost.: la vaghezza del riferimento alle "scelte espresse dagli elettori" apre a una pluralità di soluzioni²⁵, con un punto fermo rappresentato dal necessario intarsio tra due momenti elettorali diversi (e tra due diverse fonti legislative legittimate a intervenire)²⁶.

Le "scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi" rinviano, infatti, all'elezione dei singoli Consigli regionali, il cui sistema di voto resta disciplinato «con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica» (ai sensi dell'art. 122, primo comma, Cost., immutato rispetto al regime costituzionale vigente)²⁷; l'interpretazione della "conformità" a tali scelte rientra, viceversa, a pieno titolo nella disciplina elettorale del Senato di cui all'articolo 57, sesto comma, Cost.²⁸.

La definizione del sistema elettorale per il Senato con la legge statale prevista dal sesto comma dell'art. 57 Cost. non risulta dunque scindibile da un intervento contestuale sulla disciplina di principio dei sistemi elettorali regionali. In tal senso, si potrebbe ipotizzare una legge elettorale composta di due parti: la prima riferita ai principi per l'elezione dei Consigli regionali (indicando soluzioni diverse per ciascun possibile sistema elettorale regionale)²⁹, e la seconda

24 Risultano, infatti, esclusi, i sindaci-senatori, i senatori di nomina presidenziale e i senatori di diritto e a vita. In proposito, si veda G. PICCIRILLI, *Prospettive di organizzazione...*, cit., 23 ss. Per un maggiore approfondimento sulle ragioni dell'introduzione della disposizione in esame, si rinvia a 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*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015.

25 Cfr. P. FARAGUNA, G. PICCIRILLI, ult. op. cit., 11 ss. Sulle possibili "difficoltà applicative" nell'interpretazione della formulazione si rinvia a T.E. FROSINI, *Bicameralismo differenziato e governabilità*, in *Federalismi.it*, n. 12/2016, 4.

26 V. E. ROSSI, cit., 44 ss.

27 Ciò ha determinato il varo, da parte delle singole Regioni, di leggi elettorali non sempre omogenee tra loro, seppur nel quadro della legge 2 luglio 2004, n. 165. Per un maggiore approfondimento, si rinvia a B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano 2005; F. CLEMENTI, *Vent'anni di legislazione elettorale (1993-2013). Tra il già e il non ancora*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 2/2015, spec. 575 ss.

28 In proposito, andrà tenuto presente anche il nuovo secondo comma dell'art. 55 Cost., in base al quale le leggi elettorali delle Camere promuovono l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza; inoltre, ai sensi della disposizione finale dell'art. 40, comma 6, del disegno di legge costituzionale in commento, i senatori della Provincia autonoma di Bolzano andranno eletti tenendo conto della consistenza dei gruppi linguistici in base all'ultimo censimento.

29 Cfr. N. LUPO, *Il nuovo Senato: rappresentanza e sistemi di voto*, in *Amministrazione in cammino. Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, 2016, 6; conformemente P. FARAGUNA, G. PICCIRILLI, cit., 17 ss. Il modello per la prima parte della legge elettorale del nuovo Senato potrebbe essere costituito dalla recente legge 15 febbraio 2016, n. 20 (*Disposizioni volte a garantire l'equilibrio della rappresentanza tra donne e uomini nei Consigli regionali*). Attraverso tale legge (recante modifiche alla l. 165/2004), sono state, infatti, individuate soluzioni diversificate per ogni possibile sistema

all'interpretazione della richiamata "conformità" alle scelte degli elettori nel momento interno ai Consigli finalizzato all'elezione dei senatori. In relazione a questo ultimo aspetto, sono ipotizzabili diverse soluzioni, tra cui si segnalano, in ordine progressivo di vincolatività per i Consigli regionali:

a) il mero obbligo per i partiti (o per i soggetti legittimati a presentare le liste dei candidati alle elezioni regionali) di rendere noti i candidati al doppio incarico di membro del Consiglio regionale e di membro del Senato. Si imporrebbe, in altri termini, di fornire al corpo elettorale una più larga informazione sulle determinazioni di ciascun partito o lista concorrente in relazione all'elezione dei consiglieri-senatori: in questa modalità, l'elettore non si pronuncerebbe sui nomi, ma valuterebbe i candidati al fine di determinare la sua scelta fra le varie liste³⁰;

b) la scelta dei consiglieri-senatori, da parte dei Consigli regionali, tra quelli che abbiano ottenuto, per ciascuna lista, più preferenze per il Consiglio regionale (nelle Regioni che prevedono tale facoltà in capo agli elettori)³¹;

c) la presentazione, da parte di ciascuna lista concorrente all'elezione del Consiglio regionale, di un listino composto dal doppio dei senatori spettanti alla Regione. L'elettore disporrebbe pertanto di tre voti, attribuibili disgiuntamente, uno per il Presidente, uno per il Consiglio e uno per il senatore regionale. I candidati senatori potrebbero essere disposti in ordine di preferenze ottenute e verrebbero successivamente eletti dal Consiglio tenendo conto dei seggi attribuiti a ogni lista sulla base del riparto proporzionale (e dunque prima della attribuzione del premio di maggioranza). Secondo un tale schema, ispirato alla legge 23 febbraio 1995, n. 43³², sarebbe attribuito un ruolo determinante al corpo elettorale nella scelta dei consiglieri-senatori³³;

d) come variante alla precedente soluzione, la compilazione, da parte liste concorrenti, di un «listino bloccato a scorrimento»³⁴: gli elettori, in occasione del rinnovo dei singoli Consigli regionali, si troverebbero a votare, oltre che per i consiglieri regionali "in senso stretto", anche per una seconda lista di candidati, disposti secondo un ordine prestabilito. In concreto, qualora il capolista del listino non dovesse risultare eletto nell'ente territoriale, si passerebbe al

elettore regionale (liste con voto di preferenza, liste "bloccate", collegi uninominali).

³⁰ In proposito, si vedano le proposte elaborate dal Gruppo *Astrid* (*Una proposta per l'elezione del nuovo Senato*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2015, 3 ss.).

³¹ *Ibidem*. Una tale ipotesi è definita di "voto fuso" da L. TRUCCO, cit., 39 ss.

³² Tale legge (recante "Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario") introduceva l'indicazione sulla scheda elettorale del capolista della lista regionale (c.d. listino), il quale politicamente veniva ad assumere la veste di candidato alla carica di Presidente della Giunta. Ai sensi del previgente art. 122 Cost., l'elezione del Presidente avveniva successivamente in Consiglio regionale, risultando, tuttavia, una mera conferma del risultato elettorale.

³³ Cfr. B. CARAVITA, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del Sì*, Milano 2016, 30 ss. A parere dell'A., il vantaggio ascrivibile a una tale soluzione risiederebbe nella capacità «di conciliare l'elezione diretta dei senatori-consiglieri regionali con il legame con l'elezione del Consiglio» (spec. 32). In proposito, si veda anche D.A. AMBROSELLI, ult. op.cit., 11 ss.

³⁴ L. TRUCCO, cit. 40 ss.

candidato immediatamente successivo, e così fino ad assegnare tutti i seggi spettanti alla singola lista per ogni singola Regione³⁵.

In ogni caso, qualunque sia l'opzione concretamente prescelta in fase attuativa, andrebbe garantito al Consiglio regionale «un potere di “ultima parola” in ordine alla scelta di quali consiglieri debbano rappresentarlo in Senato»³⁶, nel rispetto di citato principio di elezione indiretta racchiuso nel nuovo articolo 57 Cost. (e malgrado la soluzione “ibrida” frutto dell'accordo politico interno alla maggioranza di governo).

2.4. I Presidenti di Regione Senatori “di diritto”?

Un altro nodo lasciato impregiudicato dal disegno di legge di riforma costituzionale in esame è rappresentato dall'eventualità di prevedere l'elezione in Senato dei Presidenti delle Giunte regionali³⁷ (una simile opzione, tra l'altro, era stata accolta nel progetto iniziale del Governo)³⁸.

Allo stato attuale, non si può escludere che i Consigli regionali decidano di farsi rappresentare in Senato dai Presidenti di Regione attraverso un accordo politico preventivo, né che sia direttamente la legge elettorale per il Senato a prevedere questa ipotesi. L'unico possibile ostacolo, costituito dal fatto che i Presidenti debbano essere necessariamente componenti del Consiglio per poter concorrere all'elezione, è praticamente aggirato dalla scelta, adottata da tutti gli Statuti vigenti, di attribuire ai presidenti della Giunta lo *status* di consiglieri regionali³⁹.

Del resto, la presenza in Senato dei Presidenti di Regione sarebbe coerente con il requisito della “conformità alle scelte espresse dagli elettori” richiesto per l'elezione dei senatori, trattandosi – salvo che gli Statuti non

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Così L. CASTELLI, *Le (ambigue) modalità di elezione dei senatori: scelta consiliare o designazione popolare?*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2015.

³⁷ Una istanza formale, in tal senso, è stata avanzata – attraverso una lettera al Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali nell'ottobre del 2015 – dagli stessi Presidenti di Regione, che hanno ipotizzato una loro presenza in Senato quali membri “di diritto” (unitamente ai Presidenti delle Province autonome e ai sindaci delle Città metropolitane), prescindendo anche dall'elezione in sede consiliare (testo disponibile all'indirizzo <http://www.regioni.it/newsletter/n-2800/del-01-10-2015/chiamparino-su-riforma-senato-inviata-una-lettera-alla-boschi-14390/>)

³⁸ L'originario disegno di legge costituzionale (A.S. n. 1429) prevedeva, infatti, che il Senato (denominato “delle Autonomie”) avesse come componenti di diritto i Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano nonché i sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia. I restanti seggi venivano assegnati dal Consiglio Regionale tra i propri componenti, in numero di due per Regione, e altrettanti da eleggersi nei collegi elettorali costituiti dai sindaci su base regionale. I Senatori di nomina presidenziale, con mandato settennale, erano previsti nel numero di ventuno. Sul tema, cfr. M.C. GRISOLIA, *A proposito della composizione del Senato delle Autonomie*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014.

³⁹ A parere di A. D'ATENA, *Un'ipotesi di legge elettorale per il Senato: la proposta elaborata dagli allievi del XXVIII Corso ISLE*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2/2016, 2, risulterebbe, invece, «difficile sostenere che il Presidente della Regione, quand'anche chiamato, dallo Statuto, a far parte del Consiglio regionale, possa essere considerato un *candidato consigliere* ai fini dell'elezione dell'assemblea legislativa della Regione» (l'enfasi è testuale).

dispongano diversamente – di organi eletti a suffragio universale e diretto⁴⁰. In aggiunta, il nuovo secondo comma dell'art. 63 Cost. presuppone la piena compatibilità tra funzioni di governo a livello regionale e il mandato di senatore, rinviando al regolamento del Senato il compito di stabilire i limiti all'elezione o alla nomina delle cariche negli organi del Senato in ragione dell'esercizio di tali funzioni; nella medesima prospettiva si pone la modifica al secondo comma dell'art. 122 Cost., che sopprime le cause di incompatibilità tra il mandato di senatore e il ruolo di consigliere regionale o membro delle Giunte regionali⁴¹.

L'accoglimento di una simile opzione andrebbe senz'altro nella direzione di delineare delegazioni regionali elette «secondo linee meno partitiche e più effettivamente legate al perseguimento degli interessi regionali»⁴² (portando in Senato una rappresentanza dell'Ente al massimo livello). È altrettanto innegabile che una tale scelta ridurrebbe, non di poco, l'autonomia delle Assemblee regionali nell'elezione dei membri del Senato, soprattutto nelle dieci Regioni o Province autonome rappresentate da due senatori: in questi casi, il ruolo dei Consigli si ridurrebbe alla sola scelta del sindaco di uno dei Comuni della Regione, con la rappresentanza regionale appannaggio esclusivo del Presidente della Giunta⁴³.

3. *La disciplina di elezione transitoria: applicazione eventuale o necessaria?*

L'articolo 39 del testo di riforma disciplina l'elezione del Senato "in sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore" della legge statale ex art. 57, sesto comma, Cost.

In particolare, nella disposizione contenuta nel primo comma dell'articolo citato si prevede che in ciascun Consiglio regionale o Provincia autonoma ogni consigliere possa votare per una sola lista di candidati, formata da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori.

Al fine dell'assegnazione dei seggi si procede mediante un sistema di tipo proporzionale: si divide il numero dei voti espressi per il numero dei seggi attribuiti e si ottiene il quoziente elettorale; si divide poi per tale quoziente il numero dei voti espressi in favore di ciascuna lista di candidati. I seggi sono, dunque, assegnati a ciascuna lista sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. In caso di parità di resti, il seggio è assegnato alla lista che non abbia ottenuto seggi, ovvero a quella che abbia ottenuto il minor numero di seggi. Non

⁴⁰ L'unica Regione – a statuto speciale – a fare eccezione è la Valle D'Aosta, che ha previsto l'elezione consiliare del Presidente della Giunta.

⁴¹ Cfr. N. LUPO, *La (ancora) incerta natura...*, cit., 4.

⁴² C. FUSARO, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 160.

⁴³ Cfr. P. FARAGUNA, G. PICCIRILLI, cit., 17. Secondo gli AA., tale opzione, oltre che provocare un ulteriore «aggravamento della marginalizzazione dei Consigli regionali, che pure la revisione costituzionale aveva l'obiettivo di valorizzare alla luce della composizione del Senato», sarebbe «incompatibile con il quadro costituzionale novellato, alla luce del totale azzeramento della capacità di scelta dei rappresentati regionali per quasi la metà delle Regioni».

sono individuati ulteriori criteri per l'assegnazione dei resti, soprattutto nel caso in cui le liste con uguale numero di resti (e numero di voti validi) abbiano ottenuto lo stesso numero di seggi.

Nell'ambito della lista, i candidati sono eletti secondo l'ordine di presentazione: i consiglieri non potranno quindi esprimere preferenze. Alla lista che consegue più voti è concessa, inoltre, la possibilità di optare per l'elezione del sindaco o del consigliere regionale⁴⁴. La disciplina transitoria non specifica a chi spetti esercitare questa opzione, in grado di produrre delle ricadute anche sulle scelte delle altre liste, in presenza del limite di un solo sindaco-senatore per Regione⁴⁵. Pertanto, se la lista più votata dovesse scegliere il sindaco (anche in deroga all'ordine di presentazione dei candidati), le altre liste "subirebbero" l'elezione di soli consiglieri regionali; ipotizzando, al contrario, che la prima lista scelga di non optare per l'elezione del sindaco, si porrebbe il problema di individuare a quale lista debba essere attribuito (ancora una volta derogando all'ordine di disposizione dei candidati).

Il successivo sesto comma dell'art. 39 stabilisce che la disciplina transitoria di elezione del Senato sia sostituita da una legge approvata da entrambe le Camere entro sei mesi dalle prime elezioni della Camera dei deputati successive all'entrata in vigore della legge costituzionale. Tale disposizione va, però, riletta alla luce dell'undicesimo comma del medesimo articolo, che sembrerebbe recare indicazioni di segno diverso.

Il citato comma, nel consentire il giudizio in via preventiva della Corte costituzionale sulle leggi elettorali promulgate nell'attuale XVII legislatura⁴⁶, dispone che "anche ai fini" della sottoposizione della legge elettorale del Senato allo scrutinio preventivo di costituzionalità, il termine di sei mesi per la sua approvazione decorra dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale. Questo consentirebbe l'approvazione della legge elettorale già nella legislatura corrente, sempre che, al di là delle condizioni politiche per l'approvazione della legge, le Camere dispongano effettivamente di sei mesi di tempo tra l'entrata in vigore della riforma costituzionale e il loro scioglimento.

A questo punto, è d'obbligo interrogarsi sulla "sorte" della disciplina prevista dal primo comma dell'art. 39, a seconda che si ritenga o meno necessaria l'entrata in funzione del Senato transitorio⁴⁷. In tal senso, l'interpretazione preferibile pare essere quella conseguente a una lettura rigorosa del citato primo comma, ritenendo, dunque, necessaria l'applicazione della disciplina transitoria, in quanto espressamente disposta "in sede di prima

⁴⁴ La disposizione transitoria opta, dunque, per la prima delle due ipotesi segnalate *supra* (par. 2.4.), in quanto il "metodo proporzionale" ex art. 57, secondo comma, Cost., viene riferito sia ai consiglieri regionali che ai sindaci.

⁴⁵ Sul punto, si rinvia a E. ROSSI, *Una Costituzione...*, cit., 47 ss. Sulle lacune della disciplina transitoria, si segnala anche la posizione di G. GUZZETTA, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2, 2016, 336 ss.

⁴⁶ A riguardo, si rinvia al successivo par. 6.

⁴⁷ Cfr. P. FARAGUNA, G. PICCIRILLI, cit., 9 ss.

applicazione⁴⁸. Di conseguenza, il mancato ricorso al meccanismo elettorale previsto dalla disposizione transitoria prefigurerebbe una violazione della norma costituzionale⁴⁹.

Una simile lettura appare maggiormente coerente con la configurazione del nuovo Senato quale organo continuo, non sottoposto a scioglimento: la nuova legge elettorale non dovrà, ragionevolmente, presupporre la costituzione *ex novo* dell'organo, ma prefigurare le condizioni per il suo rinnovo parziale, contestuale all'elezione dei singoli Consigli regionali. In caso contrario, dovrebbe ammettersi l'opzione – piuttosto ardita in verità – di procedere a uno scioglimento tecnico, anticipato e simultaneo, di tutti i Consigli regionali, procedendo così alla costituzione integrale del Senato secondo le nuove regole elettorali.

La legge elettorale del Senato, se approvata subito dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale, dovrebbe, invero, prevedere alcune opportune integrazioni alla disciplina transitoria, che appare in più parti meritevole di completamento⁵⁰. In particolare, andrebbero definiti alcuni aspetti concernenti la procedura di elezione dei senatori, quali:

- l'individuazione formale dell'atto con cui i novantacinque seggi senatoriali sono ripartiti tra le Regioni (ai sensi del nuovo articolo 57 Cost., terzo e quarto comma);
- le modalità per la materiale presentazione delle liste (compreso il numero delle candidature e le eventuali sottoscrizioni) e le decisioni sull'ammissibilità delle stesse;
- la previsione di una sorta di vincolo all'inserimento dei candidati in lista, a garanzia della "conformità alle scelte degli elettori" sancita nel quinto comma del nuovo articolo 57 Cost.;
- la previsione dell'alternanza tra candidati di sesso diverso all'interno delle singole liste "bloccate", in ossequio al principio sancito dall'articolo 51 Cost.;
- l'individuazione di un criterio univoco per l'assegnazione dei seggi rimanenti nel caso in cui liste con uguale numero di resti e pari numero di voti validi abbiano ottenuto anche lo stesso numero di seggi (la disciplina transitoria contempla, infatti, solo l'ipotesi che la lista beneficiaria dei resti non abbia ancora ottenuto seggi, oppure che abbia ottenuto il minor numero di seggi rispetto alle altre). Potrebbe, in tal caso, essere disposta l'assegnazione dei seggi ancora da attribuire alle liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale nelle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, garantendo così la "conformità alle scelte espresse dagli elettori" (intesa in un'accezione molto

⁴⁸ Sul punto, si rinvia a N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2015.

⁴⁹ N. LUPO, *Il nuovo Senato: rappresentanza e sistemi di voto*, cit., 6.

⁵⁰ *Ibidem*. A parere dell'A., «nulla vieta [...] che la disciplina transitoria contenuta nell'art. 39, comma 1, sia integrata da norme di legge ordinaria, in qualche modo attuative-integrative di quella disposizione».

larga). In alternativa, i seggi rimanenti potrebbero essere attribuiti mediante sorteggio⁵¹;

– l'identificazione dei soggetti chiamati a esercitare l'opzione per l'elezione del sindaco-senatore, nonché la predisposizione di un meccanismo automatico di "scorrimento" in caso di mancata opzione da parte della lista più votata⁵²;

– la disciplina delle conseguenze della cessazione dalla carica di tutti i sindaci della lista che ha eletto il sindaco-senatore prima della fine della legislatura regionale⁵³.

4. Alla ricerca di un modello comparato: le discipline elettorali del Bundesrat austriaco e del Senado spagnolo

Avendo la riforma costituzionale rimesso alla legge elettorale alcune scelte di sostanza sul nuovo Senato, può essere utile esaminare, non solo a fini strettamente comparatistici, qualche modello straniero di seconda Camera caratterizzato dalla stessa modalità di elezione dei suoi componenti.

a) In particolare, l'esempio a cui il disegno costituzionale pare essersi maggiormente ispirato è quello del *Bundesrat* (o Consiglio federale) austriaco, soprattutto per la definizione del metodo di designazione dei suoi membri⁵⁴.

In Austria, infatti, il Consiglio federale è composto dai rappresentanti dei singoli *Länder* (Stati federati), in rapporto alla propria popolazione: stando a quanto disposto dal secondo comma dell'art. 34 della Legge costituzionale federale (B-VG), il *Land* con il maggior numero di abitanti (attualmente l'Austria inferiore) invia dodici consiglieri, mentre per i restanti vale il rapporto con l'entità della popolazione. In ogni caso, un *Land* non può avere meno di tre membri. Non è previsto, dunque, un numero fisso di consiglieri, dal momento che la ripartizione dei seggi è in stretta relazione con il numero della popolazione (al momento, in totale, sono sessantuno)⁵⁵.

Conformemente all'articolo 35 della B-VG, i membri del Consiglio federale sono eletti dai *Landtage* – le Diete provinciali – per la durata delle rispettive

⁵¹ Tale disciplina ricalcherebbe in pieno quella prevista dall'articolo 83, settimo comma, del Testo Unico delle leggi elettorali (D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e successive modifiche).

⁵² Si interroga su tale ultimo aspetto E. ROSSI, cit., 47. Secondo l'A., i soggetti deputati all'esercizio dell'opzione potrebbero essere «forse» individuati tra i presentatori della lista.

⁵³ La necessità di una attuazione/integrazione della disciplina transitoria prevista dal primo comma dell'art. 39 è evidenziata anche dal citato dossier di documentazione *La riforma costituzionale. Disegno di legge costituzionale A.C. 2613-D*, a cura del Servizio studi – Dipartimento istituzioni della Camera dei deputati, spec. 264.

⁵⁴ In tal senso, cfr. L. FERRARO, *Il progetto di riforma del Senato. Un esame dei lavori preparatori e un confronto col Bundesrat austriaco*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2014, 659 ss.; R. BIFULCO, ult. op. cit., 70 ss.; G. GUZZETTA, *Italia, si cambia. Identikit della riforma costituzionale*, Soveria Mannelli 2016, 116.

⁵⁵ Sull'argomento, si rinvia a P. MACCHIA, *Il Bundesrat austriaco. Genesi e vicende della Seconda Camera di un federalismo debole*, Torino 2007, spec. 88 ss.

legislature⁵⁶, secondo un criterio proporzionale (la ripartizione avviene utilizzando il metodo *d'Hondt*).

Il carattere proporzionale della rappresentanza è garantito dalla specifica previsione di un diritto di tribuna. La Costituzione federale, infatti, dispone che almeno un seggio vada attribuito al secondo partito per numero di seggi alla Dieta provinciale; se più partiti dispongono dello stesso numero di seggi, il seggio è attribuito al partito che abbia ottenuto più voti nelle ultime elezioni della Dieta; in caso di parità di voti, decide la sorte (art. 35, secondo comma, B-VG)⁵⁷. Il primo eletto nell'ambito di ciascuna Dieta provinciale funge, *ex lege*, da Presidente del *Bundesrat* durante il semestre di Presidenza spettante a ciascun *Land*, in base a un'alternanza per ordine alfabetico (art. 36, primo comma, B-VG).

Ai fini dell'elettorato passivo, non è richiesto che i candidati alla carica di Consigliere federale siano necessariamente membri del *Landtag*, essendo sufficiente la presenza dei requisiti per l'elezione alla medesima Dieta. Tra i membri del *Bundesrat* non vanno annoverati i Presidenti dei singoli *Länder*, anche se l'ordinamento costituzionale consente ai Capitani provinciali di partecipare alle sedute del Consiglio federale e di essere ascoltati su questioni riguardanti il loro *Land* ogni volta che ne facciano richiesta (art. 36, quarto comma, B-VG).

Per ciascun componente del *Bundesrat*, ogni Dieta provinciale è tenuta a eleggere un membro supplente, che subentra nei casi di cessazione del mandato (art. 34, secondo comma, B-VG).

La rappresentanza proporzionale all'interno della Seconda Camera austriaca tende, dunque, a riflettere, «in maniera sismografica, i voti ottenuti dai partiti politici nelle elezioni dei singoli *Landtage* federali»⁵⁸, con possibili mutamenti nei rapporti di forza durante l'arco della legislatura. Conseguentemente, a differenza dell'omologo tedesco, la rappresentanza partitica tende ad assorbire quella territoriale⁵⁹, dal momento che i consiglieri

⁵⁶ La carica di membro del Consiglio federale è, infatti, collegata alla durata della legislatura dell'Assemblea provinciale di riferimento, per cui in caso di scioglimento i suoi membri all'interno del *Bundesrat* rimangono in carica finché il *Landtag* non proceda a eleggere i sostituti (a seguito di nuove elezioni).

⁵⁷ Per un maggiore approfondimento sulla procedura di elezione della seconda Camera austriaca, si rinvia ad A. GAMPER, *The Austrian Bundesrat*, in J. LUTHER, P. PASSAGLIA, R. TARCHI (a cura di), *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Milano 2006, spec. 788 ss.; C. SBAILÒ, *La rappresentanza mite: le seconde camere e il futuro della democrazia parlamentare*, Troina 2009, spec. 224 ss.; R. MANFRELOTI, *La seconda Camera (Austria)*, in R. BIFULCO (a cura di), *Ordinamenti federali comparati*, Torino 2010, 131 ss.

⁵⁸ P. MACCHIA, ult. op. cit., 92.

⁵⁹ V. *ivi*, 141 ss. Per un maggiore approfondimento sulla seconda Camera dell'ordinamento tedesco e le sue dinamiche di funzionamento, si rinvia a L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle Regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Milano 1989; G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 1997, 277 ss.

federali orientano la propria condotta secondo logiche che riflettono fortemente quelle tipiche del sistema partitico nazionale⁶⁰.

b) Un'altra possibile ipotesi comparata è rappresentata dal *Senado* spagnolo: pur essendo configurato dall'articolo 69, primo comma, della Costituzione spagnola (CE) del 1978 come "*cámara de representación territorial*", i quattro quinti dei suoi 265 componenti sono eletti direttamente dal corpo elettorale su base provinciale e solo il restante quinto, rappresentato da cinquantasette senatori, è designato dalle Comunità autonome (ai limitati fini della presente analisi, ci si concentrerà esclusivamente su tale ultima procedura di selezione)⁶¹.

In base al quinto comma dell'art. 69 CE, i senatori sono designati dalle Assemblee legislative delle Comunità autonome o, in loro mancanza, dall'Organo Collegiale Superiore (ovvero il Governo) delle stesse Comunità.

La carica di senatore non è incompatibile con quella di membro dell'Assemblea di una delle Comunità autonome, ma può essere ricoperta anche da cittadini residenti delle singole Comunità. In ogni caso, la definizione delle modalità di designazione dei senatori è demandata, dal quinto comma dell'art. 69 CE, ai singoli Statuti delle Comunità autonome, a cui è imposto il solo obbligo di assicurare un'adeguata rappresentanza proporzionale delle forze politiche presenti nell'Assemblea (che, a onor del vero, è molto limitata dallo scarso numero di senatori da designare in ciascuna Comunità).

Una tale indicazione si è concretizzata, nella legislazione di attuazione delle Comunità, nella scelta dei senatori in proporzione al numero dei membri di ogni gruppo parlamentare presente in ciascuna Assemblea: è, infatti, la *Mesa* (Ufficio di Presidenza) di ciascuna Assemblea a determinare il numero di senatori spettanti in proporzione a ciascun gruppo parlamentare, il quale propone e sostiene i propri candidati. Solitamente, a esclusione dei casi in cui la Comunità autonoma debba eleggere un unico senatore, l'Assemblea si limita, quindi, a ratificare le proposte formulate, in ossequio al criterio proporzionale; nei casi in cui non si segua tale criterio, la rappresentanza proporzionale è garantita attraverso il meccanismo del voto limitato, ovvero attraverso la previsione esplicita del divieto per un solo di gruppo parlamentare di proporre tutti i senatori da designare⁶².

60 Cfr. L. FERRARO, ult. op. cit., 660 ss. La prevalenza delle dinamiche partitiche (e la conseguente alterazione della natura della seconda Camera territoriale) rappresenta il principale motivo di critica in merito alla scelta del modello austriaco come riferimento per il Senato riformato. A tal proposito, si veda R. Bin, *L'elezione indiretta del Senato...*, cit., 2 ss. Considerazioni analoghe, relative soprattutto alla possibile neutralizzazione della dimensione regionale del Senato riformato "alla austriaca", sono presenti in L. VIOLINI, *Il bicameralismo italiano: quale futuro?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013, 6.

61 Sull'argomento, cfr. C. SBAILÒ, ult. op. cit., spec. 187 ss.; L. FERRARO, cit., 656 ss.

62 L'assegnazione a ciascun senatore di un solo voto laddove si tratti di designare due o più senatori è prevista, ad esempio, dalla legislazione dei Paesi Baschi e della Castiglia-La Mancia.

Risulta evidente come l'intero procedimento sia dominato dai gruppi parlamentari e, conseguentemente, dai partiti politici di cui sono espressione⁶³: come nel caso del *Bundesrat* austriaco, i senatori così designati non rappresentano le Comunità autonome di provenienza, ma piuttosto le forze politiche (quasi sempre di dimensione nazionale) in esse presenti⁶⁴.

In entrambi i casi, dunque, le modalità di elezione sanciscono la prevalenza della natura politico-partitica della seconda Camera (seppur mediata dall'elemento della rappresentanza territoriale), rendendola, di fatto, un doppione della Camera bassa. La previsione di esplicite garanzie di rappresentanza nei confronti delle minoranze, unita, sul piano strettamente organizzativo, alla suddivisione dei consiglieri federali/senatori per gruppi parlamentari (piuttosto che per gruppi territoriali), compromette la capacità delle seconde Camere di Austria e Spagna di esprimere pienamente le ragioni e i punti di vista dei territori rappresentati⁶⁵.

5. Le prime ipotesi di legge elettorale per il nuovo Senato

Volgendo nuovamente lo sguardo all'Italia, va evidenziato lo sforzo di individuare rapidamente le modalità di elezione dei novantacinque membri elettivi del Senato riformato, giungendo all'approvazione della legge elettorale entro i sei mesi dalla – eventuale – entrata in vigore della legge costituzionale⁶⁶. In due casi specifici, che saranno oggetto del presente paragrafo, il tentativo si è concretizzato nella predisposizione di veri e propri disegni di legge.

5.1. La proposta elaborata dagli allievi del XXVIII Corso ISLE

In ambito accademico, gli allievi del XXVIII Corso di Scuola di scienza e tecnica della legislazione dell'ISLE, coordinati dal Prof. Antonio D'Atena, hanno elaborato una bozza di legge elettorale per il Senato, ai sensi del sesto comma dell'art. 57 Cost. riformato⁶⁷. La proposta differenzia le modalità di elezione dei

⁶³ Ciò è dimostrato anche dal fatto che, nel caso in cui il senatore designato cessi dal mandato, il sostituto deve essere proposto dal gruppo parlamentare di provenienza.

⁶⁴ Per un maggiore approfondimento, si rinvia a S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze 2005, spec. 112 ss.; G. MAROLDA, *La composizione del Senado spagnolo: un ibrido da riformare?*, in P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *Il Parlamento bicamerale: cinque esperienze a confronto*, Università degli studi di Firenze e Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 2015, spec. 110 ss.

⁶⁵ In riferimento al caso specifico dell'Austria, si veda R. BIFULCO, *Le proposte della Commissione per le riforme costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la "scorciatoia" monocamerale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, 5.

⁶⁶ In proposito, si veda *supra*, par. 3.

⁶⁷ Disegno di legge bicamerale "Disciplina delle modalità di elezione dei membri del Senato della Repubblica rappresentativi delle istituzioni territoriali ai sensi dell'art. 57, sesto comma, della Costituzione", pubblicato su *Rassegna Parlamentare*, n. 2/2016.

senatori, distinguendo quelli eletti tra i consiglieri regionali da quelli individuati tra i sindaci dei rispettivi territori⁶⁸.

Riguardo ai primi, è previsto (artt. 2-3 della proposta) che i Consigli regionali e delle Province autonome siano convocati entro quindici giorni dal loro insediamento per l'elezione dei senatori tra i propri componenti. L'elezione vera e propria è preceduta dalla formazione di una rosa di candidati (elencati in ordine alfabetico), costituita sulla base dei risultati elettorali e composta da un numero di candidati pari al doppio dei senatori da eleggersi (scomputando dal numero il seggio spettante al sindaco)⁶⁹. Il numero dei candidati spettanti a ciascuna lista è determinato, con metodo *d'Hondt*, in relazione al numero dei consiglieri ad essa attribuiti, così da assicurare il rispetto del metodo proporzionale sancito in Costituzione; la conformità alle scelte espresse dal corpo elettorale (art. 57, quinto comma, Cost.) è, invece, garantita dall'individuazione dei consiglieri candidati tra quelli che abbiano ottenuto il maggior numero di preferenze all'interno delle singole liste concorrenti.

In ragione del fatto che, allo stato, non in tutte le Regioni o Province autonome è previsto il voto di preferenza, la proposta ha previsto l'inserimento di una clausola di salvaguardia: i consiglieri da inserire nella rosa sarebbero così individuati sulla base dell'ordine di lista, sino all'adeguamento delle disposizioni elettorali regionali e provinciali. A tal proposito, l'articolo 9 della proposta in commento dispone la modifica dei principi fondamentali in materia di sistema elettorale regionale fissati dall'articolo 4 della legge n. 165/2004, prevedendo la possibilità di esprimere almeno una preferenza.

Una volta formata la rosa dei candidati, al fine di garantire l'attribuzione dei seggi in ragione della composizione di ciascun Consiglio (secondo quanto previsto dal sesto comma dell'art. 57 Cost.), è stato previsto l'utilizzo del voto limitato⁷⁰. Risulterebbero così eletti i candidati con il maggior numero di preferenze al primo scrutinio. Per i casi in cui sia impossibile attribuire tutti i seggi al primo scrutinio⁷¹, la proposta enumera tre diverse opzioni: un secondo turno di votazione tra i candidati che abbiano ottenuto lo stesso numero di voti; l'attribuzione dei seggi residui mediante sorteggio; la scelta del candidato più anziano⁷².

⁶⁸ Accogliendo, in tal senso, la prima tra le due opzioni prospettate *supra*, par. 2.2.

⁶⁹ La predisposizione di una rosa "allargata" di candidati consentirebbe di disporre di un numero adeguato di sostituti nei casi di eventuale surrogazione dei senatori. In tale ultimo caso, infatti, il Presidente del Consiglio regionale o del Consiglio della Provincia autonoma procederebbe all'attribuzione del seggio vacante al primo dei non eletti (così l'articolo 7, secondo comma, della proposta in esame).

⁷⁰ Ai sensi dell'articolo 3 della proposta in esame, ciascun consigliere esprime, infatti, con voto segreto, un numero di preferenze pari alla metà dei senatori attribuiti alla Regione, per la quota riservata ai componenti dei rispettivi Consigli e arrotondato all'unità inferiore.

⁷¹ Ciò potrebbe, ad es., verificarsi in caso di parità di voti di preferenza tra più candidati, oppure quando i candidati ad aver ottenuto preferenze siano in numero inferiore ai seggi da attribuire.

⁷² «Il criterio anagrafico [...] potrebbe, ad oggi, mitigare e, in parte, bilanciare l'abbandono del principio gerontocratico operato dal legislatore costituzionale con riferimento ai limiti al diritto di

Nelle Regioni in cui sia prevista l'elezione di un solo consigliere-senatore, per favorire il coinvolgimento delle minoranze nella scelta, è eletto il candidato che abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti.

Relativamente all'elezione del sindaco-senatore (art. 4), la proposta dispone che essa avvenga a maggioranza assoluta dei componenti i Consigli regionali o delle Province autonome. In caso di mancato raggiungimento della maggioranza assoluta nei primi due scrutini, è previsto il ballottaggio tra i candidati che abbiano ottenuto il maggior numero di preferenze durante la seconda votazione.

La proposta introduce, inoltre, una sorta di "semestre bianco" per i sindaci, disponendo che siano ineleggibili quelli il cui mandato cessi nei sei mesi successivi alla data dell'elezione.

Conformemente al sesto comma dell'art. 40 della riforma costituzionale, è inoltre previsto (art. 5) che i senatori della Provincia autonoma di Bolzano siano eletti tenendo conto della consistenza dei gruppi linguistici in base all'ultimo censimento.

A conclusione delle operazioni elettorali, i Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome proclamano i risultati delle elezioni, dandone comunicazione al Presidente del Senato (art. 6 della proposta)⁷³. Infine (art. 8), è disposto che alla ripartizione dei seggi fra le Regioni si proceda, secondo le modalità previste dall'art. 57 Cost., dopo ogni censimento generale e ogni qualvolta ne sussista la necessità, con decreto del Presidente della Repubblica⁷⁴.

5.2. Il disegno di legge Fornaro-Chiti

In sede parlamentare, l'iniziativa allo stato più concreta è rappresentata dal disegno di legge annunciato da 24 senatori del Partito Democratico nel gennaio 2016, e giornalmisticamente identificato come bozza Fornaro-Chiti (dal nome dei due principali firmatari)⁷⁵.

La proposta, che non è stata ancora presentata in Senato (in quanto ha ad oggetto l'attuazione di una legge sottoposta a *referendum*), ha assunto improvvisamente grande rilevanza nel dibattito politico: nella direzione del Partito democratico del 10 ottobre 2016, il Presidente del Consiglio e Segretario del partito Matteo Renzi ha, infatti, annunciato che, in caso di esito positivo

elettorato passivo per la carica di senatore»: così A. D'ATENA, *Un'ipotesi di legge elettorale...*, cit., 5.

⁷³ Compete, poi, al Senato la verifica dei titoli di ammissione dei senatori e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, ai sensi dell'articolo 66 Cost.

⁷⁴ Per la prima applicazione, è allegata alla proposta una ripartizione pienamente coincidente con la prima delle due elencate *supra*, par. 2.1.

⁷⁵ Il testo del disegno di legge è disponibile all'indirizzo: <https://stefanoceccanti.wordpress.com/2016/10/12/il-testo-chiti-fornaro-sullelezione-del-senato-dopo-la-riforma/>.

della consultazione referendaria, tale disegno di legge avrebbe rappresentato il testo base per la discussione sull'elezione del nuovo Senato.

Nello specifico, il disegno di legge – ricalcando il modello previsto dalla legge elettorale per il Senato in vigore dal 1948 al 1993⁷⁶ – prevede (art. 3, terzo comma) che il territorio di ciascuna Regione sia suddiviso in tanti collegi uninominali quanti sono i consiglieri regionali-senatori da eleggere, applicando le modalità di ripartizione previste dal quarto comma dell'art. 57 Cost⁷⁷.

Pertanto, all'elettore sarebbero consegnate due schede: la prima per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione; la seconda per la scelta del consigliere-senatore (art. 5 del disegno di legge).

È previsto che i candidati al Senato siano collegati a una lista regionale, che deve avere candidati a essa collegati in tutti i collegi e con un genere rappresentato in misura non inferiore al 40% delle candidature. La somma dei voti ottenuti nei singoli collegi dai candidati collegati alla lista regionale andrebbe a costituire sua cifra elettorale, da utilizzare per l'attribuzione dei seggi a ciascuna lista con metodo proporzionale dei quozienti interi e dei più alti resti.

Ai fini dell'individuazione degli eletti in ogni singola lista, verrebbe stilata una graduatoria dei collegi, sulla base del rapporto tra i voti ottenuti dal candidato e il totale dei voti validi espressi⁷⁸.

Il Consiglio regionale, all'atto del suo insediamento, prenderebbe atto dei verbali dello scrutinio e della relativa graduatoria regionale per ciascuna lista, procedendo all'elezione dei consiglieri-senatori in conformità alle scelte degli elettori (art. 7 del disegno di legge in commento)⁷⁹.

La previsione di un procedimento elettorale parallelo a quello già disposto per l'elezione del Consiglio regionale potrebbe rappresentare una forte compressione delle prerogative dei Consigli regionali che, in base al secondo comma dell'art. 57 Cost. riformato, "eleggono" i senatori tra i propri componenti. Una possibile violazione della disposizione costituzionale – e del relativo principio di elezione indiretta dell'organo⁸⁰ – parrebbe essere stata aggirata dai proponenti attraverso la previsione in base alla quale sono i Consigli a eleggere i consiglieri-senatori. Nondimeno, un tale atto da parte del Consiglio regionale si

⁷⁶ Legge 6 febbraio 1948, n. 29 (*Norme per la elezione del Senato della Repubblica*). Tale legge prevedeva che i Senatori fossero eletti su base regionale in collegi uninominali. Per conquistare il seggio, ciascun candidato doveva ottenere almeno il 65% dei voti calcolati sui votanti, schede nulle e bianche comprese. Nel caso di mancato raggiungimento del *quorum*, i seggi venivano attribuiti su base proporzionale, con il metodo *d'Hondt*.

⁷⁷ In proposito, v. *supra*, par. 2.1.

⁷⁸ L'art. 4 del d.d.l. prevede che l'insieme di tali criteri sia recepito obbligatoriamente dalle leggi elettorali delle singole Regioni entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, pena lo scioglimento del Consiglio regionale della Regione inadempiente.

⁷⁹ In proposito, si rinvia all'intervento di A. CELOTTO, *Chi eleggerà i nuovi senatori?*, pubblicato su *L'Huffington Post* il 17/10/2016.

⁸⁰ Sulla inderogabilità del principio di elezione indiretta del nuovo Senato, si veda L. CASTELLI, *ult. op. cit.*

atteggerebbe, più realisticamente, come la ratifica di una procedura elettorale in concreto già esauritasi al momento del voto per l'elezione dei Consigli regionali.

Relativamente ai requisiti riguardanti l'elettorato attivo e passivo, il disegno di legge (art. 8) opera un esplicito rimando alla normativa vigente per l'elezione della Camera dei deputati, prevedendo in particolare che siano eleggibili a senatori gli elettori che abbiano compiuto il venticinquesimo anno di età (introducendo così nuovamente un limite che era da ritenersi venuto meno in seguito all'abrogazione dell'articolo 58 Cost.).

Un altro possibile punto critico è rappresentato dalla previsione di un'incompatibilità tra il ruolo di senatore-consigliere e gli incarichi nella Giunta regionale, ad eccezione del Presidente della Regione, nonché tra il ruolo di senatore e quello di membro degli uffici di Presidenza del Consiglio regionale e delle commissioni (art. 8, secondo comma, del disegno di legge). La esplicita limitazione della rappresentanza degli Esecutivi regionali ai soli Governatori stride, infatti, con la modifica al secondo comma dell'art. 122 Cost., che ha soppresso le cause di incompatibilità tra il mandato di senatore e il ruolo di membro delle Giunte regionali (oltre che, naturalmente, tra il mandato di senatore e il ruolo di consigliere regionale).

Il disegno di legge prevede, infine, (art. 9) una modalità separata di elezione dei sindaci-senatori. I ventuno membri sarebbero, infatti, eletti dai Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano con una procedura che prevede la preliminare individuazione di una terna di candidati (con presenza garantita a entrambi i generi) da parte del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), entro sette giorni dalla data di insediamento del Consiglio regionale.

Entro i successivi sette giorni dall'individuazione della terna (in caso di mancato rispetto del termine da parte del CAL, le candidature sarebbero depositate su iniziativa di uno o più consiglieri regionali), il Consiglio regionale procede all'elezione del sindaco-senatore, con una votazione a scrutinio segreto. In caso di parità, si procederebbe immediatamente a una seconda votazione; in caso di ulteriore parità, sarebbe eletto il candidato più anziano.

Il disegno di legge si chiude (ultimo comma, art. 9) con la previsione in base alla quale la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi dei rispettivi consigli regionali (ricalcando quanto disposto dal quinto comma dell'art. 57 Cost.). Nulla è detto riguardo alla eventuale proroga nel mandato senatoriale per quei sindaci-senatori il cui mandato amministrativo scada nel corso della legislatura regionale, proroga che rimarrebbe possibile in assenza di un'esplicita disposizione legislativa. In tal senso, più corretta sarebbe stata la previsione esplicita di una coincidenza tra il mandato senatoriale dei sindaci e la loro permanenza in carica presso l'ente locale, sul modello della c.d. legge Delrio sull'elezione dei Consigli provinciali⁸¹.

⁸¹ Legge 7 aprile 2014, n. 56 (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*). I commi 65 e 69 dell'articolo 1 dispongono che la cessazione dalla carica comunale comporti,

6. Il controllo preventivo della Corte costituzionale sulla legge elettorale del Senato riformato

Le considerazioni in merito al disegno di legge Fornaro-Chiti (che costituirebbe, a tutti gli effetti, il testo base per la legge elettorale del Senato in caso di esito positivo del *referendum*) rendono opportuno precisare come la disciplina di elezione del Senato sarà, con ogni probabilità, sottoposta a un vaglio preventivo di costituzionalità. Con la modifica al secondo comma dell'articolo 73 Cost., sarà, infatti, possibile impugnare davanti alla Corte costituzionale le leggi elettorali di Camera e Senato, su iniziativa di almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o di almeno un terzo dei componenti del Senato, entro dieci giorni dall'approvazione della legge.

La Corte, così investita, potrebbe esaminare la legge elettorale "a tutto tondo", rispetto a qualunque parametro costituzionale e con riguardo a ogni possibile vizio. Il testo definitivo della riforma stabilisce che il ricorso debba essere semplicemente "motivato", a differenza della versione originaria che aveva previsto la necessità per i ricorrenti di indicare espressamente i parametri di costituzionalità che si ritenessero violati dalla delibera legislativa elettorale⁸².

Tale specifica disposizione, unitamente all'attribuzione della legittimazione al ricorso a una minoranza parlamentare, induce a ritenere che le motivazioni del ricorso sarebbero destinate ad avere «carattere più di tipo politico che tecnico-giuridico»⁸³.

Nel caso specifico della legge elettorale del Senato, la sostanziale assenza di *petitum* ai fini dell'ammissibilità del ricorso si accompagnerebbe a un parametro di costituzionalità «assai incerto, perché, come si è sottolineato, i principi affermati dalla revisione costituzionale sui contenuti della legge elettorale del Senato sono molti e spesso contraddittori»⁸⁴. In mancanza di un indirizzo chiaro da parte del legislatore costituzionale, gli spazi interpretativi per la Corte risulterebbero, di conseguenza, assai ampi, con il rischio concreto di bocciatura di qualsivoglia legge elettorale per il Senato⁸⁵.

Non andrebbero, inoltre, sottovalutati i possibili problemi di coordinamento fra il giudizio preventivo e quello in via principale proponibile dalle Regioni o dalle Province autonome entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge

rispettivamente, la decadenza dalla carica di Presidente della Provincia e di consigliere provinciale.

⁸² Tale previsione, presente nel testo approvato dalla Camera, è stata, infatti, eliminata nel successivo passaggio al Senato. Sul tema, cfr. F. CATALANO, *Prime riflessioni sul controllo preventivo sulle leggi elettorali inserito nella proposta di revisione costituzionale all'esame del Parlamento*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015.

⁸³ E. ROSSI, ult. op. cit., 133.

⁸⁴ Così N. LUPO, *Il nuovo Senato: rappresentanza e sistemi di voto*, cit., 7.

⁸⁵ *Ibidem*.

elettorale del Senato, in forza della sua attitudine a incidere sulle competenze regionali in tema di elezione dei consiglieri regionali⁸⁶.

7. Considerazioni conclusive

Se il disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi dovesse superare positivamente il vaglio della consultazione referendaria, appare evidente come la legge elettorale per il nuovo Senato si configurerà come un'autentica «quadratura del cerchio»⁸⁷ dell'intervento di riforma, alla luce delle disposizioni contenute del nuovo articolo 57 Cost.

La revisione costituzionale ha, infatti, delineato solo in parte il «volto»⁸⁸ del nuovo Senato, che pare essere «in bilico tra il potere di nomina dei consiglieri regionali e la volontà dei cittadini»⁸⁹: la legge bicamerale prevista dal sesto comma dell'art.57 Cost. sarà, dunque, chiamata a sciogliere alcuni nodi decisivi sulla natura dell'organo.

Da tale prospettiva, le differenti opzioni esposte nel corso della trattazione (siano esse emerse dal dibattito accademico o parlamentare, o ricavate da modelli comparati) non vanno considerate delle mere tecnicità, ma come «soluzioni diverse che rispondono a concezioni diverse del circuito elettori-consiglieri regionali-senatori»⁹⁰.

In particolare, un aspetto cruciale, sul quale la legge elettorale potrà esercitare un forte impatto unitamente al nuovo regolamento interno del Senato⁹¹, riguarda il tipo di composizione che contraddistinguerà la nuova seconda Camera.

In altri termini, le scelte del legislatore potrebbero condurre tanto a un Senato articolato sulla base di un *cleavage* politico-partitico (come sembra, invero, dedursi dal complesso della riforma), quanto a una "Camera delle Autonomie" organizzata sulla base di una linea di frattura più marcatamente territoriale⁹², nell'ottica di una piena valorizzazione di quel ruolo di rappresentanza delle istituzioni territoriali che il nuovo Senato sarà chiamato a esercitare in caso di esito positivo del *referendum*.

** Dottore magistrale in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II, studente del Master di secondo livello in "Parlamento e Politiche Pubbliche" alla LUISS *School of Government*.

⁸⁶ Per un maggiore approfondimento, si rinvia ad A. RAUTI, *Il giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali di Camera e Senato*, in *Federalismi.it*, n. 6/2016, spec. 14 ss.

⁸⁷ Così G. TARLI BARBIERI, *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, cit., 322.

⁸⁸ M. OLIVETTI, *ivi*, 338.

⁸⁹ V. LIPPOLIS, *ivi*, 337.

⁹⁰ M. D'AMICO, *ivi*, 336.

⁹¹ Cfr. N. LUPO, *La (ancora) incerta natura...*, cit., 16 ss.

⁹² Cfr. E. ROSSI, *Dieci domande...*, cit., 338.