

# **L'ELEZIONE DEL NUOVO SENATO QUALI OPZIONI PER GARANTIRE IL RISPETTO DI UNA DISCIPLINA FRUTTO DI UN COMPROMESSO POLITICO**

## **Oggetto**

Il disegno di legge Boschi «*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 in seconda votazione da entrambe le Camere, ma ancora soggetto all'esito non scontato della prossima consultazione referendaria del 4 dicembre, contiene un'articolata disciplina in merito all'elezione del nuovo Senato della Repubblica.

Tale disciplina verte su tre questioni principali:

- le modalità di assegnazione dei seggi alle Regioni;
- le natura e i requisiti della legge elettorale del nuovo Senato;
- la disciplina transitoria

Ognuna di queste questioni presenta problemi interpretativi e applicativi di diversa natura e rilevanza, il cui esame sarà oggetto della presente analisi.

Dopo una preliminare esposizione delle caratteristiche fondamentali del procedimento di elezione del nuovo Senato si passerà ad esaminarne gli aspetti problematici.

Ci si soffermerà in particolare sulla fondamentale questione della natura diretta o indiretta della elezione del Senato, ovvero della compatibilità o meno del suo duplice requisito:

la spettanza dell'elezione in capo ai Consigli regionali (nuovo art. 57, comma 2 Cost.) e la sua contestuale conformità alle scelte espresse degli elettori in occasione del rinnovo delle assemblee legislative regionali (nuovo art. 57, comma 5 Cost.).

Nell'affrontare tale questione fondamentale risulterà particolarmente utile ripercorrere l'iter di approvazione del ddl *Boschi* per la rilevanza delle modalità con cui si è pervenuti all'approvazione della sua versione definitiva.

Si procederà quindi all'illustrazione dei contenuti fondamentali dell'unico progetto di legge sino ad ora esistente in questa materia, il cosiddetto *Fornaro*, per poi terminare con una sorta di esercitazione, ovvero con una simulazione elettorale della presumibile composizione del nuovo Senato.

## **LE CARATTERISTICHE PRINCIPALI DELL'ELEZIONE DEL NUOVO SENATO**

Il nuovo Senato previsto dalla riforma costituzionale, estromesso dal rapporto fiduciario e chiamato a concorrere insieme alla Camera all'esercizio della funzione legislativa nei soli casi espressamente previsti<sup>1</sup>, verrà eletto, ovviamente nel caso di esito favorevole dell'imminente referendum costituzionale, con caratteristiche profondamente diverse da quelle attuali.

Il nuovo ramo del Parlamento sarà costituito da 95 Senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori di nomina presidenziale per un periodo di 7 anni e non rinnovabili<sup>2</sup>.

Dei 95 Senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali, 74 saranno eletti dai Consigli Regionali tra i loro componenti<sup>3</sup> e 21 tra i Sindaci, uno per ciascuna Regione e Provincia autonoma.

Il presupposto giuridico per accedere alla carica elettiva di Senatore diventa quindi l'aver conseguito una previa investitura popolare come Consigliere regionale o Sindaco.

La composizione del Senato risulta quindi caratterizzata da una sorta di *rinnovo continuo*, i Senatori, ad esclusione di quelli di nomina presidenziale, rimangono legati ai Consigli regionali che li hanno eletti e quindi decadono di volta in volta in occasione dei diversi e non coincidenti rinnovi

---

<sup>1</sup> Il quinto comma del nuovo articolo 55 Cost. recita:

*“Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi 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 e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato.”*

<sup>2</sup> Nel nuovo Senato ci saranno quindi, sia senatori a vita nominati prima della riforma, che senatori di nomina presidenziale dopo la riforma, la cui carica durerà 7 anni.

<sup>3</sup> I 74 seggi saranno assegnati alle Regioni proporzionalmente alla loro popolazione garantendo a ogni Regione un numero minimo di due Senatori e alle due Province autonome due Senatori.

delle assemblee legislative regionali. Per i Senatori-Sindaci il rinnovo si complica ulteriormente in quanto la loro decadenza si verificherà anche a seguito della scadenza della loro carica di Sindaci.

Abbiamo dunque un Senato che non verrà mai sciolto e che si rinnoverà ciclicamente allo scadere delle cariche elettive locali<sup>4</sup>. Nasce pertanto l'esigenza di prevedere un regime di *prorogatio* che consenta di mantenere la composizione numerica del Senato in attesa dell'insediamento dei nuovi eletti.

La legge bicamerale di cui al sesto comma dell'art. 57 Cost., a cui viene affidato il compito di individuare le modalità di assegnazione dei 95 seggi elettivi del Senato, dovrà inoltre assicurare il rispetto della cosiddetta *parità di genere* promuovendo l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza (art. 55, comma 2 Cost.).

## **IL RIPARTO DEI SEGGI TRA LE REGIONI**

Come già anticipato, l'articolo 57 del ddl *Boschi* prevede il Senato sia composto da 95 Senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali<sup>5</sup> eletti dai Consigli regionali o dalle Province autonome in conformità alle scelte degli elettori.

Per quanto concerne le modalità di ripartizione dei seggi, il terzo comma dell'articolo 57 Cost. prevede che nessuna Regione può avere un numero di Senatori inferiore a due, mentre ciascuna delle Province autonome di Trento e Bolzano ne ha due.

Il quarto comma infine precisa che, previa la ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

Tale criterio è analogo a quello previsto nel vigente articolo 57 della Costituzione; la formazione del Senato è sempre a base regionale, vengono individuati enti territoriali destinatari di

---

<sup>4</sup> *Davide Antonio Ambroselli*, Spunti di riflessione sulla legge elettorale per il Senato della repubblica nel modello delineato dalla riforma costituzionale, *Federalismi*, 2016, n. 18..

<sup>5</sup> Nonché da ulteriori cinque Senatori che possono essere nominati del Presidente della Repubblica

un numero fisso di Senatori <sup>6</sup>, è fissato un numero minimo di Senatori per le altre regioni, infine la ripartizione dei seggi è effettuata, proporzionalmente alla popolazione regionale, sempre in base al criterio dei quozienti interi e dei più alti resti.

Non è più presente il riferimento ai seggi assegnati alla circoscrizione Estero, non più applicabile al nuovo Senato.

Il secondo comma dell'articolo 39 "Disposizioni transitorie" prevede che, qualora in base all'ultimo censimento generale della popolazione il numero dei seggi senatoriali spettanti ex articolo 57 ad una Regione sia differente rispetto a quello risultante dall'utilizzo dei dati del censimento precedente, il Consiglio regionale eleggerà i Senatori in conformità della attribuzione dei seggi derivante dai nuovi dati demografici.

Di conseguenza il numero dei Senatori potrebbe variare rispetto al numero di cento previsto nel primo comma dell'articolo 57 perché il numero di novantacinque potrebbe, per un certo tempo, variare in aumento o in diminuzione qualora, in base alle risultanze del censimento, il numero dei seggi senatoriali spettanti ad una Regione fosse diverso rispetto a quello del censimento precedente.

Tale variabilità discende dal fatto che l'elezione dei Senatori potrebbe non coincidere, sotto l'aspetto temporale, nelle varie regioni e quindi tale scostamento nei numeri degli eletti potrebbe verificarsi per il periodo intercorrente tra il rinnovo dei Senatori in una Regione, che abbia variato la sua consistenza demografica, e il rinnovamento in un'altra Regione che possa compensare tale scostamento.

Infine a tale numero devono essere aggiunti gli ex presidenti della Repubblica e quei cittadini<sup>7</sup> che il Presidente della Repubblica eventualmente nominasse Senatori per un periodo di sette anni.

In base alle disposizioni costituzionali previste all'interno del ddl *Boschi*, che non si discostano nel metodo da quelle vigenti, il riparto dei seggi tra le Regioni avviene secondo le seguenti modalità.

---

<sup>6</sup> Un seggio alla Valle d'Aosta, 7 seggi al Trentino Alto Adige per la disciplina al momento ancora vigente, due seggi ciascuno per le Province Autonome.

<sup>7</sup> Vedi art. 59 quarto comma nel testo riformato

Preliminarmente si assegnano i quattro seggi fissi spettanti alle Province autonome di Trento e Bolzano sottraendoli dai novantacinque seggi complessivi; si individua il quoziente elettorale, dividendo il totale della popolazione italiana, come risultante dall'ultimo censimento, per novantuno; successivamente si provvede al calcolo dei quozienti spettanti a ciascuna Regione dividendo il totale della popolazione di ciascuna Regione per il quoziente elettorale.

Nel caso in cui una Regione non raggiungesse due quozienti interi, vengono attribuiti ugualmente i 2 seggi minimi, come disposto dal terzo comma dell'articolo 57 riformato; prendendo in considerazione soltanto le restanti regioni che superano i due quozienti interi, si procede calcolando un nuovo quoziente elettorale e si distribuiscono i restanti seggi secondo l'ordinamento decrescente dei quozienti interi e dei maggiori resti.

La tabella che segue illustra la distribuzione dei seggi secondo tale metodo .

| REGIONI              | POPOLAZIONE | SEGGI FISSI | POPOLAZIONE | QUOZIENTE ELETTORALE REGIONALE | QUOZIENTI INTERI | POPOLAZIONE | QUOZIENTE ELETTORALE REGIONALE | QUOZIENTI INTERI | ORDINAMENTO RESTI | SEGGI RIPARTO |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|--------------------------------|------------------|-------------|--------------------------------|------------------|-------------------|---------------|
| PIEMONTE             | 4.363.916   |             | 4.363.916   | 6,799440568                    | 6                | 4.363.916   | 6,394014498                    | 6                | 6                 | 7             |
| VALLE D'AOSTA        | 126.806     | 2           | 126.806     | 0,197577098                    | 0                |             |                                | 2                |                   | 2             |
| LOMBARDIA            | 9.704.151   |             | 9.704.151   | 15,12008893                    | 15               | 9.704.151   | 14,21853266                    | 14               |                   | 14            |
| PROVINCIA TRENTO     | 524.832     |             |             | 0                              |                  |             |                                | 2                |                   | 2             |
| PROVINCIA BOLZANO    | 504.643     |             |             | 0                              |                  |             |                                | 2                |                   | 2             |
| VENETO               | 4.857.210   |             | 4.857.210   | 7,568044555                    | 7                | 4.857.210   | 7,116789407                    | 7                |                   | 7             |
| FRIULI               | 1.218.985   | 2           | 1.218.985   | 1,899306967                    | 1                |             |                                | 2                |                   | 2             |
| LIGURIA              | 1.570.694   |             | 1.570.694   | 2,447306617                    | 2                | 1.570.694   | 2,301382567                    | 2                | 10                | 2             |
| EMILIA ROMAGNA       | 4.342.135   |             | 4.342.135   | 6,765503477                    | 6                | 4.342.135   | 6,362100953                    | 6                | 8                 | 6             |
| TOSCANA              | 3.672.202   |             | 3.672.202   | 5,721677331                    | 5                | 3.672.202   | 5,380514388                    | 5                | 7                 | 5             |
| UMBRIA               | 884.268     | 2           | 884.268     | 1,377782641                    | 1                |             |                                | 2                |                   | 2             |
| MARCHE               | 1.541.319   |             | 1.541.319   | 2,401537275                    | 2                | 1.541.319   | 2,258342285                    | 2                | 11                | 2             |
| LAZIO                | 5.502.886   |             | 5.502.886   | 8,574075741                    | 8                | 5.502.886   | 8,062834588                    | 8                |                   | 8             |
| ABRUZZO              | 1.307.309   |             | 1.307.309   | 2,036925058                    | 2                | 1.307.309   | 1,915470577                    | 1                | 2                 | 2             |
| MOLISE               | 313.660     | 2           | 313.660     | 0,488715303                    | 0                |             |                                | 2                |                   | 2             |
| CAMPANIA             | 5.766.810   |             | 5.766.810   | 8,985297119                    | 8                | 5.766.810   | 8,449536322                    | 8                | 4                 | 9             |
| PUGLIA               | 4.052.566   |             | 4.052.566   | 6,314324489                    | 6                | 4.052.566   | 5,937824137                    | 5                | 1                 | 6             |
| BASILICATA           | 578.036     | 2           | 578.036     | 0,900640945                    | 0                |             |                                | 2                |                   | 2             |
| CALABRIA             | 1.959.050   |             | 1.959.050   | 3,052406152                    | 3                | 1.959.050   | 2,870402203                    | 2                | 3                 | 3             |
| SICILIA              | 5.002.904   |             | 5.002.904   | 7,795051146                    | 7                | 5.002.904   | 7,330260415                    | 7                | 9                 | 7             |
| SARDEGNA             | 1.639.362   |             | 1.639.362   | 2,554298591                    | 2                | 1.639.362   | 2,401994996                    | 2                | 5                 | 3             |
| TOTALE               | 59.433.744  |             | 58.404.269  |                                | 81               | 55.282.514  |                                | 89               |                   | 95            |
| QUOZIENTE ELETTORALE | 653.118,07  | 10          | 641805,1538 |                                |                  | 682.500,17  |                                |                  |                   |               |

Dai dati tabellari emerge che la grandezza demografica delle varie regioni è alla base della notevole differenza nella consistenza numerica delle relative rappresentanze in Senato.

Otto regioni, ovvero Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise e Basilicata, oltre alle due Province Autonome di Trento e Bolzano ottengono solo due seggi senatoriali, peraltro suddivisi con imputazione di un seggio per un Consigliere regionale e il secondo per un Sindaco. Le rimanenti regioni godono di maggiore dotazione quanto a Consiglieri:

per prima viene la Lombardia con quattordici seggi, poi la Campania con nove, il Lazio con otto, seguono Piemonte, Veneto e Sicilia con sette, Emilia Romagna e Puglia sei, Toscana cinque, per finire Calabria e Sardegna tre.

E' però possibile ipotizzare una diversa distribuzione dei seggi fra le regioni qualora in forza della lettura dell'inciso contenuto nel quarto comma dell'articolo 57 riformato " previa applicazione delle disposizioni del precedente comma" si interpretasse la norma nel senso di attribuire a ciascuna Regione il numero minimo di due seggi, per poi procedere alla ripartizione degli ulteriori 53 seggi<sup>8</sup>, sempre proporzionalmente alla popolazione, col metodo dei quozienti interi e dei maggiori resti.

| REGIONI              | POPOLAZIONE | ASSEGNAZIONE 2<br>SEGGI EX LEGE | ASSEGNAZIONE<br>PREVENTIVA 2<br>SEGGI | POPOLAZIONE | QUOZIENTI  | QUOZIENTI<br>INTERI | ORDINAMENTO<br>RESTI | SEGGI | TOTALE<br>SEGGI |
|----------------------|-------------|---------------------------------|---------------------------------------|-------------|------------|---------------------|----------------------|-------|-----------------|
| PIEMONTE             | 4.363.916   |                                 | 2                                     | 4.363.916   | 3,96011374 | 3                   | 2                    | 4     | 6               |
| VALLE D'AOSTA        | 126.806     |                                 | 2                                     | 126.806     | 0,11507238 |                     |                      |       | 2               |
| LOMBARDIA            | 9.704.151   |                                 | 2                                     | 9.704.151   | 8,80620564 | 8                   | 4                    | 9     | 11              |
| PROVINCIA TRENTO     | 524.832     | 2                               |                                       |             | 0          |                     |                      |       | 2               |
| PROVINCIA BOLZANO    | 504.643     | 2                               |                                       |             | 0          |                     |                      |       | 2               |
| VENETO               | 4.857.210   |                                 | 2                                     | 4.857.210   | 4,40776221 | 4                   |                      | 4     | 6               |
| FRIULI               | 1.218.985   |                                 | 2                                     | 1.218.985   | 1,10618977 | 1                   |                      | 1     | 3               |
| LIGURIA              | 1.570.694   |                                 | 2                                     | 1.570.694   | 1,4253544  | 1                   | 11                   | 1     | 3               |
| EMILIA ROMAGNA       | 4.342.135   |                                 | 2                                     | 4.342.135   | 3,94034818 | 3                   | 3                    | 4     | 6               |
| TOSCANA              | 3.672.202   |                                 | 2                                     | 3.672.202   | 3,33240548 | 3                   |                      | 3     | 5               |
| UMBRIA               | 884.268     |                                 | 2                                     | 884.268     | 0,80244483 |                     | 5                    | 1     | 3               |
| MARCHE               | 1.541.319   |                                 | 2                                     | 1.541.319   | 1,39869753 | 1                   |                      |       | 3               |
| LAZIO                | 5.502.886   |                                 | 2                                     | 5.502.886   | 4,99369246 | 4                   | 1                    | 5     | 7               |
| ABRUZZO              | 1.307.309   |                                 | 2                                     | 1.307.309   | 1,18634097 | 1                   |                      | 1     | 3               |
| MOLISE               | 313.660     |                                 | 2                                     | 313.660     | 0,28463639 |                     |                      |       | 2               |
| CAMPANIA             | 5.766.810   |                                 | 2                                     | 5.766.810   | 5,23319503 | 5                   |                      | 5     | 7               |
| PUGLIA               | 4.052.566   |                                 | 2                                     | 4.052.566   | 3,6775736  | 3                   | 7                    | 4     | 6               |
| BASILICATA           | 578.036     |                                 | 2                                     | 578.036     | 0,52454912 |                     | 9                    | 1     | 3               |
| CALABRIA             | 1.959.050   |                                 | 2                                     | 1.959.050   | 1,77777501 | 1                   | 6                    | 2     | 4               |
| SICILIA              | 5.002.904   |                                 | 2                                     | 5.002.904   | 4,53997484 | 4                   | 8                    | 5     | 7               |
| SARDEGNA             | 1.639.362   |                                 | 2                                     | 1.639.362   | 1,48766841 | 1                   | 10                   | 2     | 4               |
| TOTALE               | 59.433.744  | 4                               | 38                                    | 58.404.269  |            | 43                  |                      | 52    | 95              |
| QUOZIENTE ELETTORALE | 653.118,07  |                                 |                                       | 1101967,34  |            |                     |                      |       |                 |

Dal confronto fra le tue tabelle appare evidente che con l'applicazione di questo secondo metodo di calcolo si è operato un certo generale riequilibrio fra la consistenza numerica delle diverse delegazioni regionali, peraltro a tutto vantaggio delle regioni della fascia demografica media: la maggiore, la Lombardia, perde tre seggi passando da quattordici a undici, la Campania due (mentre in precedenza ne aveva nove), il Piemonte, il Veneto e il Lazio ne perdono uno ciascuna mentre acquistano un seggio Liguria, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Marche e Basilicata (che passano da due a tre), infine Calabria e Sardegna ne ottengono quattro.

<sup>8</sup> il numero si ricava sottraendo dal totale di 95 i seggi attribuiti alle regioni (  $19 \times 2 = 38$ ) oltre a quelli attribuiti per legge alle due Province autonome.

## **IL PRIMO PROBLEMA DELLA LEGGE ELEZIONE ELETTORALE DEL NUOVO SENATO: ELEZIONE DIRETTA O INDIRETTA?**

Il problema fondamentale della futura legge elettorale dei 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali riguarda la difficoltà di garantire il rispetto, superandone l'apparente contrasto, di due disposizioni<sup>9</sup> inserite nel nuovo articolo 57 Cost. :

- i Consigli regionali eleggono con metodo proporzionale i Senatori tra i propri componenti e nella misura di uno per ogni Regione tra i Sindaci dei rispettivi territori (art. 57, comma 2 Cost.);

- l'elezione dei Senatori dovrà avvenire in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei Consigli Regionali (art. 57, comma 5 Cost.)

Ovvero, i prossimi Senatori saranno eletti indirettamente dai Consigli Regionali, o direttamente dai cittadini, o sulla base di una legislazione elettorale che sappia mescolare e far convivere elementi dei due tipi di investitura?

Giova ricordare preliminarmente che si tratta di due disposizioni inserite nell'articolo 57 Cost. in tempi diversi e che ogni sforzo di individuazione dei possibili contenuti della futura legislazione elettorale del Senato non può prescindere da una ricostruzione dell'iter di approvazione di questa disposizione.

## **LA DISCIPLINA DELL'ELEZIONE DEL NUOVO SENATO: LE MODIFICHE INTRODOTTE DURANTE L'ITER DELLA SUA APPROVAZIONE**

L'articolo 57 del disegno di legge *Boschi*, così come approvato inizialmente dal Senato l'otto agosto 2014, in sede di prima deliberazione, risultava inequivoco rispetto all'elezione del Senato. Veniva infatti previsto che i Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano avrebbero eletto, con metodo proporzionale, i Senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori.

---

<sup>9</sup> In realtà esiste una terza disposizione contenuta all'interno del sesto comma dell'articolo 57 Cost. in base alla quale i seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio, che presenta ulteriori problemi interpretativi che saranno oggetto d'esame nei successivi paragrafi.

Il 10 marzo 2015 la Camera confermava questa disciplina, precisando unicamente che la durata del mandato dei Senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali **dai** quali sono stati eletti<sup>10</sup>, per chiarire che il Senatore - Consigliere o il Senatore - Sindaco che perde la carica di Consigliere o Sindaco decade da Senatore senza margini di discrezionalità da parte del Senato.

**Fino a questo punto *nulla quaestio* in merito alla natura indiretta della elezione del Senato da parte dei Consigli regionali.**

L'adozione di un sistema elettorale indiretto sembrava d'altra parte coerente e appropriata alla posizione e alle funzioni attribuite al nuovo Senato estromesso dal rapporto fiduciario e chiamato a rappresentare le istituzioni territoriali e non direttamente i cittadini.

Ad un Senato eletto direttamente dai cittadini sarebbe stato più complesso negare, sia l'espressione della fiducia, che una intesa partecipazione al procedimento legislativo<sup>11</sup>.

In Europa d'altra parte le secondo Camere sono elette prevalentemente in modo indiretto<sup>12</sup>.

Nell'autunno del 2015, in un clima di profonda divisione che rischiava di compromettere l'approvazione del ddl *Boschi* si raggiungeva con l'approvazione del cosiddetto emendamento *Finocchiaro*, un compromesso politico, di importanza determinante per l'approvazione della riforma, tra il governo e una componente della maggioranza, che pretendeva l'introduzione di una elezione diretta del nuovo Senato da parte dei cittadini.

Conformemente alla sua natura di compromesso i contenuti e le modalità di inserimento della nuova disciplina all'interno della nuova versione dell'articolo 57 Cost. presentano dei margini di incertezza e ambiguità difficilmente superabili attraverso l'interpretazione.

L'emendamento *Finocchiaro* non interviene sul secondo comma dell'articolo 57, che continua a prevedere una elezione del nuovo Senato da parte dei Consigli Regionali e sul quale si era già

---

<sup>10</sup> La precedente formulazione del comma 5 dell'articolo 57 Cost. approvata dal Senato recitava:

*La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali **nei** quali sono stati eletti*

<sup>11</sup> *Valeria 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 costituzionale.it.

<sup>12</sup> *Roberto D'Alimonte*, Elezione dei senatori, perché è meglio indiretta, Sole 24 ore 17 settembre 2015.

realizzata la cosiddetta *doppia conforme* approvazione da parte delle Camere preclusiva, a giudizio del Governo, di ogni ulteriore modifica.

Si decide invece di intervenire sul comma 5 dell'articolo 57 stabilendo che i Senatori sono eletti sempre dai Consigli Regionali, ma in conformità delle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo delle assemblee legislative regionali.

Viene quindi mantenuta l'elezione dei Senatori in capo ai Consigli regionali, ma viene introdotto l'ulteriore requisito che tale elezione debba risultare conforme ai risultati delle elezioni indette per il rinnovo dei Consigli medesimi.

E' chiaro quindi che ci troviamo di fronte a un compromesso politico e lo sforzo di individuazione di quale legislazione elettorale per il nuovo Senato possa in qualche modo assicurare il rispetto di una disciplina che contiene elementi di apparente inconciliabilità, come l'idea di una elezione indiretta dei Senatori da parte dei Consigli Regionali, che deve però conformarsi ai risultati di una precedente elezione diretta delle assemblee legislative regionali, non deve dimenticare il presupposto che sta alle spalle della approvazione della versione finale dell'articolo 57 Cost..

Dopo aver richiamato la posizione di autorevole dottrina<sup>13</sup>, secondo cui non si capisce da chi saranno scelti i nuovi Senatori, in quanto, se sono "designati" dagli elettori non possono essere "eletti" dai Consigli regionali, esaminiamo brevemente le diverse opzioni ragionevolmente percorribili per l'elezione del nuovo Senato.

## **LA LEGGE ELETTORALE DEL NUOVO SENATO: QUALI OPZIONI E QUALI PROBLEMI?**

I Senatori dovranno essere eletti dai Consigli regionali, ma in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati Consiglieri in occasione del rinnovo delle assemblee legislative regionali.

---

<sup>13</sup> *Gustavo Zagrebelsky* "Il mio No per evitare una democrazia svuotata", Repubblica 26 maggio 2016.

I Senatori sembrerebbero quindi sottoposti ad una sorta di duplice investitura da parte dei cittadini e da parte dei Consigli regionali.

Le modalità in base alle quali il voto popolare dovrà essere collegato all'elezione da parte dei Consigli regionali è demandato alla legge bicamerale di cui comma 6 dell'articolo 57 Cost. .

Siamo di fronte ad una duplice alternativa:

*considerare quella consiliare un'investitura di una scelta operata, sostanzialmente, dal corpo elettorale, oppure, ritenere che l'elezione continui ad essere indiretta, anche se circoscritta ai candidati senatori individuati - in precedenza - dal corpo elettorale.<sup>14</sup>*

Rispetto alla prima opzione si potrebbe pensare ad un listino regionale per l'elezione dei Consiglieri-Senatori collegato ad ognuna delle diverse liste elettorali per l'elezione dei Consigli regionali.

I seggi spettanti a ciascuna Regione sarebbero poi distribuiti proporzionalmente tra i diversi listini sulla base dei voti conseguiti dalla lista collegata e assegnati poi sulla base delle preferenze espresse dall'elettore nei confronti tra i diversi candidati componenti il listino.

Tale opzione, che esprime altresì l'obiettivo di quella componente della maggioranza che ha ottenuto la presentazione e l'approvazione del cosiddetto emendamento *Finocchiaro*, sembrerebbe la più debole, in quanto riducendo l'elezione da parte dei Consigli regionali a una sorta di presa d'atto dei risultati del voto popolare, finirebbe con il dimenticare il disposto dei primi due commi dell'articolo 57 Cost., che parlano di Senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e non direttamente dei cittadini e di una loro elezione con metodo proporzionale da parte dei Consigli regionali.

La seconda alternativa, ovvero l'idea di una elezione indiretta da parte dei Consigli Regionali di candidati precedentemente espressi dal voto popolare, sembrerebbe la più coerente con gli obiettivi della riforma e con il disposto complessivo dell'articolo 57 Cost.:

---

<sup>14</sup> Ved. nota n. 8.

*l'investitura rimarrebbe indiretta ma la scelta consiliare verrebbe legittimata politicamente attraverso il voto popolare.*<sup>15</sup>

D'altra parte la terminologia impiegata nel quinto comma dell'articolo 57 Cost., ovvero la conformità dell'elezione alle scelte espresse dagli elettori in occasione del rinnovo dei Consigli regionali sembra *essere sufficientemente (e, forse, volutamente) vaga da ammettere le più diverse opzioni implementative, fino a poter recuperare quasi pienamente il modello di elezione indiretta originariamente introdotto nel testo governativo*<sup>16</sup>.

L'alternativa pregiudiziale tra elezione diretta o indiretta dei Senatori non esaurisce ovviamente l'insieme delle principali criticità o ambiguità della disciplina elettorale del Senato che investono ancora ulteriori questioni.

Il comma 2 dell'articolo 57 Cost. prevede che i Consigli regionali e i due Consigli provinciali 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.

Emerge immediatamente interrogativo se l'elezione dei Senatori-Consiglieri sarà contestuale a quella dei Senatori-Sindaci e se anche alla elezione di quest'ultimi si applicherà il metodo proporzionale.

In realtà sono sostenibili entrambe le interpretazioni e tale nodo dovrà essere sciolto con una scelta politica all'interno della legge elettorale bicamerale del nuovo Senato.

Da una parte si potrebbe infatti affermare, *che l'aver anteposto il primo inciso, riferito al metodo proporzionale, all'oggetto dell'elezione ("i senatori") e la concentrazione della descrizione del meccanismo elettorale in un solo periodo, denoterebbero l'intenzione di estendere lo stesso metodo a tutti i senatori da eleggersi;* in senso opposto invece l'utilizzo della congiunzione "e" potrebbe esprimere una distinzione tra i due momenti elettorali quello relativo ai Senatori-Consiglieri regionali da una parte e quello relativo ai Senatori-Sindaci dall'altra.

---

<sup>15</sup> Ved. nota n. 8.

<sup>16</sup> Giovanni Piccirilli, Prospettive di organizzazione del "Nuovo Senato", in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, n. 3 del 2016.

All'interno della Costituzione non esiste un'indicazione espressa di necessaria simultaneità dell'elezione dei Senatori-Consiglieri e dei Senatori-Sindaci, è pertanto legittimo immaginare anche una elezione disgiunta.<sup>17</sup>

Si tratta inoltre di definire l'ambito di applicazione del metodo proporzionale: a un'unica elezione di tutti i Senatori, o alla sola elezione dei Senatori-Sindaci<sup>18</sup>?

Emerge poi una grave incongruenza in merito agli effetti del ricorso al metodo proporzionale nei confronti delle Regioni che devono eleggere due soli Senatori, così come tassativamente previsto per i Consigli provinciali.

La garanzia delle minoranze, che dovrebbe costituire il connotato principale di un sistema elettorale proporzionale, diventa impossibile allorché si devono assegnare due seggi di cui uno a un Senatore-Consigliere e l'altro a un Senatore-Sindaco.

Nelle Regioni che assegnano due soli seggi e nei Consigli provinciali non sarà possibile altresì garantire il rispetto della parità di genere.

All'interno della nuova legge elettorale del Senato dovrà poi essere affrontata e risolta una ultima questione, ovvero l'interpretazione dell'ultimo periodo del sesto comma dell'articolo 57 Cost., in base al quale i seggi saranno *attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio*.

Tutti i sistemi elettorali regionali presentano componenti maggioritarie più o meno accentuate: i voti ottenuti dai partiti non corrispondono ai seggi ottenuti, ovvero alla composizione della Assemblea legislativa.

Come verranno quindi pesati i voti e i seggi all'interno di un sistema elettorale proporzionale?

Anche questo è un nodo che dovrà essere sciolto dalla legge elettorale del Senato, di cui al comma 6 dell'articolo 57 Cost..

---

<sup>17</sup> Ved. nota n.5.

<sup>18</sup> Rispetto ai sindaci nasce l'ulteriore questione relativa alla definizione della loro classe di appartenenza: Si potranno candidare solo i sindaci dei Comuni maggiori e entro quali limiti demografici?

## LA DISCIPLINA TRANSITORIA

L'art. 39 del ddl *Boschi* contiene un'articolata disciplina transitoria dal cui esame possiamo ricavare alcuni importanti elementi per stabilire le modalità di elezione del nuovo Senato.

Innanzitutto il comma 11 dell'articolo 39 prevede che la nuova legge elettorale del Senato potrà essere sottoposta *in sede di prima applicazione, nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge* a un particolare giudizio di legittimità costituzionale su ricorso motivato di una minoranza qualificata di Deputati e Senatori.

Si desume pertanto che la **nuova legge elettorale del Senato possa essere approvata anche in questa legislatura.**

Viene inoltre assegnato alle Regioni e alle Province autonome un termine di 90 giorni dalla entrata in vigore della legge elettorale del Senato per conformare le rispettive disposizioni legislative e regolamentari alla nuova disciplina.

In questa fase si dovrà porre particolare attenzione nell'evitare che un'eventuale inerzia del legislatore regionale possa determinare una paralisi del procedimento di elezione dei Senatori.

Il primo comma dell'articolo 39 individua poi il sistema elettorale con cui addivenire all'elezione del Senato in sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore di quella legge elettorale bicamerale, di cui al sesto comma dell'articolo 57 Cost., che disciplinerà a regime l'elezione della seconda Camera.

L'applicazione del sistema elettorale sinteticamente definito all'interno del primo comma dell'articolo 39 è subordinato al verificarsi di due distinte condizioni, *in sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore della legge elettorale di cui al sesto comma dell'articolo 57 Cost.*, unite da una congiunzione *e* che può avere valore sia cumulativo che disgiuntivo .

Siamo di fronte a un problema interpretativo di natura non meramente formale, in quanto dalla sua soluzione dipende l'applicazione o meno del sistema elettorale previsto all'interno delle

disposizioni transitorie nel caso di approvazione, in questa legislatura, della legge elettorale di cui al sesto comma dell'art. 57 Cost..

L'attribuzione di un valore congiuntivo alla *e* sembrerebbe portare a conseguenze non accettabili, in questo caso, infatti, nelle applicazioni successive alla prima del comma 1 dell'articolo 39 e in mancanza di legge elettorale del Senato la normativa elettorale transitoria non sarebbe più applicabile.

Esisterebbe poi un secondo argomento che deporrebbe in favore di una interpretazione disgiuntiva delle due condizioni:

*la impossibilità giuridica di applicare alla prima costituzione del nuovo Senato (che dovrà avvenire entro termini fissati dalla legge costituzionale) il principio introdotto all'art. 57, quinto comma, (l'elezione in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi) che presupporrebbe lo scioglimento contestuale e anticipato di tutti i Consigli, effetto che la legge ordinaria statale non pare poter ottenere, quanto meno per le autonomie speciali, per le quali la durata dei Consigli è stabilita dagli statuti speciali. **Quindi la prima elezione dovrebbe avvenire in ogni caso in base alla norma transitoria, mentre per le elezioni successive (per il rinnovo parziale dei senatori cessati) essa si applicherebbe solo in mancanza di una legge elettorale.***<sup>19</sup>

Esaminiamo sinteticamente il sistema elettorale descritto all'interno dell'articolo 39 (*Disposizione transitorie*) del ddl Boschi, posto che dovrebbe essere il primo ad essere applicato.

Ovviamente il fatto che un sistema elettorale sia disciplinato da una fonte di rango costituzionale, anche se di natura transitoria, costituisce già un'anomalia e pone immediatamente il problema della sua completezza e della eventuale necessità di ulteriori integrazioni da introdurre con interventi normativi non preventivamente identificati dall' articolo 39 medesimo.

---

<sup>19</sup> Il nuovo senato nel disegno di legge costituzionale sul superamento del bicameralismo paritario approvato. Analisi del testo e problematiche applicative. Area giuridico legislativo del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, nota n.10- 2 marzo 2016

## **SISTEMA ELETTORALE PER LA PRIMA ELEZIONE DEL SENATO**

Nel primo comma dell'art. 39 del ddl *Boschi* è descritto il sistema elettorale per la prima elezione del nuovo Senato.

Si tratta di un sistema elettorale indiretto che affida la scelta dei nuovi Senatori ai soli Consiglieri regionali.

La formula elettorale è di natura proporzionale ed è basata sul sistema dei quozienti interi e dei migliori resti.

In ogni Regione le liste dei candidati sono formate da Consiglieri e Sindaci.

Per individuare il quoziente elettorale si divide la somma totale dei voti ottenuti da ciascuna lista per il numero dei seggi assegnati alla Regione.

I voti di ciascuna lista vengono divisi per il quoziente elettorale e i seggi sono assegnati in corrispondenza dei quozienti interi ottenuti dalle singole liste; i seggi residui vengono assegnati alle liste che hanno ottenuto i migliori resti.

A parità di resti il seggio è assegnato alla lista che non ha ottenuto seggi, o in mancanza a quella che ha ottenuto il numero minore di seggi.

Il sistema elettorale esclude l'espressione di preferenza in quanto i seggi vengono attribuiti ai candidati di ciascuna lista in base al loro ordine di presentazione.

All'interno della lista che ha ottenuto il maggior numero di voti può essere esercitata l'opzione nell'ambito dei seggi spettanti, per l'elezione del Sindaco o, in alternativa, di un Consigliere.

## **IL PROGETTO DI LEGGE FORNARO**

Un gruppo di Senatori<sup>20</sup> del Partito Democratico ha presentato, nel gennaio di quest'anno, un disegno di legge intitolato "*Norme per l'elezione del Senato della Repubblica*".

Secondo l'intenzione dei proponenti, questo ddl costituirebbe la naturale prosecuzione applicativa di quanto previsto al comma 5 dell'articolo 57 riformato, laddove si prevede che i Consigli regionali eleggano i Consiglieri-Senatori, in occasione delle elezioni regionali "*in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge di cui al sesto comma.*"

Il successivo comma sei, infatti, rinvia a una futura legge, approvata da entrambe le Camere, per regolamentare "*le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio.*"

A integrazione del sistema delineato da tali norme generali vale infine la previsione del secondo comma dell'articolo 55, secondo cui *le leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere promuovono l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.*

Secondo l'intenzione dei presentatori la c.d. proposta *Fornaro*, rappresenterebbe l'intervento del Legislatore statale al cui contenuto dovrebbero conformarsi le disposizioni legislative e regolamentari delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, così come disposto nell'articolo 39, comma undici, ultimo periodo<sup>21</sup> del testo di riforma costituzionale.

---

<sup>20</sup> Fornaro, Broglia, Casson, Chiti, Corsini, D'adda, Dirindin, Gatti, Gotor, Guerra, Guerrieri Paleotti, Lai, Lo Giudice, Lo Moro, Manassero, Martini, Migliavacca, Mucchetti, Pegorer, Ricchiuti, Ruta, Sonogo, Tocci, Tronti.

<sup>21</sup> Art. 39, co. 11, estratto: "*Entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, come modificato dalla presente legge costituzionale, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano conformano le rispettive disposizioni legislative e regolamentari a quanto ivi stabilito*".

Il sistema elettorale a base della proposta è quello del collegio uninominale di lista; il territorio regionale viene suddiviso in tanti collegi<sup>22</sup> quanti sono i seggi senatoriali attribuiti alla Regione e in ogni collegio è presente un unico candidato collegato alla propria lista regionale.

Per rispettare l'equilibrio nella rappresentanza è previsto che un genere non possa essere presente per oltre il sessanta per cento dei candidati complessivi di ciascuna lista regionale.

L'elettore ha a disposizione due schede, una per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Regione, l'altra per la scelta del Consigliere-Senatore.

Previamente si calcola la cifra elettorale di ciascuna lista regionale sommando i voti ottenuti dai candidati nei singoli collegi .

La somma dei voti conquistati dai candidati, collegati alla propria lista regionale, costituirà la cifra elettorale di quest'ultima; per individuare il quoziente elettorale si procederà dividendo la somma delle cifre elettorali delle liste regionali per il numero dei seggi attribuiti alla Regione e successivamente, dividendo la cifra elettorale di ogni lista per tale quoziente, in base alla formula dei quozienti interi e dei più alti resti, saranno attribuiti a ciascuna lista i seggi di spettanza.

La fase successiva riguarderà l'individuazione dei Consiglieri-Senatori eletti di ogni singola lista regionale; a tal fine si provvederà a formare una graduatoria dei candidati basata sulla migliore percentuale di voti ottenuti da ciascun candidato rispetto al totale dei voti della lista regionale.

Ai sensi dell'articolo sette il Consiglio regionale eleggerà i Senatori-Consiglieri sulla base delle risultanze dei verbali di scrutinio delle schede, senza peraltro poter apportare alcuna modifica e in tal modo rispettando alla lettera l'espressione del voto popolare, in totale adesione al c.d. detto emendamento *Finocchiaro* al comma 5 dell'articolo 57 che parla di Senatori eletti "*in conformità alle scelte espresse dagli elettori in occasione del rinnovo dei medesimi organi....*"

L'ultimo articolo della proposta, il nono, prevede anche le modalità di elezione da parte del Consiglio regionale dei senatori che rivestono la carica di Sindaco.

---

<sup>22</sup> Nelle Regioni che eleggono un solo consigliere senatore il collegio corrisponde all'intero territorio regionale

Il Consiglio per le Autonomie locali ( CAL), convocato entro sette giorni dall'insediamento del neo Consiglio Regionale, provvede ad individuare una terna di candidati, dove siano presenti entrambi i generi.

Entro i successivi sette giorni dall'individuazione, il Consiglio Regionale procede all'elezione del Senatore con votazione a scrutinio segreto.

Nel ddl sono previste altre disposizioni di particolare rilevanza per raccordare il contenuto della proposta con il sistema elettorale di ciascuna Regione nonché sotto il profilo del procedimento elettorale.

Ogni Regione dovrà provvedere entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge ad adeguare le proprie leggi e regolamenti elettorali per evitare, ai sensi dell'articolo 126 della Costituzione, lo scioglimento del Consiglio regionale.

Infine per il ruolo del Consigliere-Senatore, con l'unica eccezione del Presidente della Giunta regionale, è prevista l'incompatibilità per la carica di assessore, nell'Ufficio di Presidenza del Consiglio e nelle Commissioni consiliari.

## **LE SIMULAZIONI DEL NUOVO SENATO**

Sono state effettuate due diverse simulazioni della composizione del nuovo Senato applicando il sistema elettorale descritto all'interno del comma 1 dell'articolo 39 (*Disposizione transitorie*) del ddl *Boschi*, la prima ha per oggetto l'individuazione dei seggi conseguiti rispettivamente dal centro sinistra, dal centro-destra e da tutte le altre liste rappresentate nei Consigli Regionali, la seconda si concentra invece sui seggi conseguiti dalle singole liste, indipendentemente dalla loro appartenenza alle due grandi aree del centro sinistra e del centro destra.

Scopo della simulazione non è tanto quello di restituire un dato ovvio, ovvero la prevalenza dei voti conseguiti dal centro sinistra (47 seggi), o dal PD in particolare (35 seggi) , quanto piuttosto quello di testare il sistema elettorale descritto all'interno delle disposizioni transitorie.

L'opportunità di concentrarci su questo secondo aspetto nasce da una duplice motivazione:

una quantificazione attendibile dei seggi ottenuti dalle diverse liste risulta quanto mai precaria per la pluralità di elementi arbitrari e imprevedibili che possono intervenire nella consultazione, la concreta applicazione, all'interno di una simulazione elettorale, delle disposizioni contenute nel primo comma dell'articolo 39 consente invece di verificarne comunque la completezza.

Dall'esame delle simulazioni effettuate emerge, che il criterio di prevalenza introdotto dall'articolo 39 in base al quale *a parità di resti, il seggio è assegnato alla lista che non ha ottenuto seggi o, in mancanza, a quella che ha ottenuto il numero minore di seggi* si rivela insufficiente, in quanto si verificano casi (uno nella prima simulazione, ma ben sei (29%) nella seconda) in cui le liste che hanno ottenuto il medesimo resto non hanno conseguito seggio alcuno.

Nasce così l'esigenza di integrare il disposto dell'articolo 39 all'interno di una fonte normativa, che il legislatore costituzionale non ha proceduto a identificare preventivamente.

L'illusione di poter introdurre direttamente e sinteticamente in Costituzione una normativa elettorale completa non poteva che dimostrarsi vana.

## **Bibliografia**

*Davide Antonio Ambroselli*, Spunti di riflessione sulla legge elettorale per il Senato della repubblica nel modello delineato dalla riforma costituzionale, *Federalismi*, 2016, n. 18

*Valeria 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 costituzionale.it*.

*Roberto D’Alimonte*, Elezione dei senatori, perché è meglio indiretta, *Sole 24 ore* 17 settembre 2015.

*Gustavo Zagrebelsky* “Il mio No per evitare una democrazia svuotata”, *Repubblica* 26 maggio 2016.

*Giovanni Piccirilli*, Prospettive di organizzazione del “Nuovo Senato”, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3 del 2016.