

# Elezioni presidenziali e composizione del Senato: ipotesi di riforma

*di Salvatore Bonfiglio*

Nella considerazione degli elementi costitutivi della forma di Stato in Italia, non si può oggi prescindere dal principio secondo cui “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato” (Cost. it. art.114, comma 1).

Certamente, appare insufficiente, a maggior ragione dopo la modifica del titolo V, la previsione costituzionale della partecipazione di tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale, ad eccezione della Valle d’Aosta che ha un solo delegato, alla elezione del Presidente della Repubblica (*ex art. 83*). Si tratta evidentemente di una elezione presidenziale prevalentemente di derivazione parlamentare, che non valorizza le autonomie locali, e che, con la parziale vanificazione del *quorum* speciale dopo l’introduzione del nuovo sistema elettorale, può favorire la scelta di un capo politico espressione della maggioranza parlamentare. Insomma, tale modalità di elezione e soprattutto la composizione del collegio elettorale poco rappresentativa della *Repubblica* non sono più coerenti con la figura del Presidente della Repubblica quale rappresentante dell’unità nazionale.

Per una maggiore armonizzazione della elezione presidenziale con la recente riforma costituzionale si potrebbero prospettare due diverse ipotesi. La prima consiste nel prevedere un collegio elettorale comprendente non solo i membri della Camera dei deputati e del Senato, ma anche i Presidenti delle Regioni e delle Province, nonché i sindaci delle Città metropolitane. La seconda ipotesi, qui preferita, presuppone la trasformazione del Senato in Camera delle Autonomie territoriali, in modo tale che l’elezione del Presidente della Repubblica, pur rimanendo di derivazione parlamentare, assumerebbe un valore nuovo in presenza di un Senato profondamente diverso nella sua composizione.

Una volta avvalorata l’esigenza della trasformazione del Senato in Camera delle autonomie territoriali, anche in conseguenza della sempre più evidente tendenza al cambiamento della forma di Stato in senso federale, la composizione della seconda Camera diviene il principale nodo da sciogliere.

Dopo la modifica del titolo V della Costituzione, il Senato dovrebbe essere composto *prevalentemente* dai rappresentanti degli esecutivi regionali (da 6 a 12 membri, in base alla

popolazione), per ricoprire almeno la metà dei seggi sul totale, la rimanente parte dei seggi potrebbe essere ricoperta dai delegati degli esecutivi provinciali e comunali eletti in ogni Regione dal Consiglio delle autonomie locali a maggioranza assoluta dei componenti. A tal fine occorrerebbe dunque prevedere una revisione del testo costituzionale anche per l'attribuzione di tale funzione elettorale al Consiglio delle autonomie locali: "organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali" (Cost. it. art. 123, ult. comma).

Una seconda Camera così composta rafforzerebbe ulteriormente il ruolo delle autonomie territoriali, facendole entrare direttamente nel circuito nazionale delle decisioni politico-parlamentari. I componenti della seconda Camera dovrebbero essere vincolati agli indirizzi dei governi regionali e locali mandatarî. Per loro non dovrebbe valere quindi il cosiddetto "libero mandato" che, come emerge dall'esperienza austriaca, rende i membri della Camera alta più sensibili alle direttive provenienti dal partito di appartenenza che agli interessi dei *Länder*.

Soluzioni diverse sulla composizione del Senato, come ad esempio quelle che puntano sulla rappresentanza dei Consigli regionali (modello austriaco) oppure sull'elezione diretta dei senatori (modello statunitense), finiscono per avere come conseguenza l'omologazione delle due Camere, la loro sovrapposizione al sistema delle autonomie territoriali, lo snaturamento dell'elezione del Presidente della Repubblica.

Per configurarsi come organo *super partes*, il Presidente della Repubblica, come vuole la nostra Costituzione ma anche come consiglia l'esperienza costituzionale, deve essere eletto al di fuori della *logica maggioritaria*. Occorre infatti che la sua elezione sia espressione di un largo consenso parlamentare, così come si è verificato anche in occasione della elezione di Azeglio Ciampi, nonostante l'introduzione del nuovo sistema elettorale per l'elezione delle due Camere. Anche con l'elezione di Ciampi quasi tutte le forze politiche parlamentari hanno così rispettato il dettato costituzionale tanto nella forma quanto nella sostanza. È prevalsa così la *ratio* del sistema costituzionale sul *fatto maggioritario*.

Vi è il rischio, però, che tale *ratio* possa essere messa in discussione nell'immediato futuro, attraverso un'alterazione degli equilibri fra gli organi costituzionali. Ciò potrebbe verificarsi sia attraverso la previsione costituzionale dell'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale diretto, sia mantenendo immutata la Costituzione ma forzandola con comportamenti politici che, in contrasto con le regole di correttezza costituzionale, potrebbero preludere un cambiamento della posizione dello stesso nell'ordinamento costituzionale.

Infatti, anche a costituzione invariata, non vi è alcun dubbio che il nuovo sistema elettorale del '93 abbia parzialmente vanificato la previsione costituzionale - per l'elezione del Presidente della Repubblica - del *quorum speciale*, per le prime tre votazioni, a maggioranza di due terzi dei componenti dell'assemblea, dopo le quali è sufficiente la maggioranza assoluta. Comunque, con l'adozione della formula elettorale maggioritaria è più facile che il Presidente della Repubblica possa essere eletto da una maggioranza politico-parlamentare, e che ciò lo induca a comportarsi da capo politico.

In sostanza, dopo la riforma elettorale del '93 il problema dell'elezione del Presidente della Repubblica non è eludibile per confermarne il ruolo di organo *super partes* nell'ordinamento costituzionale.

Inoltre, un elemento nuovo caratterizzante i rapporti tra centro e periferie costituisce un valido motivo per l'approfondimento della problematica dell'elezione presidenziale: la riforma del titolo V della Costituzione. In particolare il nuovo art. 114, comma 1, della Costituzione italiana, non soltanto implica una diversa ripartizione competenziale fra Stato e autonomie territoriali in base al principio di sussidiarietà verticale, ma può indicarci anche la strada per qualificare - in "senso federale" - il collegio elettorale per l'elezione del Presidente della Repubblica, in modo tale da valorizzare la nuova nozione di Repubblica, che come conferma in nuovo art. 114 include la parola "Stato", proprio perché non si identifica con essa, così da superare finalmente una visione prevalentemente statocentrica dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali, fondata più sul principio gerarchico che sul principio di sussidiarietà.

In questa nuova configurazione dei rapporti suddetti, la partecipazione delle autonomie locali all'elezione presidenziale non può essere marginale, perché, oltre alla Corte costituzionale, anche il Presidente della Repubblica svolge un ruolo chiave di garanzia della corretta funzionalità del sistema, anche con riferimento ai rapporti tra centro e periferie. In tal senso, basti pensare che rimane confermata, nel nuovo titolo V, la previsione costituzionale secondo cui è il Presidente della Repubblica, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali, a sancire con decreto lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta nei presupposti previsti dalla Costituzione (art. 126). È sempre con decreto presidenziale - in tal caso, però, adottato su proposta del ministro dell'Interno - che vengono sciolti i Consigli comunali e provinciali (art. 141 t.u. 267/2000).

L'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica ne snaturerebbe la posizione nell'ordinamento costituzionale. Tale ipotesi, dunque, non può essere accolta. Anche la sua attuale derivazione parlamentare non contribuisce a farne il rappresentante

dell'unità nazionale, a meno che non vi sia nell'immediato futuro una riforma costituzionale per una diversa composizione del Senato che tenga conto della nuova nozione di *Repubblica*.

Contraddittoria è invece la proposta di "Senato federale" contenuta nel disegno di legge costituzionale, approvato dal Consiglio dei ministri del 16 settembre 2003 perché, nel prevedere l'elezione del Senato a suffragio universale e diretto, con sistema proporzionale, non garantisce la rappresentanza territoriale da parte dei senatori, non determina nessun reale cambiamento in senso federale della seconda Camera.