

FOCUS RIFORMA COSTITUZIONALE
3 AGOSTO 2016

La legge elettorale per il nuovo Senato: un possibile vincolo all'autonomia politica regionale?

di **Pietro Faraguna**

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico
LUISS Guido Carli – Roma

e **Giovanni Piccirilli**

Ricercatore di Diritto costituzionale
LUISS Guido Carli – Roma



La legge elettorale per il nuovo Senato: un possibile vincolo all'autonomia politica regionale?*

di Pietro Faraguna

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico
LUISS Guido Carli – Roma

e Giovanni Piccirilli

Ricercatore di Diritto costituzionale
LUISS Guido Carli – Roma

Sommario: 1. Premessa. La nuova composizione del Senato fondata sul necessario cumulo di mandati (senatoriale e regionale/locale). – 2. Il quadro costituzionale novellato sulla composizione e la legislazione elettorale per il Senato. – 3. Una possibile interpretazione iper-maggioritaria dei margini a disposizione della legge elettorale del Senato. – 4. La (eventuale?) fase transitoria e la tensione tra elezione indiretta e valorizzazione delle scelte degli elettori. – 5. Le “scelte” degli elettori tra elezione del Senato e elezione dei Consigli regionali e le sorti dell'unica competenza concorrente rimasta in Costituzione: l'art. 122, primo comma, Cost. – 6. Quale spazio per l'inserimento di meccanismi volti al riequilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza politica? – 7. L'impatto sugli strumenti dell'autonomia politica regionale: la legislazione elettorale regionale e la disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità. – 8. Conclusioni.

* Il contributo fa parte del focus di *federalismi* sulla Riforma costituzionale, ed è pubblicato previa approvazione di un Comitato di valutazione, come da regole contenute nella presentazione del focus. Il testo costituisce uno sviluppo della comunicazione svolta in occasione del I Convegno di Studio di Diritti Regionali, tenutosi all'Università degli Studi di Milano “Bicocca” il 13 giugno 2016 sul tema “Rappresentanza politica e autonomie”, i cui atti sono in corso di pubblicazione. Gli autori desiderano rivolgere un ringraziamento agli organizzatori del Convegno per l'occasione di discussione offerta, e in particolare la prof.ssa Lara Trucco, coordinatrice del *panel* su “Ordinamenti autonomi e strumenti di partecipazione democratica” che ha ospitato la presente comunicazione, nonché gli intervenuti nella discussione seguita alla presentazione per i preziosi spunti di riflessione offerti, e tra questi in particolare i proff. Enzo Balboni, Massimo Carli, Anna Mastromarino e Guido Rivosecchi. Gli autori restano, come è ovvio, gli unici responsabili di eventuali inesattezze e mancanze. Il testo è frutto di un lavoro comune tra i due autori. Tuttavia, i paragrafi 2, 6 sono imputabili a Pietro Faraguna, mentre i paragrafi 3, 4 e 5 a Giovanni Piccirilli.

1. Premessa. La nuova composizione del Senato fondata sul necessario cumulo di mandati (senatoriale e regionale/locale).

Oggetto del presente contributo sono le disposizioni concernenti il sistema elettorale per il Senato della Repubblica contenute nel testo di legge costituzionale approvato dalle Camere in seconda deliberazione il 12 aprile 2016, nella prospettiva del loro impatto (potenziale o verosimile) sull'autonomia politica delle Regioni e delle Province autonome.

Preliminarmente all'analisi delle disposizioni concernenti il sistema elettorale del Senato, sembra opportuno sottolineare un profilo che si ritiene assolutamente centrale, sia in senso generale sulla composizione del “nuovo” Senato, sia nello specifico in relazione al suo sistema di elezione: com'è noto, la composizione del “nuovo” Senato prevede la necessità del cumulo tra il mandato senatoriale e quello regionale o locale, in quanto sono eleggibili a senatori unicamente – al di là dei cinque senatori di nomina presidenziale e degli ex Presidenti della Repubblica, componenti di diritto – i consiglieri regionali e, nella misura di uno per ciascuna Regione o Provincia autonoma, i sindaci dei comuni dei rispettivi territori. Tale soluzione ha consentito di ricondurre a coerenza due dei punti fermi sulla base dei quali è stata modellata la composizione del nuovo Senato, quali la sua trasformazione in un'Assemblea a elezione indiretta e l'eliminazione delle indennità per i suoi membri¹. La congiunzione tra questi due aspetti ha costituito il punto di partenza per giungere alla definizione della composizione del Senato riformato: un'Assemblea basata non solo sulla elezione indiretta, ma anzi sul necessario cumulo di mandati rappresentativi o di governo presso le autonomie regionali o comunali (ossia gli unici livelli territoriali nei quali permangono organi eletti direttamente dai cittadini). Il necessario cumulo di mandati ha infatti consentito di giungere contestualmente a due obiettivi annunciati sin dal titolo del disegno di legge governativo², ossia la “riduzione del numero dei parlamentari” (consistente in realtà in una riduzione dei “soli” senatori, posto che i deputati restano 630³) e la “riduzione dei costi della politica”, consistente almeno nella eliminazione della indennità per i senatori, come pure dei “rimborsi o analoghi trasferimenti monetari recanti oneri a carico della

¹ Cfr. l'art. 9 del testo di legge costituzionale, che modifica l'art. 69 vigente, limitando l'indennità ai soli membri della Camera dei deputati.

² A.S. 1429, XVII leg., “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 seconda della Costituzione”.

³ ... anche alla luce del fatto che una eventuale riduzione del numero dei deputati avrebbe comportato la necessità di un nuovo intervento sulla legislazione elettorale per la Camera dei deputati, almeno nel senso della rideterminazione del numero (o della dimensione) dei collegi e dell'entità del premio di maggioranza, che avrebbe verosimilmente innescato ulteriori “tentazioni” di ulteriori interventi sulla disciplina contenuta nella l. 52 del 2015.

finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali”⁴, nonché della fissazione del limite agli emolumenti per i consiglieri regionali pari all’importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione⁵.

Questo punto di osservazione sulle disposizioni che delineano la composizione e il sistema di elezione del Senato non può essere ignorato. La trasformazione della seconda Camera e la specifica opzione relativa alla sua composizione devono essere lette anche alla luce dell’intenzione del legislatore di revisione costituzionale di “portare al centro” soggetti già investiti da un mandato rappresentativo (e, eventualmente, di governo) negli organi degli enti territoriali, e regionali in particolar modo. In questa maniera si è creato, mediante una sorta di “unione personale” dei mandati senatoriale e territoriale, un collegamento diretto e necessario tra rappresentanza “nei” territori e rappresentanza “dei” territori, avendo come obiettivo parallelo la costituzione di premesse per una reciproca convergenza dei fini e dei mezzi, nell’auspicio di ridurre la conflittualità tra livelli di governo.

Tuttavia, alla luce di quanto descritto, va valutata sin dal principio la possibilità che da questa scelta di fondo, che informa l’intero impianto della revisione costituzionale, derivi una compressione dell’autonomia politica regionale, e in particolare dell’autonomia legislativa delle Regioni, almeno nel senso di una riduzione della possibilità di autonoma decisione circa i destini del mandato rappresentativo regionale, quantomeno per quei consiglieri che saranno chiamati a ricoprire anche l’incarico senatoriale, nonché del suo intreccio con il regime delle ineleggibilità e incompatibilità⁶.

2. Il quadro costituzionale novellato sulla composizione e la legislazione elettorale per il Senato.

Il testo di legge costituzionale prefigura un complesso intreccio nel sistema delle fonti relativamente alla composizione del Senato, alla relativa legislazione elettorale e “di contorno”.

Nel testo di legge costituzionale vengono posti alcuni punti fermi, tuttavia bisognosi di interpretazione, svolgimento e completamento da parte della legislazione successiva.

I punti fermi risultano essere i seguenti:

⁴ Così l’art. 40, comma 2, del testo di legge costituzionale.

⁵ Così la modifica all’art. 122 Cost., operata dall’art. 35 del testo di legge costituzionale.

⁶ Per un inserimento complessivo nel quadro dell’autonomia politica regionale del sistema di elezione, nonché del regime delle ineleggibilità e incompatibilità, v. M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008, nonché G. PERNICIARO, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Padova, 2013.

- il numero dei seggi elettivi (novantacinque), mentre cinque ulteriori senatori possono essere nominati, per una sola volta e in virtù degli altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico o letterario, dal Presidente della Repubblica (ferma restando la permanenza dei senatori a vita in carica al momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale⁷). A questi si aggiungo gli ex Presidenti della Repubblica, componenti di diritto;
- la ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti, ma in ogni caso nessuna Regione o Provincia autonoma può avere un numero di senatori inferiore a due;
- i senatori vengono eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano;
- la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali “dai” quali sono stati eletti;
- l'attribuzione dei seggi (e dunque il sistema elettorale del Senato) è rimessa a una legge approvata secondo il procedimento paritario⁸ di cui all'art. 70, primo comma, Cost., come novellato.

Sembrano invece meritevoli di ulteriore approfondimento due ulteriori disposizioni del testo di legge costituzionale, rispettivamente relative al “metodo proporzionale” per l'elezione dei senatori, di cui all'art. 57, secondo comma, Cost., nonché al fatto che l'elezione dei senatori viene effettuata dai Consigli regionali “in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi”. Questi due specifici punti, che rinviando

⁷ L'art. 40, comma 5, del testo di legge costituzionale prevede che il numero di senatori di nomina presidenziale non possa comunque superare il numero di cinque, tenuto conto, appunto, anche della permanenza dei senatori a vita in carica al momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale.

⁸ Il riferimento al procedimento (in questo caso “paritario”) appare preferibile rispetto a quelli relativi alla titolarità della funzione legislativa sul punto (monocamerale/bicamerale), se non altro alla luce del non semplice coordinamento tra le relative disposizioni di cui agli artt. 55 e 70 Cost. Nel dibattito a commento del testo di revisione costituzionale sembrano essere invece state privilegiate dizioni quali leggi “bicamerali” e “monocamerali”: v., ad esempio, E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2015, p. 203 s.; G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in *Rassegna parlamentare*, 2015, p. 765 s. In senso leggermente diverso, adottando la terminologia di “leggi bicamerali paritarie” e “leggi bicamerali asimmetriche”, S. STAIANO, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, ivi, p. 885 s. e ID., *I nuovi procedimenti legislativi*, in *Federalismi.it*, 22 giugno 2016. Nel senso, a cui si aderisce in queste pagine, di individuare due sole categorie di procedimenti legislativi (“paritario” e “a prevalenza Camera”), si rinvia all'analisi di N. LUPO, *I nuovi procedimenti legislativi: le (condivisibili) opzioni di fondo e qualche profilo problematico (risolvibile in sede attuativa)*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2016, in particolare p. 3-4.

ai contenuti della citata legge elettorale per il Senato, costituiranno motivo di specifico approfondimento *infra* (si vedano, in particolare, i paragrafi 3 e 5).

La stessa legge elettorale, oltre alle modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato deve recare anche regole per la sostituzione dei senatori, in caso di cessazione alla carica elettiva regionale o locale (art. 57, sesto comma, Cost.). La legge di revisione costituzionale delimita l'elettorato attivo e passivo dell'elezione dei senatori, individuando nei consiglieri regionali e delle Province autonome l'elettorato attivo e nello stesso insieme, a cui si aggiungono i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori, l'elettorato passivo. Quanto all'elettorato passivo, la riforma interviene anche a modificare i requisiti di età minima dell'elettorato passivo al Senato, che – nel testo vigente dell'articolo 58 Cost. – sono posti su una soglia piuttosto elevata (40 anni). Tale previsione, oltre a onorare la matrice etimologica del *nomen* Senato, introduce a Costituzione vigente uno degli elementi di differenziazione più significativa nella composizione delle due Camere. La riforma elimina infatti tale disposizione, e l'età minima dell'elettorato passivo al Senato finirebbe per essere regolata solo indirettamente da un quadro normativo che per le Regioni a Statuto ordinario si risolve nel semplice requisito della maggiore età⁹, ma che in alcune Regioni a Statuto speciale può essere altrimenti regolato. Nel quadro normativo attualmente vigente ciò avviene in un caso, e in particolare nell'art. 15, comma secondo, dello Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia, che prevede che “sono eleggibili al Consiglio regionale gli elettori che abbiano compiuto il 25° anno di età il giorno delle elezioni”. Tale norma introduce dunque un requisito specifico che non ci sarebbe alcuna ragione di ritenere superato dal testo di riforma costituzionale¹⁰. A questa anomalia, se ne aggiungerebbe quella per cui il 25 anni di età sarebbero un requisito implicito per i soli Consiglieri-senatori eletti dal Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, non essendovi invece limitazioni di tal tipo all'elettorato passivo del sindaco-senatore della medesima Regione. Vi sarebbe pertanto un caso di elezione indiretta ove l'età

⁹ Così è disposto per i consigli regionali delle Regioni a Statuto ordinario dall'art. 4 della l. 17 febbraio 1968, n. 108 e, per i sindaci, dall'art. 55 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Sul punto si veda L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, in *Forum sul d.d.l. costituzionale “Renzi-Boschi”. Dieci studiosi a confronto*, a cura di P. Costanzo, A. Giovannelli e L. Trucco, Torino, 2015, p. 29 s.

¹⁰ Sono invece da ritenersi senz'altro abrogate le disposizioni che negli Statuti regionali prevedevano l'incompatibilità dell'ufficio di consigliere regionale e di senatore (così lo stesso art. 15, terzo comma, dello Statuto regionale del Friuli Venezia Giulia e l'art. 3, comma 7, dello Statuto della Regione Sicilia; Art. 28, secondo comma, dello Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol; Art. 17 dello Statuto della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Art. 17, secondo comma, dello Statuto della Regione Sardegna), evidentemente ripetitive della disposizione di cui all'art. 122, comma secondo, Cost. esplicitamente abrogata dalla riforma costituzionale. Dunque, a quanto risulta, quello del Friuli Venezia Giulia è l'unico caso residuo di differenziazione, sulla base dell'età, dell'elettorato passivo per il Consiglio regionale rispetto alla maggiore età.

minima dell'elettorato attivo sarebbe più alta di quella richiesta per (parte de)l'elettorato passivo, posto che i Consiglieri regionali di quella Regione, la cui età minima è 25 anni, potrebbero eleggere un sindaco-senatore la cui età minima è invece di 18 anni.

Al di là di questi aspetti – che possono essere ritenuti di dettaglio e imputabili a un infelice coordinamento dei diversi livelli normativi – assai più rilevante è il fatto che la riforma non interviene nemmeno a modificare il vigente primo comma dell'art. 122 della Costituzione, che – nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica – affida alla disciplina della legge regionale il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consigli regionali.

La legge regionale interviene perciò a disciplinare – pur nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica – elementi assai rilevanti, nella misura in cui questa determina la formazione dei Consigli regionali, che integrano l'elettorato attivo e (parte del)l'elettorato passivo dell'elezione del nuovo Senato. Discorso diverso va fatto per la rimanente “parte” dell'elettorato passivo: i sindaci. Anche in questo caso, infatti, l'elettorato passivo sarà parzialmente determinato da una fonte “esterna” alla legislazione elettorale dedicata, ovvero dalla legislazione elettorale dei Comuni, che l'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost. affida ancora alla competenza esclusiva statale e, all'interno di questa, alla legislazione “paritaria”, *ex art. 70*, primo comma, Cost.

3. Una possibile interpretazione iper-maggioritaria dei margini a disposizione della legge elettorale del Senato.

L'interpretazione di alcune disposizioni del testo di legge costituzionale risulta aperta a soluzioni divergenti e dalle quali conseguirebbero implicazioni per la legislazione elettorale molto diverse tra loro.

In particolare, è il riferimento al “metodo proporzionale” di cui all'art. 57, secondo Cost.¹¹, a far sorgere un importante interrogativo, atteso che dalla formulazione del testo non è univoco il suo riferirsi alla interezza dei senatori che ciascun Consiglio è chiamato a eleggere, oppure alla sola parte di senatori componenti del Consiglio regionale (lasciando quindi al di fuori del “metodo proporzionale” i sindaci). Ancor prima, non è chiaro se il momento elettorale in seno ai Consigli regionali sia unico e congiunto tra le due componenti da eleggere costituite dai consiglieri

¹¹ “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”.

regionali e dai sindaci, oppure sia costituito da due elezioni separate, una limitata ai senatori che sono membri del Consiglio regionale e una limitata ai sindaci della Regione. Questa seconda ipotesi sembra supportata dal fatto che solo per i senatori-consiglieri (e non anche per i senatori-sindaci) si prevede un vincolo derivante dalla “conformità” alle scelte degli elettori espresse in sede di elezione dei Consigli, che sembra orientare l’interpretazione della disposizione in parola come fondante due distinte *rationes* alla base della elezione dei senatori in seno alle Assemblee regionali.

La possibilità che si tratti di due elezioni separate e che il “metodo proporzionale” si riferisca a una sola di esse condurrebbe verosimilmente a una composizione del Senato estremamente diversa e, verosimilmente, assai più “maggioritaria”. Infatti, secondo questa ipotesi i sindaci potrebbero essere eletti tutti dalle singole maggioranze consiliari.

Tra l’altro, alla luce del quadro emergente dalla composizione corrente dei Consigli regionali, sembra esserci un forte incentivo per il partito di maggioranza relativa (ossia, il soggetto necessariamente protagonista della fase di attuazione) al fine di approdare a tale soluzione interpretativa, che non sembra esclusa dalla lettera del testo della riforma costituzionale¹². È noto, infatti che la massima parte delle Regioni possono oggi contare su maggioranze consiliari di centrosinistra (18 su 21, considerando le due Province autonome: dunque tutte ad esclusione di Liguria, Lombardia e Veneto), le quali dunque potrebbero assicurarsi l’elezione del sindaco in ciascun Consiglio regionale, senza con ciò intaccare le proprie prerogative nel riparto proporzionale dei restanti seggi. Tale interpretazione avrebbe un impatto molto significativo in particolare nelle 10 Regioni o Province autonome in cui si eleggono solo 2 senatori (tutte per altro, ad esclusione della Liguria, governate dal centrosinistra¹³), in quanto – interpretando la disposizione costituzionale nel senso indicato – la legge elettorale per il Senato potrebbe consentire una rappresentanza regionale della sola maggioranza consiliare.

In tal modo, proiettando le attuali contingenze politiche su tale scenario, si verificherebbe il probabile spostamento in favore del centrosinistra di 8 seggi “netti” (tali, tuttavia, da comportare

¹² La lettura dell’inciso “con metodo proporzionale” come riferita ai soli senatori-consiglieri è stata adottata, a quanto risulta dall’articolato elaborato, da un modello di proposta di legge elettorale per il Senato elaborato dagli allievi del XXVII corso ISLE, in merito alla quale cfr. A. D’ATENA, *Un’ipotesi di legge elettorale per il Senato: la proposta elaborata dagli allievi del XXVIII Corso ISLE*, in *Osservatorio Costituzionale, Rivista AIC* (23 giugno 2016).

¹³ La ripartizione dei seggi tra le Regioni che si accoglie nel presente contributo è quella elaborata dal Servizio studi-Dipartimento istituzioni della Camera dei Deputati ed esposta nel Dossier di documentazione a corredo del testo di riforma n. 216/10, XVI leg., reperibile anche al sito internet <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/AC0500L.Pdf> (v. spec. p. 14).

nel complesso, un mutamento negli equilibri del Senato di 16 seggi totali¹⁴, sui 95 seggi elettivi totali): si tratta, è evidente, di numeri tali da fornire un incentivo molto appetibile a sostegno dell'interpretazione segnalata, che non è strettamente impedita dalla lettera della disposizione.

Non pare dunque il caso di escludere *a priori* tale interpretazione, per quanto esistano certamente validi argomenti di sistema che vi si oppongano, a cominciare dal fatto che l'affidamento dell'elettorato attivo dei senatori ai Consigli, e non alle Giunte regionali, pare privilegiare l'esigenza di dare adeguato spazio anche alle minoranze politiche regionali.

4. La (eventuale?) fase transitoria e la tensione tra elezione indiretta e valorizzazione delle scelte degli elettori.

L'art. 39, comma 6, del testo di legge costituzionale in discussione prevede che l'approvazione della legge elettorale per il Senato avvenga entro sei mesi dalle prime elezioni della Camera dei deputati successive all'entrata in vigore della legge costituzionale. Quindi, a stare a questa disposizione, dovrebbero essere la Camera eletta sulla base della legge n. 52 del 2015 e il Senato eletto sulla base della disciplina transitoria ad approvare la nuova legge elettorale per il Senato, che non potrebbe essere approvata dalle Camere attuali.

Tuttavia, tale disposizione deve essere interpretata anche alla luce del successivo comma 11, come modificato nel corso del secondo passaggio parlamentare al Senato. Il comma 11 contiene una disciplina primariamente disposta ad altri fini (relativa cioè all'accesso al giudizio della Corte costituzionale delle leggi elettorali "promulgate" nella stessa legislatura in cui avviene l'entrata in vigore della revisione costituzionale), ma sembra fornire elementi ulteriori e parzialmente diversi rispetto al quadro tracciato poc'anzi in ordine alla successione temporale delle leggi elettorali per il Senato. Tale comma – modificato nel corso dell'*iter* parlamentare a seguito di un compromesso interno alla maggioranza finalizzato a consentire il giudizio della Corte costituzionale anzitutto sulla legge elettorale per la Camera dei deputati – dispone infatti che, "anche ai fini" della sottoposizione della legge elettorale per il Senato al giudizio della Corte costituzionale, predetto termine "decorra" dalla data di entrata in vigore della stessa legge costituzionale, permettendo quindi – sempre che ciò sia in effetti percorribile, vista la natura meramente ordinatoria dei

¹⁴ Il numero 16 è computato nel seguente modo: 10 sono le Regioni o Province autonome che eleggono solo 2 senatori; in 9 di esse la maggioranza è di centrosinistra che, nell'interpretazione prospettata, potrebbe eleggere un "proprio" sindaco in aggiunta al consigliere regionale. Di conseguenza, scontando il caso opposto della Liguria, 8 seggi "transiterebbero" dal centrodestra (o comunque dal secondo partito/coalizione del Consiglio regionale) al centrosinistra, che verrebbe a beneficiare quindi di 8 seggi, "persi" dagli schieramenti avversari, realizzando appunto un +16 nel computo degli equilibri in Senato.

termini contenuti in norme costituzionali transitorie – che siano la Camera e il Senato della XVII legislatura ad approvare tale legge, all’indomani dall’entrata in vigore della riforma costituzionale. Ulteriore conferma della possibilità per il Parlamento attuale di intervenire ad approvare la legge elettorale per il Senato “riformato” proviene infine dall’art. 41 del testo della legge di revisione costituzionale, che pone il citato art. 39, comma 11, tra le (poche) disposizioni di immediata applicazione, mentre invece la massima parte della legge di revisione costituzionale troverà applicazione a partire dalla legislatura successiva allo scioglimento delle Camere attuali.

In ogni caso, indipendentemente dal *dies a quo* in cui sarà possibile procedere all’approvazione della legge elettorale per il Senato, l’art. 39, comma 1, della legge costituzionale pone disposizioni transitorie “per l’elezione del Senato della Repubblica”, “in sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore della legge di cui all’articolo 57, sesto comma, della Costituzione”.

Anche qui, sembra possibile interpretare l’art. 39, comma 1, sia nel senso che l’approvazione della legge elettorale per il Senato da parte del Parlamento della XVII legislatura, appaiono le seguenti: (i) che l’approvazione nella legislatura attuale della legge di cui all’art. 57, sesto comma, Cost. precluda l’entrata in funzione del Senato transitorio, sia nel senso che quest’ultimo sia ugualmente necessario “in sede di prima applicazione”.

In sostanza, il nodo interpretativo sta tutto nella “e” che lega la sede “di prima applicazione” e “l’entrata in vigore della legge” elettorale per il Senato: a seconda che vi si attribuisca un valore cumulativo o disgiuntivo tra i due termini che essa lega ne consegue una sola delle due interpretazioni segnalate. Il Senato transitorio sarebbe quindi necessario¹⁵ secondo una interpretazione e soltanto eventuale secondo un’altra interpretazione.

Il meccanismo previsto di elezione in via transitoria è di tipo proporzionale a liste concorrenti, di natura “mista”, ossia composte sia da consiglieri regionali (o delle Province Autonome) che da sindaci (dei Comuni compresi nel relativo territorio), “sposando” quindi l’idea che il momento elettorale sia (o magari possa) essere congiunto tra le due categorie di senatori. Ciascun consigliere regionale può esprimere un solo voto. Alla lista che consegue più voti è inoltre concessa la possibilità di optare per l’elezione del sindaco o del consigliere regionale¹⁶, esercitando perciò una scelta che ha evidentemente ricadute anche sulle scelte delle altre liste, posto che permane il limite di un solo sindaco-senatore per delegazione regionale. Perciò se la lista

¹⁵ Aderisce a questa prima impostazione N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2015.

¹⁶ La disciplina transitoria non descrive nel dettaglio come e da chi questa opzione andrà esercitata, e tale aspetto potrebbe comportare non pochi problemi e controversie in sede applicativa. Sul punto, cfr. E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, 2016, p. 47.

“vincente” sceglierà il sindaco, le altre liste eleggeranno soltanto consiglieri-senatori; se invece dovesse optare per un consigliere, la scelta sembra doversi trasferire, a scorrimento, alle liste successive (ancorché questa procedura non sia in alcun modo disciplinata dalla disposizione in esame). Dunque, la disposizione transitoria per l’elezione del Senato opta per una delle due soluzioni del dubbio interpretativo segnalato *supra* (par. 3) circa il secondo comma dell’art. 57, nel senso di riferire il “metodo proporzionale” sia ai consiglieri regionali che ai sindaci.

Qualora, al contrario, si ritenesse che l’approvazione della legge elettorale per il Senato da parte del Parlamento della XVII legislatura, e sempre che tale legge risulti di immediata applicazione anche alla fase precedente al rinnovo dei Consigli regionali, sembrerebbe in astratto possibile che essa individui una soluzione diversa da quella indicata dalla disposizione transitoria, anche appunto nel senso di ritenere distinto il momento elettorale interno ai consiglieri regionali da quello volto all’elezione del sindaco.

Infine, è altresì possibile che la legge elettorale per il Senato “a regime” venga sì approvata dal Parlamento della XVII legislatura, ma che questa non sia di immediata applicazione (almeno nel senso che non regoli la prima elezione del Senato precedente ai rinnovi dei singoli Consigli regionali). In questo caso si farebbe quindi ricorso all’art. 39, comma 1, “in via di prima applicazione”, per poi procedere nel senso prefigurato da tale legge elettorale per i rinnovi parziali conseguenti alle elezioni di ciascun Consiglio regionale¹⁷.

5. Le “scelte” degli elettori tra elezione del Senato e elezione dei Consigli regionali e le sorti dell’unica competenza concorrente rimasta in Costituzione: l’art. 122, primo comma, Cost.

Uno dei pochi emendamenti introdotti nell’ultimo passaggio parlamentare del testo di legge costituzionale ha stabilito che l’elezione dei senatori-consiglieri regionali da parte dei Consigli regionali debba avvenire “in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi”¹⁸.

Si sono così reintrodotti alcuni elementi che richiamano una partecipazione diretta dei cittadini al procedimento di elezione di una parte cospicua dei senatori (sono esclusi infatti i senatori-sindaci, i senatori di nomina presidenziale e i senatori di diritto). Tuttavia, il testo non delinea modalità

¹⁷ Si v., in tal senso, N. LUPO, *Il nuovo Senato: rappresentanza e sistemi di voto*, in *Amministrazione in cammino*, 8 giugno 2016.

¹⁸ Approfondisce questo doppio vincolo 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 Forumcostituzionale.it, 24 novembre 2015, spec. p. 4.

rigide di attuazione di tale meccanismo e, a dire il vero, la terminologia impiegata – “scelte espresse dagli elettori” – 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 governativo¹⁹.

Volendo provare a fornire una interpretazione della disposizione richiamata²⁰, sembra possibile sottolineare come essa si riferisca, al contempo, a due momenti elettorali diversi, soggetti a discipline e competenze legislative differenti.

Per un primo profilo, essa menziona “le scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi”. Tale parte della disposizione risulta evidentemente riferita non già all’elezione dei senatori (di competenza esclusiva statale *ex art. 57*, sesto comma, Cost., da esercitarsi mediante una legge *ex art. 70*, primo comma Cost.) quanto piuttosto al momento elettorale dei Consigli regionali, il cui sistema di elezione resta – *ex art. 122*, primo comma, Cost., sul punto in maniera invariata rispetto al regime costituzionale vigente – di competenza regionale “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica” (quest’ultima, per altro da approvarsi secondo le medesime forme di cui all’art. 70, primo comma Cost.). Tra l’altro, il titolo competenziale di cui all’art. 122 Cost., risulta l’ultimo “superstite” della competenza concorrente (o ripartita) ad esito della revisione costituzionale, almeno nelle forme previste in precedenza²¹.

Al contrario, è la “conformità” a tali scelte (e l’interpretazione da dare a tale “conformità”, nonché le modalità per farla valere nella votazione in seno al singolo Consiglio regionale) che risulta rientrare a pieno titolo nella disciplina elettorale del Senato strettamente intesa, ossia sulla “modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri [regionali]” di cui all’art. 57 Cost.

In sintesi, appare impossibile definire compiutamente il sistema elettorale del Senato (di cui alla legge prevista dall’art. 57, sesto comma), senza intervenire contestualmente sulla ulteriore

¹⁹ Registra l’esistenza di “difficoltà applicative” nell’interpretazione della locuzione riportata nel testo T.E. FROSINI, *Bicameralismo differenziato e governabilità*, in *Federalismi.it*, n. 12/2016, p. 4.

²⁰ La collocazione dell’inciso è assai infelice, come segnalato da G. DI COSIMO, *Molto rumore per nulla? Difetta e incongruenza della lungamente attesa riforma del Senato*, in *Le Regioni*, 2015, 4, p. 853, che individua nella parte finale del secondo (e non quinto, come avvenuto) comma dell’art. 57 la sede naturale per tale disposizione. Similmente, aggiungendovi l’incongruità sintattica, S. STAIANO, *I nuovi procedimenti legislativi*, cit., p. 3.

²¹ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *La “scomparsa” della competenza ripartita e l’introduzione della clausola di supremazia*, in www.issirfa.cnr.it, settembre 2014, nonché U. DE SIERVO, *La brutta fine del nostro regionalismo*, in *Federalismi.it*, n. 12/2016, p. 2, il quale ricorda che ad essa debba aggiungersi anche quella in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche.

disciplina di principio dei sistemi elettorali regionali (di cui alla diversa legge di cui all'art. 122, primo comma, Cost.). Il *puzzle* conseguente alla disposizione per cui i Consigli regionali eleggono i senatori tra i propri componenti “in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi” non sembra possibile sciogliersi altrimenti che valorizzando le “scelte” degli elettori all'interno di disposizioni di principio *ex art.* 122 Cost. riferite ai sistemi elettorali regionali e poi accostandovi una ulteriore disciplina circa la “conformità” a tali scelte nel momento elettorale interno ai consigli finalizzato alla elezione dei Senatori (questo da ricondursi all'ambito di cui all'art. 57 Cost.).

6. Quale spazio per l'inserimento di meccanismi volti al riequilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza politica?

L'obiettivo del riequilibrio della rappresentanza di genere, che il testo della Costituzione vigente contempla già agli articoli 51, primo comma, e 117, settimo comma²², è ribadito, con specifico riferimento alle leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere, dal nuovo articolo 55, secondo comma, Cost., ove si prevede che tali leggi stabiliscano modalità di elezione che promuovano l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.

Che il testo di legge costituzionale ponga (o meglio, ribadisca) tale obbligo è perciò incontestabile. Assai più complicato da sciogliere è il nodo sulle modalità mediante le quali la legge elettorale statale per il Senato possa dare attuazione a tale principio costituzionale.

L'esperienza italiana in materia di legislazione elettorale statale e regionale e riequilibrio di genere della rappresentanza ha infatti dato vita a una prassi e una relativa giurisprudenza costituzionale consistenti. Tale esperienza mostra come i meccanismi che la Costituzione ammette per implementare tale principio possono essere dei più vari, escludendosi però la legittimità costituzionale di forme di garanzia di seggi “di genere” in uscita²³. In concreto sono stati

²² Sul significato di questo quadro normativo costituzionale, e i mutamenti sopravvenuti in sede di revisione costituzionale a cavallo del nuovo millennio, si veda, *ex plurimis*, S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi*, Milano, 2013; M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino, 2011, e, volendo, P. FARAGUNA, *Recenti sviluppi dell'esperienza costituzionale italiana in tema di c.d. “quote rosa”*, in *L'eguaglianza alla prova delle azioni positive*, a cura di F. Spitaleri, Torino, 2013, p. 41 s.

²³ I meccanismi che possono adottarsi per promuovere il riequilibrio di genere dipendono infatti dal contesto elettorale, e tra quelli che sono stati più comunemente sperimentati con successo vi sono la determinazione di una quota minima (o massima) di candidati dello stesso sesso nella medesima lista elettorale, la cd. doppia preferenza di genere (che consente all'elettore di esprimere fino a due preferenze, a patto che i candidati a cui le preferenze siano accordate siano di sesso diverso), o la necessità di alternanza di candidati di sesso diverso nell'ordine delle liste elettorali. La giurisprudenza della Corte costituzionale (per una panoramica della quale si rinvia alle fonti riportate nella nota precedente), seppur contraddistinta da oscillazioni anche significative, è approdata ad ammettere la compatibilità con la

sperimentati vari sistemi, tra i quali maggiore fortuna hanno avuto il meccanismo della c.d. doppia preferenza di genere e delle quote di lista.

È chiaro però come la possibilità di introdurre uno di questi meccanismi di riequilibrio nel complesso sistema elettorale che conduce all'elezione del Senato dipenda in grande parte dal tipo di sistema elettorale che le singole Regioni adotteranno, e che sia pertanto piuttosto difficile ipotizzare che la legge di cui all'art. 57, sesto comma, Cost. possa introdurre un meccanismo autoapplicativo valido per tutte le Regioni. Potrebbe invece essere assai più semplice, anche se sarebbe probabilmente superfluo (anche se non sufficiente, per i motivi che si esporranno a breve), che la legge elettorale statale ribadisca la «formula generica e senza vincoli specifici»²⁴ disposta dalla Costituzione, affidando alle stesse leggi regionali il compito di attuare il principio costituzionale.

In questa sede si segnala la recente approvazione della l. 15 febbraio 2016, n. 20, recante “Disposizioni volte a garantire l'equilibrio nella rappresentanza tra donne e uomini nei Consigli regionali”, di modifica della legge n. 165/2004 – recante principi fondamentali cui le Regioni a statuto ordinario devono attenersi nella disciplina dei loro sistemi elettorali – con cui non soltanto si è rimarcata la necessità di attuare il principio costituzionale della parità di genere²⁵, ma si sono specificati i meccanismi attraverso i quali tale principio deve essere ripreso e concretizzato dalle leggi regionali. In particolare, si è previsto che le Regioni debbano introdurre, in considerazione del sistema elettorale prescelto: *a)* quote di lista e doppia preferenza di genere, ove il sistema elettorale preveda il voto di preferenza; *b)* quote di lista e alternanza di genere in caso di sistema elettorale che preveda “liste bloccate”; e *c)* il limite del 60 per cento di candidati dello stesso sesso nell'ambito delle candidature presentate con uno stesso simbolo, nel caso in cui il sistema elettorale regionali opti per i collegi uninominali.

Costituzione dei meccanismi più vari di attuazione di tale principio, facendo però intendere che non sarebbe compatibili con la Costituzione meccanismi che garantissero quote di genere “in uscita”, nel senso di creare veri e propri seggi riservate a candidati di un sesso specifico in un'assemblea elettiva.

²⁴ Così A. FALCONE, *Partecipazione politica e riequilibrio di genere nelle assemblee elettive e negli organi di governo: legislazione e giurisprudenza costituzionale nell'ordinamento italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, p. 17-18.

²⁵ L'obbligo era infatti già previsto nell'art. 117, comma 7, della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2011, n. 3, che stabilisce che le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. Nonostante una qualche misura promozionale fosse prevista in molti degli Statuti regionali e nella legislazione elettorale regionale, vi era un certo grado di disomogeneità, ma soprattutto le *performance* delle misure promozionali erano ben lungi dall'avvicinare il sistema di governo regionale a un modello di democrazia paritaria, con rappresentanze femminili nei Consigli regionali che non superano la soglia del 20% in nessuna regione salvo la Campania.

Tale intervento legislativo è suscettibile di avere effetti indiretti anche sulla realizzazione del principio di pari opportunità di genere all'accesso alla carica senatoriale, poiché promuovere la presenza di consiglieri di entrambi i sessi integra una condizione necessaria (seppure non ancora sufficiente) al fine di costruire condizioni di equilibrio della rappresentanza di uomini e donne nel nuovo Senato, essendo l'elettorato passivo della carica senatoriale circoscritto a consiglieri e sindaci: in un contesto nel quale non vi siano consiglieri regionali né sindache è chiaramente impossibile prevedere qualunque meccanismo di promozione dell'equilibrio di genere al Senato²⁶. La legge elettorale statale potrebbe spingersi anche oltre, ed anzi il quadro costituzionale sembra puntare nella direzione dell'inclusione di meccanismi di riequilibrio anche nella "seconda fase" della vicenda elettorale dei senatori, non accontentandosi dei (pur necessari) meccanismi di promozione della parità di genere nei consigli regionali.

Vi è peraltro da sottolineare come l'aspetto qui analizzato, per quanto sia spesso ignorato, non è da considerarsi secondario anche in virtù dell'ulteriore novità apprestata dalla riforma, che assoggetta le leggi elettorali al sindacato diretto della Corte costituzionale. Tale forma di accesso illumina quella zona d'ombra della giustizia costituzionale con cui l'ordinamento italiano si è a lungo confrontato, almeno fino alla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, il cui intervento non ha però affrontato tutti i possibili profili di illegittimità costituzionale della normativa elettorale sottoposta a scrutinio costituzionale, essendo comunque la Corte vincolata al *thema decidendum* introdotto in via incidentale. La pronuncia che ha dichiarato la parziale incostituzionalità della l. 21 dicembre 2005 n. 270 non ha quindi considerato gli aspetti, pur ampiamente segnalati dalla dottrina²⁷, di dubbia compatibilità proprio con il principio di riequilibrio della rappresentanza di genere. Tali profili, infatti, non erano e non sarebbero potuti essere parte della questione introdotta alla Corte costituzionale secondo un percorso che era già del tutto inedito per l'esperienza costituzionale italiana, ma che assai difficilmente avrebbe potuto giungere a porre rimedio anche al profilo di dubbia legittimità costituzionale segnalato, e che

²⁶ Si potrebbe obiettare che in tanti contesti è sufficiente che vi sia un solo consigliere regionale donna per garantire la possibilità di funzionamento di qualunque meccanismo di riequilibrio: a tacer del fatto che questo non è necessariamente vero nelle regioni che eleggono un numero elevato di Senatori, si osserva che nella situazione attuale esistono già casi di Consigli regionali composti esclusivamente da uomini: così è nella Regione Basilicata nel momento in cui si scrive.

²⁷ Sul punto, tra i molti che hanno segnalato il profilo o quantomeno la «omissione costituzionale», v. A. D'ALOIA, *Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005*, in *Rappresentanza politica e legge elettorale*, a cura di C. DE FIORES, Torino, 2007, p. 87.

peraltro potrebbe considerarsi tutt'ora persistente per ciò che concerne la legge elettorale oggi²⁸ applicabile per il Senato (il c.d. *consultellum*).

L'apprestamento della via di accesso principale cambia completamente la prospettiva²⁹, ed è perciò il caso di non sottovalutare questo aspetto nella predisposizione della legge elettorale per il nuovo Senato. A fronte di queste considerazioni un elemento paradossale si coglie dalla disciplina elettorale del Senato “transitorio”, prevista dall’art. 39 del testo di legge costituzionale, nella misura in cui questa non si fa carico in alcun modo della finalità suddetta³⁰. Questo aspetto risulta assai difficile da comporre non solo con altre disposizioni della stessa legge costituzionale, ma anche con il testo della Costituzione che essa mantiene immutato (ci si riferisce, in particolare, all’art. 51 Cost.). Il dato è degno di nota anche rispetto ai possibili cortocircuiti interpretativi menzionati nei paragrafi precedenti, nella misura in cui indica come le soluzioni introdotte dalla legge elettorale transitoria, per quanto questa sia di rango costituzionale e quindi sul piano formale idonea a derogare ad altre disposizioni costituzionali, vanno considerate con molta cautela come ausilio interpretativo per indirizzare la legislazione ordinaria attuativa “a regime”.

7. L’impatto sugli strumenti dell’autonomia politica regionale: la legislazione elettorale regionale e la disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità.

Alla luce delle opzioni interpretative segnalate finora, sembra lecito evidenziare come il potenziale impatto sulla autonomia politica regionale da parte della legislazione elettorale del Senato potrebbe essere assolutamente non trascurabile.

Anzi, lo stesso impatto potrebbe essere ancor più significativo ove si ritenesse di accogliere le istanze avanzate dai Presidenti delle Giunte Regionali – manifestate anche in una lettera formale

²⁸ Ci si riferisce al momento in cui si scrive (luglio 2016), ovvero in un contesto nel quale la legge elettorale per la Camera dei deputati è la Legge 6 maggio 2015, n. 52 (c.d. *italicum*), mentre la legge elettorale per il Senato è ancora quella risultante dall’intervento della Corte costituzionale, con sentenza n. 1 del 2014, sulla legge 21 dicembre 2005, n. 270 (c.d. *porcellum*, come modificato dall’intervento della Corte costituzionale, e per questo denominato *consultellum*).

²⁹ Su tale novità si vedano F. DAL CANTO, Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali, in *Quaderni costituzionali*, 2016, n. 1, 39 s. e L. BARTOLUCCI, Il giudizio preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali di Camera e Senato, in corso di pubblicazione in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2014, in particolare p. 20 s.

³⁰ Il paradosso è segnalato da G. TARLI BARBIERI, La revisione costituzionale “Renzi-Boschi”: note sparse sul procedimento di approvazione e sul capo VI («Disposizioni finali») della stessa, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2016, p. 17.

al Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali dell'ottobre 2015³¹ – secondo le quali gli stessi Presidenti delle Regioni e delle Province autonome (insieme ai sindaci delle Città metropolitane) dovrebbero considerarsi membri “di diritto” del Senato, nel senso di una loro necessaria elezione da parte dei Consigli regionali o persino, a prendere alla lettera le parole del comunicato, richiedendo una presenza di diritto che prescinde dall'elezione da parte dei Consigli³², in quanto i Presidenti eletti direttamente sarebbero maggiormente rappresentativi. Tale opzione si porrebbe in maniera ambivalente rispetto alla tutela dell'autonomia regionale, in quanto certamente tale da portare in Senato una “rappresentanza” dell'ente regionale al massimo livello ma, al contempo, frustrando l'autonomia dei Consigli regionali in sede di elezione dei senatori. Per altro, nelle dieci Regioni o Province autonome che sono rappresentate in Senato da soli due senatori, l'accoglimento di una simile opzione corrisponderebbe alla riduzione del momento elettorale nella sola scelta del sindaco di uno dei comuni della Regione, con l'ulteriore paradosso di una rappresentanza del livello regionale da parte del solo Presidente della Giunta (con il conseguente aggravamento della marginalizzazione dei Consigli regionali, che pure la revisione costituzionale aveva l'obiettivo di valorizzare alla luce della composizione del Senato).

Stante questa (fortissima) limitazione della libertà di scelta dei Consigli regionali in sede di elezione dei senatori, sembra che le richieste dei Presidenti delle Giunte regionali presentino profili di assai dubbia compatibilità con il parametro costituzionale riformato. Proprio in ragione dell'impatto che tale opzione avrebbe sulla “delegazione” senatoriale delle Regioni più piccole, tale richiesta sembra delineare una opzione incompatibile con il quadro costituzionale novellato, alla luce del totale azzeramento della capacità di scelta dei rappresentati regionali per quasi la metà delle Regioni.

Scartata tale ipotesi, resta tuttavia da identificare quali ipotesi siano possibili e, in concreto praticabili, nell'interpretazione delle disposizioni costituzionali, avendo presente l'esigenza di mantenere, per quanto possibile, una autonomia politica regionale, in particolare nella parte relativa alla individuazione del sistema elettorale regionale, nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti con legge statale.

Riprendendo l'impostazione accennata *supra* (par. 5), la decisione sul sistema elettorale per il Senato non risulta scindibile dalla decisione (statale) sui principi relativi ai sistemi elettorali

³¹ Ne dà notizia il Presidente della Conferenza delle Regioni, Sergio Chiamparino, in <http://www.regioni.it/newsletter/n-2800/del-01-10-2015/chiamparino-su-riforma-senato-inviata-una-lettera-alla-boschi-14390/>

³² Segnala questo punto N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3/2015, in particolare sub nota 30.

regionali. Dunque, si potrebbe ipotizzare una legge elettorale per il Senato composta di due parti, la prima riferita ai principi per l'elezione dei Consigli regionali (in esercizio della competenza *ex art. 122*, primo comma Cost.), e la seconda all'interpretazione della richiamata "conformità" alle scelte degli elettori, che hanno manifestato la propria volontà sulla base di regole regionali rientranti nei principi statali sopra richiamati (in esercizio dell'ulteriore competenza *ex art. 57*, sesto comma, Cost.)³³.

Il modello per la prima delle due parti segnalate, relativa dunque ai principi alla luce dei quali i legislatori regionali dovrebbero disciplinare la modalità di espressione delle "scelte" degli elettori, potrebbe essere costituito proprio dal recente intervento del legislatore statale, in esercizio della medesima competenza di cui all'art. 122 Cost., ovviamente nel testo attualmente vigente, relativamente alla parità di genere di cui alla citata legge n. 20 del 2016.

Analogamente a quanto fatto al fine di garantire l'equilibrio di genere a fronte delle diverse ipotesi possibili di legislazione elettorale regionale³⁴, si potrebbe procedere nel senso di indicare soluzioni che, per ciascun possibile modello di sistema elettorale regionale (esistente o plausibile), fissino il modo per la valorizzazione delle scelte degli elettori, in conformità delle quali poi il Consiglio regionale sarà chiamato a eleggere i senatori³⁵.

³³ In realtà, potrebbero opporsi alla soluzione prospettata considerazioni derivanti da una specifica interpretazione dell'art. 70, primo comma, Cost., come novellato, cui accenna – senza con ciò aderirvi – anche P. CARNEVALE, *Brevi considerazioni in tema di 'oggetto proprio', clausola di 'sola abrogazione espressa' e 'riserva di procedimento' per le leggi bicamerali*, in *Federalismi.it*, 9 marzo 2016. Qualora si interpretasse il disposto secondo cui le leggi approvate ai sensi della disposizione costituzionale citata nel senso di richiedere che ciascuna di esse abbia (esclusivamente) un unico "oggetto proprio", non sarebbe possibile per un unico atto-fonte includere disposizioni relative a più materie tra quelle elencate nello stesso art. 70, primo comma, primo periodo, Cost.

³⁴ V., nel dettaglio, le innovazioni apportate in materia di quote rosa: "1) qualora la legge elettorale preveda l'espressione di preferenze, in ciascuna lista i candidati siano presenti in modo tale che quelli dello stesso sesso non eccedano il 60 per cento del totale e sia consentita l'espressione di almeno due preferenze, di cui una riservata a un candidato di sesso diverso, pena l'annullamento delle preferenze successive alla prima; 2) qualora siano previste liste senza espressione di preferenze, la legge elettorale disponga l'alternanza tra candidati di sesso diverso, in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale; 3) qualora siano previsti collegi uninominali, la legge elettorale disponga l'equilibrio tra candidature presentate col medesimo simbolo in modo tale che i candidati di un sesso non eccedano il 60 per cento del totale".

³⁵ Sono certamente ipotizzabili soluzioni che possono dare un'attuazione sufficientemente coerente del quadro costituzionale novellato nel contesto della legislazione elettorale attualmente adottata in molte Regioni. La dottrina ne ha già individuate alcune, tra cui si segnala quella per cui "ogni lista concorrente all'elezione del Consiglio regionali present[al] un listino composto dal doppio di senatori spettanti alla Regione. L'elettore disporrebbe 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 ad ogni lista sulla base del riparto proporzionale prima della attribuzione del premio di maggioranza": così B. Caravita di Toritto, *La riforma Renzi – Boschi: le ragioni del sì*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 20

Un sistema simile potrebbe coniugare istanze di coordinamento centrali con il rispetto dell'autonomia politica regionale, nel senso di mantenere integro quel nucleo di autonomia regionale cui spetta, alla luce del titolo competenziale di cui all'art. 122 Cost. il "sistema di elezione", pur nell'ambito di principi "fondamentali" stabiliti dallo Stato³⁶.

8. Conclusioni

In una fase di fisiologica divisione, anche marcata, di opinioni circa la valutazione della riforma costituzionale, uno dei pochi dati che sembra essere pacificamente condiviso è che alcuni dei suoi aspetti cruciali presentano dei nodi da sciogliere, e che questi nodi – nel caso il referendum avesse un esito favorevole al progetto di riforma – potranno essere sciolti soltanto in fase attuativa, e in particolare nella quanto mai necessaria revisione dei regolamenti parlamentari, e– nella predisposizione della legge elettorale per il nuovo Senato.

Su questo punto ci pare senz'altro di concordare, osservando tuttavia che questa eventuale fase di svolgimento attuativo successivo alla riforma presenta molte insidie, e non soltanto in riferimento alla coerenza interna del progetto di riforma costituzionale, che le fasi di non facile negoziazione politica hanno reso non sempre lineare, ma anche in riferimento al quadro costituzionale previgente, non toccato dalla riforma in questione.

Gli aspetti qui considerati ne sono un esempio lampante, nella misura in cui la modalità di elezione indiretta dei nuovi senatori si appoggia su un elettorato attivo e passivo limitati ai consiglieri regionali, per l'elettorato attivo, e a consiglieri e sindaci per l'elettorato passivo. Eppure la disciplina di un aspetto assai rilevante nella determinazione dell'elettorato (attivo e, parzialmente, passivo) è tutt'ora affidata alla legge regionale che ai sensi dell'immutato art. 122 Cost. – pur nei limiti dei principi fondamentali stabili da legge della Repubblica – regola i casi di ineleggibilità e incompatibilità di Presidente, componenti della Giunta, e dei consiglieri regionali.

Da questo dato possono emergere da un lato esigenze di inevitabile coordinamento tra diversi livelli che concorrono a disciplinare, direttamente o indirettamente, la vicenda elettorale del Senato, in cui va inclusa anche la legislazione elettorale dei Comuni che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p) del testo di riforma, rimane però affidata alla competenza esclusiva statale e, in particolare, alla legislazione paritetica. Dall'altro lato da tale esigenza potrebbe facilmente derivare la tentazione a trasformare esigenze di coordinamento in sconfinamenti regolativi, che per mettere la legge elettorale del Senato al riparo da cortocircuiti, finirebbero per

³⁶ Sul punto, G. PERNICIARO, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, cit., spec. p. 21 s.

irrigidire la potestà normativa regionale attribuita dall'art. 122 Cost. in materia di regolazione di incompatibilità e ineleggibilità fino al punto di giungere a un sostanziale svuotamento della disposizione costituzionale tramite una legge ordinaria.

Similmente il rischio di *spill-over* potrebbe verificarsi nella misura in cui il legislatore dovrà dare uno svolgimento normativo a quell'accordo politico che, attraverso l'introduzione della specificazione che i consiglieri-senatori verranno eletti "in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi", ha disegnato un mosaico costituzionale di difficilissima ricomposizione. Si sono infatti così recuperate sfumature di elezione diretta dei senatori che parevano del tutto escluse dal disegno iniziale di riforma, e che sono chiaramente indigeste ai Presidenti di Regione, attori non certo secondari nei rapporti tra Stato e Regioni e più in generale nel quadro istituzionale complessivo della Repubblica. Da un lato vi è dunque il rischio di ignorare l'esito del compromesso parlamentare che ha generato l'accordo di cui sopra, dall'altro quello di ritrovarsi di fronte a modelli di valorizzazione delle "scelte" degli elettori del tutto eterogenei, forti, deboli, o del tutto mancanti. A fronte di questi due opposti rischi, ci è parso che una soluzione ragionevole è indicata dal recente intervento con cui il legislatore ha predisposto modelli alternativi di promozione del riequilibrio della rappresentanza di genere nelle leggi elettorali regionali. A seconda del modello liberamente scelto dalla regione, la legge statale indica il meccanismo da adottarsi per perseguire l'obiettivo del riequilibrio. Analogamente, nella legge elettorale per il nuovo Senato, si potrebbe procedere indicando i meccanismi attraverso i quali garantire che i consiglieri-senatori siano eletti in conformità alle scelte espresse dagli elettori, scelte che sarebbero comunque espresse nel quadro di una legislazione elettorale disposta nella più ampia autonomia regionale, fermi restano i principi fondamentali regolati (eventualmente, domani, come oggi) dalla legge della Repubblica.

Infine si è segnalato un ulteriore rischio di cortocircuito nella sistematica della carta costituzionale emergente dalla mancanza di qualsivoglia misura volta al riequilibrio della rappresentanza di genere nella legge elettorale disposta per il Senato transitorio, pur essendo il principio di cui all'art. 51 Cost. non soltanto rimasto immutato, ma ulteriormente ribadito dalla riforma costituzionale. La legge elettorale del nuovo Senato farà bene a prendersi carico di questo aspetto, anche perché l'accesso in via diretta consentirà uno scrutinio che fino a oggi è stato assai difficile, se non sostanzialmente precluso.