

23 SETTEMBRE 2015

Le buone ragioni dell'elezione
indiretta del Senato

di Luca Castelli
Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Perugia



Le buone ragioni dell'elezione indiretta del Senato^{*}

di Luca Castelli

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Perugia

1. La modifica apportata dalla Camera dei deputati alla norma relativa alla durata del mandato senatoriale¹, nel senso di prevedere che essa coincida con la durata degli organi delle istituzioni territoriali «dai» – e non più «nei» – quali sono stati eletti, ha offerto il pretesto per riaprire il dibattito sulla possibilità di ripristinare la diretta elettività dei senatori.

Va subito detto che una simile ipotesi appare tutt'altro che impraticabile. Essa, anzi, sembra trovare un preciso fondamento nell'art. 104 del Regolamento Senato, sebbene – ad avviso di chi scrive – non nella parte della disposizione che è stata fin qui oggetto di prevalente attenzione. Nondimeno, si tratterebbe di un'ipotesi non auspicabile, per le molte buone ragioni che depongono in favore dell'elezione indiretta.

Sul piano normativo, l'art. 121 Reg. Sen., che disciplina la prima deliberazione dei disegni di legge costituzionale, prevede che, in caso di emendamenti approvati dalla Camera, il Senato riesamini il testo ai sensi del richiamato art. 104.

A sua volta, tale disposizione stabilisce che «il Senato discute e delibera soltanto sulle modificazioni apportate dalla Camera, *salva la votazione finale* (corsivo aggiunto). Nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati».

Ora, tutto il dibattito sul ritorno all'elezione diretta si è concentrato sulla possibilità per il Senato di approvare «nuovi emendamenti» che la ripristinino (secondo periodo art. 104); e dunque, su

* Articolo valutato dalla Direzione.

¹ Si tratta dell'art. 2 del ddl cost., che modifica l'art. 57, comma quinto, della Costituzione.

come debba essere interpretato il requisito della loro «diretta correlazione» con le modifiche introdotte dalla Camera, affinché i nuovi emendamenti siano dichiarati ammissibili².

Non è stata affatto presa in considerazione, invece, l'ipotesi che l'art. 2, ancorché riapprovato soltanto nella parte modificata dalla Camera, possa poi essere bocciato in sede di votazione finale sull'intera disposizione (primo periodo art. 104)³.

Un'eventualità che, alla luce delle attuali difficoltà della maggioranza in Senato⁴, non sembrerebbe del tutto peregrina ed equivarrebbe, di fatto, a riaprire il discorso sull'elezione diretta al pari dell'approvazione di un nuovo emendamento che, in ipotesi, la reintrodusse espressamente.

2. Che poi emendamenti di questo tipo siano ammissibili, è opinione su cui sembra lecito nutrire qualche dubbio⁵. Premesso che si tratta, in ultima analisi, di una decisione squisitamente politica, vertendosi d'altra parte in un ambito – quello della procedura parlamentare – governato dalla consuetudine *nemine contradicente*, è su di un piano eminentemente giuridico che si vuol provare, nondimeno, a motivare tale dubbio.

Ebbene, da questo punto di vista, precisare – come ha fatto la Camera – che la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali *dai* quali sono stati eletti non sembra una «modifica sostanziale»⁶. Come emerge dai lavori parlamentari, serve solo a «chiarire che i sindaci nominati decadono unitamente allo scioglimento del consiglio regionale»⁷. Una «correzione di mera forma»⁸, dunque, per far collimare la formulazione del quinto comma con quella del secondo.

² Ritiene che in materia costituzionale tale requisito possa essere interpretato «con una ragionevole larghezza» E. Cheli, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*.it, n. 1/2015.

³ Ne accennano M. Ainis, *La riforma del Senato non può dipendere dai cavilli formali*, in *Corriere della Sera*, 29 agosto 2015; nonché F. Fabrizzi - G. Piccirilli (a cura di), *Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 14/2015, che tuttavia la definiscono «ipotesi di non semplice percorribilità pratica o teorica».

⁴ Che secondo R. D'Alimonte, *Bisogna trovare un compromesso senza dilatare i poteri del Senato*, in *IlSole24ore*, 6 settembre 2015, fanno del Senato un'«arena liquida».

⁵ Nella seduta della Commissione Affari costituzionali del 15 settembre u.s., la Presidente Finocchiaro ha dichiarato inammissibili, ai sensi dell'art. 104 del Regolamento, gli emendamenti riferiti all'art. 2, fatta eccezione per quelli relativi al comma 5. Sull'interpretazione data dalla Presidente al requisito della «diretta correlazione» ai fini della pronuncia di ammissibilità cfr. F. Fabrizzi - G. Piccirilli (a cura di), *Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale*, cit., n. 17/2015.

⁶ La considera tale M. Ainis, *Da Camera alta a camerino: il Senato sarà senza dignità*, in *il Fatto Quotidiano*, 1 settembre 2015. Di variazione «solo apparentemente minima» parla M. Dogliani, *La riforma costituzionale all'esame del Senato: rilievi critici*, in *ASTRID Rassegna*, n. 15/2015.

⁷ Così F. P. Sisto, relatore per la maggioranza, in *Resoconto stenografico*, seduta di giovedì 22 gennaio 2015, p. 30.



Nulla da cui possa desumersi una discorde volontà parlamentare, volta ad annacquare o addirittura a revocare in dubbio l'elezione da parte dei Consigli regionali⁹. Al contrario, la volontà di confermare tale principio, definendone meglio le modalità operative.

Proprio questo, allora, sembrerebbe il perimetro entro cui scrutinare – in punto di stretto diritto – il nesso della «diretta correlazione» ai fini dell'ammissibilità di «nuovi emendamenti». In altri termini, dovrebbero ritenersi direttamente correlati solo quegli emendamenti che incidessero sul *quomodo* dell'elezione indiretta, ma non sull'*an*; che cioè, fermo il principio dell'elezione di secondo grado, ne prevedessero solo eventuali, diverse, declinazioni in concreto.

In questa prospettiva, ad esempio, sarebbe ammissibile un emendamento che prevedesse l'elezione dei senatori sindaci da parte dei Consigli delle autonomie locali; ma ammettere un emendamento che ribaltasse il principio dell'elezione indiretta, sostituendolo con un diverso criterio di formazione dell'organo, sembrerebbe esorbitare finanche dai più ampi limiti di un'interpretazione estensiva della «diretta correlazione».

Sul carattere elettivo di secondo grado del Senato, pertanto, si è ormai formata la «doppia conforme» da parte delle Camere, avendo esse inequivocabilmente espresso, a tale riguardo, il proprio concorde avviso e questa circostanza dovrebbe precludere ogni ulteriore possibilità di ripensamento. Ne consegue che il Senato dovrebbe limitarsi a riapprovare soltanto la modifica introdotta dalla Camera, oltre che ovviamente l'art. 2 nel suo complesso, e che, al di là di quanto sopra ipotizzato, non «vi siano varchi per emendamenti che “si trovino in diretta correlazione” con le variazioni introdotte dalla Camera»¹⁰.

Né sembrerebbe invocabile, nel caso di specie, il precedente del 1993, allorché la Giunta per il regolamento della Camera, in sede di esame del progetto di revisione dell'art. 68 Cost., fu chiamata a dirimere la questione dell'ammissibilità di emendamenti, interamente soppressivi, di quelle parti del provvedimento che erano state modificate dall'altro ramo del Parlamento¹¹.

⁸ Come esattamente rilevano F. Fabrizzi - G. Piccirilli (a cura di), *Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale*, cit., n. 14/2015.

⁹ Al punto che la modifica introdotta dalla Camera era contenuta in un emendamento presentato dalla Commissione (2.700) ed approvato con un consenso molto ampio.

¹⁰ Così A. Manzella, *Il «nuovo» Senato*, in G. Gambetta (a cura di), *Proposte di riforma per le istituzioni e la cultura*, Il Mulino, 2015, p. 47.

¹¹ Il precedente è richiamato, tra gli altri, da A. Pace, *L'articolo 2 va rivotato per intero*, in *la Repubblica*, 2 settembre 2015. Sul punto cfr. anche F. Fabrizzi - G. Piccirilli (a cura di), *Osservatorio parlamentare sulla riforma costituzionale*, cit., n. 15/2015.

La Giunta, all'unanimità, riconobbe bensì al Presidente il potere di ammettere tali emendamenti, alla luce della peculiarità del procedimento di revisione costituzionale, ma ciò fece in ragione del fatto che il comma da sopprimere era stato «radicalmente modificato» dal Senato¹².

In quell'occasione, dunque, l'intervento radicale del Senato su alcune parti del testo aveva impedito il formarsi della «doppia conforme», come è invece accaduto ai giorni nostri; e d'altra parte, il consenso unanime che quella soluzione interpretativa aveva coagulato intorno a sé, stante il suo carattere derogatorio rispetto alla disciplina regolamentare¹³, la rendeva una tipica manifestazione del principio *nemine contradicente*, di cui sembrerebbero tuttavia mancare, almeno al momento, le condizioni di generale condivisione perché possa applicarsi anche al caso odierno.

Piuttosto, la precisazione inserita alla Camera, nel consentire ad un sindaco di continuare a fare il senatore se, al termine del proprio mandato locale, non sia ancora scaduto quello del Consiglio regionale che lo ha eletto, sembrerebbe comportare una ben diversa esigenza emendativa.

In base al nuovo articolo 66, infatti, alla cessazione dalla carica elettiva regionale o locale, di cui il Senato «prende atto», consegue la «decadenza da senatore». La norma, quindi, sancisce un automatismo tra il venir meno del ruolo di sindaco e quello di senatore, che mal si concilia con il permanere del mandato senatoriale fino alla scadenza del rispettivo Consiglio regionale.

3. Il punto vero, però, è che questo dibattito sull'ammissibilità dei nuovi emendamenti rischia di far perdere di vista le ragioni di fondo che militano a sostegno dell'elezione indiretta dei senatori. E che mantengono tutta intatta la loro validità.

La prima affonda le sue radici nella storia. Se guardiamo all'archetipo delle seconde Camere federali – il Senato americano –, non possiamo dimenticare come fosse stato originariamente

¹² *Giunta per il Regolamento*, 5 maggio 1993, in www.camera.it. In particolare, si voleva rimuovere il terzo capoverso del progetto, che nel testo originariamente approvato dalla Camera prevedeva: «L'autorità giudiziaria, quando ritenga di esercitare l'azione penale nei confronti di un membro del Parlamento, ne dà immediata comunicazione alla Camera alla quale egli appartiene. Entro il termine perentorio di novanta giorni, nel corso dei quali il procedimento è sospeso, la Camera, con deliberazione motivata e a maggioranza assoluta dei componenti, decide se disporre, a garanzia della libertà della funzione parlamentare, la sospensione del procedimento per la durata del mandato». Il testo modificato dal Senato, invece, stabiliva: «L'autorità giudiziaria quando, *al termine delle indagini preliminari*, ritenga di esercitare l'azione penale nei confronti di un membro del Parlamento, ne dà immediata comunicazione alla Camera *di appartenenza, trasmettendo gli atti del procedimento*. Entro il termine perentorio di novanta giorni *dalla comunicazione*, nel corso dei quali il procedimento è sospeso, la Camera decide se disporre, a garanzia della libertà della funzione parlamentare, la sospensione del procedimento per la durata del mandato».

¹³ L'art. 70, comma 2, del Regolamento Camera, infatti, peraltro con formulazione non pienamente collimante rispetto a quella dell'omologo art. 104 Reg. Sen., consentirebbe solo emendamenti «conseguenti» alle modificazioni apportate dal Senato.



concepito come organo di secondo grado, i cui membri erano eletti dai parlamenti degli Stati. E ciò gli valse la reputazione di «*the world's greatest deliberative body*»¹⁴.

È bensì vero che il XVII emendamento, nel 1913, aveva trasferito la responsabilità della scelta dei senatori dai parlamenti statali ai cittadini dei singoli Stati, ma la ratifica di quell'emendamento fu il frutto della crescente insoddisfazione per le degenerazioni nel funzionamento di quel metodo di selezione, non per il modello in sé.

I Parlamenti statali, infatti, erano bicamerali e poiché ogni Camera votava separatamente per scegliere i senatori, i contrasti tra i due rami paralizzavano l'attività legislativa e lasciavano uno Stato spesso privo di rappresentanza in Senato¹⁵. I grandi interessi economici, poi, esercitavano forti pressioni per condizionare le elezioni a loro favore, favorendo il diffondersi di fenomeni di corruzione¹⁶.

Il metodo di selezione del Senato fu pertanto considerato un «reliitto obsoleto»¹⁷, espressione di una società che dopo la Guerra civile non esisteva più; e alla fine, con l'irruzione sulla scena politica dei grandi partiti di massa, non resse all'urto del suffragio universale¹⁸. Fu così che tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX, la richiesta di eleggere direttamente il Senato divenne una *communis opinio*.

La “marcia indietro” americana, tuttavia, non vale a consigliare un analogo esito anche da noi¹⁹. Anzitutto perché quegli inconvenienti, figli di quel peculiare momento storico, non necessariamente sono replicabili altrove. Difficile, ad esempio, pensare ad un'*impasse* nella formazione del Senato italiano, quando i Consigli regionali da cui essa dipende non sono organi bicamerali. Ma soprattutto, perché l'originaria opzione in favore dell'elezione indiretta aveva riscosso autorevoli consensi. Secondo Bryce «Il sistema adottato per la scelta del Senato col

¹⁴ Così K. E. Palmer, *Constitutional Amendments. 1789 to the Present*, Gale Group, 2000, p. 407.

¹⁵ Tra il 1901 e il 1903 il Delaware non fu affatto rappresentato perché il suo Parlamento non riuscì ad eleggere neppure un senatore.

¹⁶ I cedimenti del Senato agli interessi dei grandi gruppi economici furono denunciati da David G. Phillips, *The Treason of the Senate*, 1906. Il libro raccoglie una serie di articoli pubblicati sulla rivista *Cosmopolitan* e contribuì in modo determinante alla campagna per l'emendamento in favore dell'elezione diretta.

¹⁷ L'espressione è di K. E. Palmer, *Constitutional Amendments*, cit., p. 413.

¹⁸ Anche in Italia, all'inizio del Novecento, le leggi 30 giugno 1912, n. 665, e 22 giugno 1913, n. 648, poi raccolte nel Testo unico del 1913, introdussero il “quasi suffragio universale”, estendendo il diritto di voto ai cittadini maschi di oltre 30 anni, anche se analfabeti, nonché a quelli di età compresa tra 21 e 30 anni che sapessero leggere e scrivere, o fossero in possesso dei requisiti di legge, o avessero compiuto il servizio militare.

¹⁹ Invita a non fare «marcia indietro sulla proposta di riforma costituzionale» S. Cassese, *La riforma che non va cancellata*, in *Corriere della Sera*, 4 luglio 2015.

mezzo della elezione indiretta suscita l'ammirazione dei critici stranieri, i quali lo considerano come la causa unica che spiega la superiorità del Senato come autorità legislativa ed esecutiva»²⁰.

Al punto che – osservava Stuart Mill – «dopo l'esempio americano non è più possibile sostenere che l'elezione popolare indiretta non risulti mai vantaggiosa. Entro certe condizioni, è persino il sistema migliore che si possa escogitare»²¹.

E anche Tocqueville ammetteva: «Non ho difficoltà a dirlo: io credo che l'elezione a doppio grado sia il solo mezzo per mettere alla portata di tutte le classi l'uso della libertà politica; e mi pare che coloro che vogliono fare di questo mezzo l'arma esclusiva di un partito e coloro che lo temono cadano in egual errore»²².

Insomma l'elezione indiretta è stato il metodo che ha consentito al Senato americano di essere «*the institutional embodiment of federalism*»²³. Esattamente ciò di cui c'è bisogno in Italia: una seconda Camera territoriale che governi politicamente il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, prevenendo i conflitti a monte, anziché scaricarli – a valle – sulla Corte costituzionale.

L'esperienza americana, peraltro, può fornirci spunti utili anche su un altro versante relativo alla scelta dei senatori. Già prima della ratifica del XVII emendamento, infatti, molti Stati avevano modificato le leggi che regolavano le elezioni primarie per consentire agli elettori di scegliere i candidati al Senato.

Tali indicazioni venivano poi trasmesse ai parlamenti, che procedevano formalmente ad eleggere i senatori sulla base delle designazioni popolari²⁴. Una *fictio* su cui sembra possibile lavorare, per escogitare soluzioni tecniche che consentano di recuperare, in parte, l'immediatezza del rapporto tra senatori e sovranità popolare²⁵.

4. A voler poi allargare lo sguardo in prospettiva comparata e all'oggi, risulta che su 25 Stati federali nel mondo, 19 hanno un parlamento bicamerale²⁶. In questi parlamenti, 7 seconde Camere sono elette direttamente (Argentina, Australia, Brasile, Messico, Nigeria, Stati Uniti,

²⁰ J. Bryce, *La Repubblica americana*, Torino, 1913, p. 126.

²¹ J. Stuart Mill, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Editori riuniti, 1999, p. 149.

²² A. de Tocqueville, *La democrazia in America*, traduzione a cura di G. Candeloro, Cappelli, Bologna, 1953, p. 204.

²³ Così K. E. Palmer, *Constitutional Amendments*, cit., p. 409.

²⁴ Tale sistema fu adottato per la prima volta in Oregon tra il 1901 e il 1904.

²⁵ Alcuni suggerimenti in tal senso sono avanzati da ASTRID, *Una proposta per l'elezione del nuovo Senato*, in *ASTRID Rassegna*, n. 15/2015.

²⁶ Argentina, Australia, Austria, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Brasile, Canada, Etiopia, Germania, India, Malesia, Messico, Nigeria, Pakistan, Russia, Sudafrica, Spagna, Stati Uniti d'America, Svizzera. Hanno invece un parlamento monocamerale Comore, Emirati Arabi Uniti, Micronesia, Saint Kitts e Nevis, Serbia-Montenegro, Venezuela.



Svizzera), 3 indirettamente (Austria, Bosnia-Erzegovina, Pakistan), 7 hanno un sistema di formazione misto (Belgio, Etiopia, India, Malesia, Russia, Spagna, Sudafrica) e 2 sono nominate (Canada, Germania).

In tutte le seconde Camere a composizione mista, tuttavia, sono previste modalità di elezione indiretta e i membri così scelti sono tutti selezionati – ora in quota maggioritaria (India, Pakistan, Sudafrica), ora minoritaria (Belgio, Spagna, Malesia) – dai legislativi degli Stati membri.

Quanto invece ai rapporti con il Governo, nei 10 Stati federali che hanno una forma di governo parlamentare (Australia, Belgio, Canada, Etiopia, Germania, India, Malesia, Pakistan, Sudafrica, Spagna), la seconda Camera è sempre sganciata dal circuito fiduciario. Tra queste, solo una (Australia) è eletta direttamente²⁷, mentre tutte le altre sono formate con metodi diversi (Belgio, Canada, Etiopia, Germania, India, Malesia, Pakistan, Sudafrica, Spagna).

Trova dunque conferma la tesi secondo cui solo con un Senato non direttamente elettivo può giustificarsi la sua esclusione dalla titolarità del rapporto fiduciario con il Governo. La «doppia fiducia», infatti, non è che una conseguenza della derivazione delle due Camere direttamente dal popolo, in base all'assunto per cui quando sono «provviste della medesima composizione, entrambe hanno la stessa influenza»²⁸.

Pretendere invece che «siano entrambe spiccatamente rappresentative, come riflesso diretto della volontà popolare, e al tempo stesso che la seconda si debba differenziare [...] rispetto alla prima, significa porre alla base della riforma un equivoco e un contrasto difficilmente sanabili»²⁹.

Pertanto, se si decidesse di ripristinare il suffragio diretto anche per il Senato, sarebbe molto più difficile preconstituire una posizione di prevalenza della Camera sia sul piano del circuito fiduciario, che su quello del procedimento legislativo. E dunque, venendo meno l'elezione indiretta, verrebbe meno il presupposto fondamentale da cui dipendono molti punti qualificanti delle riforme, a cominciare dalla natura del Senato come seconda Camera genuinamente territoriale.

²⁷ Sul Senato australiano cfr *amplius* C. Bassu, *Il Senato federale australiano. Una seconda Camera non secondaria*, in S. Bonfiglio (a cura di), *Composizione e funzione delle seconde Camere. Un'analisi comparativa*, Cedam, 2008, p. 150, che ne sottolinea «la natura [...] come camera pienamente politica, nell'ambito della quale sono le ragioni dei partiti a ispirare i processi decisionali».

²⁸ J. Stuart Mill, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., p. 180.

²⁹ G. B. Arista, *Saggio bibliografico sulla riforma del Senato*, Giuffrè, 1958, p. 369 ss.