



FONDAZIONE  
COSTITUCI  
LELIO E LISLI BASSO

La riforma costituzionale  
Analisi critiche e argomenti per il NO



a cura di Fabrizio Mastromartino

Fondazione Lelio e Lisli Basso

**La riforma costituzionale**  
**Analisi critiche e argomenti per il NO**

a cura di Fabrizio Mastromartino

Fondazione Lelio e Lisli Basso

@Copyright 2017 Edizioni Fondazione Basso  
Fondazione Lelio e Lisli Basso Onlus  
Via della Dogana Vecchia, 5 – 00186 Roma  
[www.fondazionebasso.it](http://www.fondazionebasso.it)

ISBN 978-88-909993-9-0

# La rappresentanza senatoriale nella legge Renzi-Boschi

di Francesco Pallante

## 1

### **Rappresentanza politica**

Rappresentare può avere un duplice significato: (1) riprodurre determinate proprietà esistenziali di qualcuno; (2) agire al posto di qualcuno. Nel primo caso, il rappresentante è colui che possiede caratteristiche che rispecchiano o evocano quelle del rappresentato: si potrebbe parlare di “situazione rappresentativa”. Nel secondo caso, il rappresentante è colui che agisce secondo determinati canoni di comportamento in riferimento a questioni che concernono il rappresentato: si potrebbe parlare di “azione rappresentativa”.

Mortati distingue nettamente le due ipotesi, definendole, rispettivamente, “rappresentatività” e “rappresentanza”, e fa l’esempio della Camera dei fasci e delle corporazioni, che – a suo dire – aveva la qualità della rappresentatività ma non quella della rappresentanza.

È comune riconoscere l’origine privatistica dell’istituto: in quest’ambito, il rappresentante è colui che si pone e agisce nei confronti di un terzo in nome e per conto del rappresentato, sicché si può dire che il suo compito assorbe entrambi i significati ricordati all’inizio: rendere presente il rappresentato in realtà assente (situazione rappresentativa) e agire come se fosse il rappresentato stesso a farlo (azione rappresentativa).

In ambito pubblico, la rappresentanza assume soprattutto significato nella veste di rappresentanza politica (l’altra ipotesi rilevante è quella della rappresentanza organica). La rappresentanza pubblicistica è sempre collettiva, ma si distingue a seconda che la collettività degli interessi rappresentati sia particolare (rappresentanza degli interessi: cetuale, corporativa, territoriale) o generale (nazionale). All’ideale rappresentativo si contrappone teoricamente l’ideale democratico, che vorrebbe annullare la distanza tra governati e governanti nelle forme della democrazia diretta o, laddove impossibile, indiretta tramite delegati o commissari vincolati dall’imperatività del mandato (oggi si

direbbe “portavoce”). Nella sua purezza (Rousseau), la democrazia implica l'identità tra governanti e governati; nella sua purezza (Montesquieu), la rappresentanza, senza vincolo di mandato, implica la diversità tra i governanti (i rappresentanti) e i governati (i rappresentati). La democrazia rappresentativa è la soluzione di compromesso: attraverso le elezioni, stabilisce una corrispondenza d'intenti tra rappresentanti e rappresentati, facendo corrispondere la volontà dei primi a quella dei secondi pur senza dover ricorrere al mandato vincolato (Zagrebelsky). Per usare le categorie di Mortati: la democrazia è rappresentativa, o la rappresentanza è democratica, quando i rappresentanti sono rappresentativi dei rappresentati.

Quanto sin qui detto testimonia che il tema della rappresentanza politica non ha a che fare necessariamente con la democrazia. La rappresentanza politica può anche non essere democratica, com'è, emblematicamente, nel caso del sovrano che si proclama rappresentante di dio in terra (rappresentatività) e, in quanto tale, pretende di agire in nome suo (rappresentanza). Lo stesso si può dire sostituendo a dio la natura, la ragione, la tradizione, la nazione (Dogliani).

Con il che, emerge chiaramente la vera posta in gioco del discorso sulla rappresentanza: quella dell'unità politica dello Stato, che, pur non esistendo nella realtà (tutti gli Stati sono attraversati da fratture più o meno profonde), deve essere data per esistente, pena la dissoluzione dello Stato stesso (Hobbes). Dio, la natura, la ragione, la tradizione, la nazione (se la rappresentanza opera in senso discendente); oppure il popolo (se la rappresentanza opera in senso ascendente o democratico): sono tutte finzioni di per sé non suscettibili di esperienza diretta, che la rappresentanza rende appunto presenti.

Dopodiché, è chiaro che la direzione – ascesa o discesa – del moto rappresentativo non è indifferente: la democraticità della rappresentanza implica, infatti, una maggiore maturità politica del rappresentato, perché, operando attraverso forze politiche contrapposte, ne rende evidenti le fratture. Ciascun partito è portatore degli interessi (ideali o materiali) parziali dei propri elettori: è “parte”, con la conseguenza che il pluralismo partitico si fa testimone delle divisioni sociali. Tuttavia, è anche vero che ciascun partito, pur a partire dal proprio radicamento sociale parziale, è chiamato a immaginare un progetto complessivo di società: un progetto capace, cioè, di proporsi a tutti i cittadini (al popolo) come un ideale sociale desiderabile. C'è un'ambiguità nel ruolo dei partiti, che Mortati scioglie attraverso la definizione di «parte totale». La circostanza che i partiti siedano tutti assieme nell'aula parlamentare, pur divisi

per gruppi, unitamente al fatto che ciascun deputato è investito della rappresentanza dell'intera nazione, pur appartenendo a uno dei gruppi, rende simbolicamente evidente questa complessità.

Concludendo sul punto: in tutti i casi, quel che i rappresentanti/governanti realizzano e, realizzandola, rendono presente al cospetto dei rappresentati/governati è l'unità politica degli stessi rappresentati, comunque la si voglia contingentemente chiamare (Dogliani).

## 1.1

### Rappresentanza territoriale

Come si colloca in questo quadro la rappresentanza territoriale? Alla luce di quanto detto, rappresentare il territorio implica un contesto politico in cui il territorio stesso assuma una rilevante soggettività, tale da farne un fattore di unità politica dello Stato.

È quanto accade nei contesti federali, laddove gli Stati federati non solo sono entità storicamente preesistenti alla Federazione, ma sono gli artefici stessi della Federazione in virtù della loro – attenzione – unione. I territori, prima separati, sono, con scelta sommamente politica, i fautori dell'unità: è quindi inevitabile che il territorio ora unito si ritrovi rappresentato nelle istituzioni federali (normalmente la Camera alta). È persino inutile ricordare gli emblematici casi della Germania e degli Stati Uniti d'America.

La rappresentanza territoriale resta quindi una forma di rappresentanza politica (Luciani), perché contribuisce anch'essa a realizzare l'unità politica dello Stato. Ciò che la connota peculiarmente è il contesto in cui opera: vale a dire un contesto nel quale l'elemento territoriale dello Stato dimostra una tale rilevanza da non poter essere “assorbito” nelle più “tradizionali” forme di rappresentanza politica.

In definitiva, si potrebbe dire che in uno Stato federale operano due canali di rappresentanza politica: uno non territoriale (oggi democratico), l'altro territoriale.

Uno schema del genere è configurabile in Italia? Davvero si può sostenere che il nostro territorio ha una propria insopprimibile soggettività politica? Così è in Germania, per risalentissima tradizione storica<sup>8</sup>. Da noi forse una qualche

profondità storica sarebbe riscontrabile in (alcuni) comuni; certo non nelle regioni introdotte dalla Costituzione nel 1947, il cui territorio è stato ritagliato, artificialmente, a partire dagli ambiti territoriali di rilevazione statistica...

## 2

### Il Senato nella nuova Costituzione

Venendo alla rappresentanza senatoriale nella riforma costituzionale, occorre prendere in considerazione le disposizioni che riguardano: (1) la composizione del nuovo Senato; (2) le competenze del nuovo Senato; (3) la natura della rappresentanza del nuovo Senato.

#### 2.1

##### La composizione del nuovo Senato

Iniziando dalla composizione, il nuovo Senato sarà composto da membri certi, da membri di diritto e da membri eventuali:

- i membri certi sono novantacinque (nuovo art. 57, co. 1, Cost.): settantaquattro (o settantatré) consiglieri regionali e ventuno (o ventidue) sindaci eletti dai Consigli delle Regioni e delle Province autonome (in conformità alle scelte effettuate dagli elettori in occasione del rinnovo dei Consigli regionali e provinciali). Sull'incertezza dei numeri cfr. *infra*;
- i membri di diritto sono gli ex Presidenti della Repubblica (art. 59, co. 1, Cost.), che alla scadenza del mandato divengono senatori a vita (salvo rinuncia);
- i membri eventuali sono i (massimo) cinque cittadini illustri nominati senatori per sette anni dal Presidente della Repubblica (nuovi artt. 57, co. 1, e 59, co. 2, Cost.).
- Il Senato avrà, dunque, come minimo novantacinque membri e come massimo qualche unità sopra ai cento (dipende da quanti saranno gli ex Presidenti della Repubblica in vita).

## 2.2

### Le competenze del nuovo Senato

Passando alle competenze del nuovo Senato, occorre far riferimento al nuovo art. 57, co. 5, Cost. Qui è detto che il Senato:

- esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti istitutivi della Repubblica;
- concorre all'esercizio della funzione legislativa;
- concorre all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti istitutivi della Repubblica e l'Unione europea;
- partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea;
- valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni;
- verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori;
- concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del governo;
- concorre a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato.

È un insieme di roboante vaghezza, che potrebbe portare a un Senato oscillante tra due poli dicotomici: una decisiva incisività o, all'opposto, una completa evanescenza.

## 2.3

### La natura della rappresentanza del nuovo Senato

Infine, per quanto riguarda la natura della rappresentanza del nuovo Senato, occorre ricordare che:

- è rimasta (quasi) immutata la previsione, di cui all'art. 67 Cost., per cui tutti i membri del Parlamento – deputati e senatori, quindi – esercitano la loro funzione rappresentativa senza vincolo di mandato;
- il nuovo art. 55, co. 3, Cost. riserva la rappresentanza «della Nazione» a «ciascun membro della Camera dei deputati»;
- al Senato spetta, invece, la rappresentanza delle «istituzioni territoriali», ma in virtù di due previsioni disomogenee: per il nuovo art. 55, co. 5, Cost., tale rappresentanza spetta al «Senato della Repubblica» (nella sua interezza,



quindi); mentre per il nuovo art. 57, co. 1, Cost. a essere «rappresentativi delle istituzioni territoriali» sono solo i novantacinque senatori eletti dai consigli, non anche i senatori di nomina presidenziale e di diritto.

### 3

#### **Circolo vizioso**

Se ora, alla luce delle considerazioni teoriche iniziali, proviamo a “tirare le somme” di questo insieme composito di elementi, ci accorgiamo di essere finiti in una sorta di gioco di rimandi senza fine, che si configura come un vero e proprio circolo vizioso.

Iniziamo dall’assenza di mandato vincolato, che porta a escludere che la rappresentanza senatoriale sia configurata, sul modello “ambasciatoriale”, come rappresentanza di interessi particolari (collettivi ma non generali).

Ci si aspetterebbe, di conseguenza, una rappresentanza che opera su scala nazionale, in nome dell’interesse generale, ma a impedirlo è il nuovo art. 55, co. 3, Cost., che – come ricordato – riserva la rappresentanza «della Nazione» a «ciascun membro della Camera dei deputati». Dunque, non solo il Senato non esercita una funzione rappresentativa sul modello della rappresentanza degli interessi, ma nemmeno lo fa sul modello della rappresentanza nazionale generale.

Si dovrebbe allora concluderne che quella senatoriale non è una rappresentanza di tipo politico, ma questa volta sono le competenze legislative ordinarie e costituzionali dell’organo (nuovi artt. 57 e 70 Cost.) a escludere tale soluzione: partecipare alla legislazione è infatti la più politica delle competenze.

Non resta, allora, che rivolgersi all’art. 55, co. 5, Cost., volto proprio a definire la natura della rappresentanza senatoriale: «Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali». Si tratterebbe, dunque, di rappresentanza degli interessi regionali (dunque collettivi ma parziali, non generali), se non fosse che i senatori operano in assenza di vincolo di mandato... Con il che si ricomincia da capo, in una situazione senza via d’uscita.

## Incongruenze

La confusione sulla disciplina della rappresentanza senatoriale nella nuova Costituzione, oltre che sul piano teorico, si manifesta anche sul piano pratico a causa di una significativa serie di incongruenze qui di seguito elencate:

1) se si prende per buona la previsione di cui al nuovo art. 57, co. 1, Cost., che – come abbiamo visto (e in contrasto con il nuovo art. 55, co. 5, Cost.) – riserva la rappresentanza delle «istituzioni territoriali» ai soli senatori certi, e non anche a quelli di diritto e di nomina presidenziale, occorre chiedersi: cosa c'entrano questi ultimi nel nuovo Senato? Esercitano una funzione rappresentativa? Di chi? Della Presidenza della Repubblica o del Presidente che li ha concretamente nominati?

2) quanti saranno i sindaci nel nuovo Senato: ventuno o ventidue? Il nuovo art. 57, co. 2, Cost. dispone che «i Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori». Benché la somma dei consigli delle regioni e delle province autonome ammonti a ventidue (venti regioni e due province autonome), la maggior parte dei commentatori ritiene che i sindaci-senatori saranno ventuno, perché considera il consiglio regionale del Trentino Alto-Adige come “assorbito” dai due consigli provinciali di Trento e Bolzano.

Si tratta senz'altro di un'interpretazione ragionevole (e che, probabilmente, alla fine prevarrà), ma che cozza contro il tenore letterale della disposizione (Sorrentino), dal momento che il consiglio regionale del Trentino Alto-Adige è composto non dai consigli delle province autonome, ma dai consiglieri delle stesse e la competenza a eleggere il sindaco-senatore spetta agli organi consigli (regionali e provinciali autonomi) e non ai loro componenti;

3) se davvero il Senato rappresenta le «istituzioni territoriali», tra cui vi sono le regioni, perché non fanno parte del Senato i Presidenti delle regioni stesse, che pure ai sensi dell'art. 121, co. 4, Cost. rappresentano la propria regione? E davvero si può ritenere che ciascun consigliere-senatore rappresenti l'intera regione anziché il solo collegio in cui è stato eletto?

4) se davvero il Senato rappresenta le «istituzioni territoriali», perché la scelta dei consiglieri-senatori è affidata ai gruppi consiliari, vale a dire alle articolazioni regionali dei partiti politici nazionali? È ovvio che, essendo stati

eletti dai partiti, i vari consiglieri-senatori si riuniranno in gruppi parlamentari secondo le appartenenze partitiche e non secondo le provenienze territoriali, sicché non ci saranno senatori della Lombardia, del Lazio, della Puglia ecc. ma del PD, del M5S, della destra ecc. (faranno gli interessi dei partiti, non delle regioni);

5) se davvero il Senato rappresenta le «istituzioni territoriali», tra cui vi sono i comuni, come potranno i sindaci essere realmente rappresentativi se i comuni non hanno voce nella loro scelta? Perché non è stato previsto che i sindaci siano scelti dai Consigli delle autonomie locali (organo costituzionale – art. 123, co. 4, Cost. – presente in tutte le regioni)? I sindaci potranno tutt'al più essere rappresentanti del proprio comune, non certo di tutti i comuni della regione, anche perché nella nuova Costituzione manca un criterio che indirizzi la scelta dei consigli regionali: di fatto, la scelta avverrà sulla base della persona (e del partito di appartenenza), non sulla base del territorio da rappresentare;

6) se davvero il Senato rappresenta le «istituzioni territoriali», perché il sistema delle conferenze permane e, addirittura, il governo in carica ne prevede il rafforzamento (cfr. relazione del sottosegretario Bressa)? La risposta non è difficile: perché alle conferenze partecipano i membri degli esecutivi regionali, entrando in rapporto con i membri dell'esecutivo nazionale. Qui sì che le regioni possono far valere i propri interessi (in particolare finanziari: è in questa sede che si distribuiscono le risorse dei fondi nazionali) e in effetti si può dire che i delegati regionali alla conferenza agiscono, secondo lo schema della rappresentanza degli interessi, con mandato vincolato;

7) come saranno eletti i nuovi senatori? È un vero mistero, perché il nuovo art. 57 Cost. contiene previsioni contrastanti, che non potranno essere tutte contestualmente attuate dalla legge elettorale. Secondo la nuova Costituzione, i consigli regionali e delle province autonome «eleggono» al proprio interno i senatori «con metodo proporzionale» «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi» e tenendo conto che «i seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio». Almeno tre cose non sono chiare:

a) chi decide quali consiglieri saranno senatori? Gli elettori che, secondo il nuovo testo costituzionale, «scelgono» (art. 57, co. 5, Cost.) o i consigli che, sempre secondo il nuovo testo costituzionale, «eleggono» (art. 57, co. 2, Cost.)? Le due parole hanno etimologicamente il medesimo significato, per cui: o gli elettori scelgono, ma allora i consigli si limitano a ratificare; o i consigli

eleggono, ma allora gli elettori danno mere indicazioni;

b) la ripartizione dei seggi tra le forze politiche presenti in consiglio regionale avverrà sulla base dei voti ricevuti da ciascuna lista o sulla base della composizione dei gruppi consiliari (nuovo art. 57, co. 6, Cost.)? La cosa non è equivalente, perché nel primo caso non avrebbe influenza il premio di maggioranza, che tutte le leggi elettorali regionali prevedono (sia pure in misura diversa), nel secondo sì;

c) se i senatori non di nomina presidenziale sono 95, e ogni regione e provincia autonoma esprime un sindaco (22 senatori) e due consiglieri regionali (44 senatori), per l'assegnazione dei seggi tra le regioni in base alla popolazione residuano 29 senatori: ma come si fa, dovendo ripartire 29 posti tra 20 regioni? Dal punto di vista matematico, non può venirne fuori alcuna distribuzione in base alla popolazione! E non cambia molto se si interpreta il nuovo art. 57, co. 2 e 3, Cost. nel senso che ogni regione esprime come minimo 2 senatori (44 senatori), perché residuano comunque solo 51 senatori da ripartire per 20;

8) se davvero il Senato eserciterà tutte le competenze previste dal nuovo art. 57, co. 5, Cost., come faranno, concretamente, i consiglieri/sindaci-senatori a trovare il tempo per esercitare il doppio mandato? In proposito, vanno anche ricordati i tempi stretti (10, 15, 30 giorni) entro cui il Senato deve esercitare le proprie competenze legislative;

9) se l'obiettivo della riforma è dare stabilità al sistema politico perché è stato previsto che si perde la carica di senatore se si perde la carica di consigliere regionale o sindaco? Questo darà vita a un Senato che andrà incontro a rinnovi parziali, privo di durata complessiva. La concreta configurazione della maggioranza di un organo statale dipenderà da vicende locali (anche personali: si pensi al caso Marrazzo), rendendo la stabilità dell'organo del tutto imprevedibile. È vero che il Senato non darebbe più la fiducia, ma in molte materie importanti rimarrebbe il bicameralismo legislativo perfetto, sicché approvare le leggi potrebbe risultare, anche per questa via, più difficile. Peraltro, anche qui c'è un'ambiguità: mentre infatti ai sensi del nuovo art. 57, co. 5, Cost., «la durata dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti» (dunque, occorre guardare alla durata dei consigli regionali e provinciali), ai sensi del nuovo art. 57, co. 6, Cost., la legge elettorale per il Senato dovrà, tra l'altro, regolare le modalità per la sostituzione dei senatori «in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale» (dunque, occorre guardare, rispettivamente, alla durata dei consigli regionali e

dei comuni).

## 5

### Quale Senato?

L'impressione che si ha concludendo queste brevi considerazioni è che la confusione del dato testuale della riforma sia frutto, oltre che dell'insipienza dei suoi autori materiali, della poca chiarezza concettuale che ha ispirato i suoi ideatori.

Si voleva una camera alta rappresentativa del territorio? Benissimo. Ma, allora, era necessario che i senatori fossero nominati, come in Germania, dagli esecutivi regionali e operassero con vincolo di mandato.

Si voleva una camera alta che partecipasse al procedimento legislativo (e addirittura a quello di revisione costituzionale)? Benissimo. Ma, allora, era necessario che i senatori fossero eletti dal popolo (o da un amplissimo collegio di eletti locali, come in Francia, dove gli elettori per il Senato sono 150.000, non 1.000 come sarebbero da noi...) e operassero senza vincolo di mandato.

La nuova Costituzione mescola come casualmente i diversi elementi, producendo il Senato in maniera analoga a quella con cui il dott. Frankenstein produceva la sua mostruosa creatura. Risultato? Un Senato privo di identità che molto probabilmente sarà privo di ruolo. Vale a dire, un possibile contropotere in meno sulla strada del governo.

---

<sup>8</sup> Come ha ricordato Dogliani nel corso di un'audizione in Senato, «la Germania è una entità federale – a volersi fermare al momento della sua stabilizzazione come tale – dalla metà del Trecento. L'imperatore Carlo IV ha fissato regole stabili e precise per l'elezione degli Imperatori con la promulgazione della Bolla d'Oro, nel 1356 (vent'anni prima che morisse Francesco Petrarca, per intendersi)».