



## **ALCUNE PRELIMINARI CONSIDERAZIONI CRITICHE SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL GOVERNO RENZI E SUL NUOVO SENATO DELLA REPUBBLICA<sup>1</sup>**

**DI GIACOMO CANALE\***

1. Il dibattito sul progetto di riforma costituzionale 1.1 La critica “benaltrista” 1.2 La critica autoritaria 1.3 La critica legittimista 2. Il nuovo Senato della Repubblica 2.1 La conformità della composizione del nuovo Senato alla finalità rappresentativa delle autonomie 2.1.1 I senatori di nomina presidenziale 2.1.2 La problematica della rappresentanza numerica delle Regioni 2.1.3 L’elezione indiretta 2.2 Le sue funzioni 2.2.1 La revisione costituzionale 2.2.2 La funzione legislativa ordinaria 2.2.3 L’elezione di giudici costituzionali 2.2.4 Il procedimento per l’elezione del Capo dello Stato 3. Conclusioni

### **1. Il dibattito sul progetto di riforma costituzionale**

Lo scorso 8 agosto, il progetto di riforma costituzionale<sup>2</sup>, che si propone di realizzare lo storico superamento del bicameralismo perfetto<sup>3</sup>, ha compiuto il primo dei quattro passi previsti, con l’approvazione in prima lettura del Senato della Repubblica.

Tale primo passo è peraltro avvenuto in un clima generale di forte contrapposizione, verosimilmente perché esso è divenuto il simbolico manifesto dell’annunciata rivoluzione renziana<sup>4</sup>;

---

\*Consigliere della Corte costituzionale e dottore di ricerca in diritto pubblico. Quanto esposto rappresenta unicamente le idee dell’Autore e non impegna in alcuna maniera l’istituzione di appartenenza.

<sup>1</sup> In corso di pubblicazione nel quarto numero della rivista *L’Amministrazione italiana*, Empoli, 2014.

<sup>2</sup> Si tratta, come noto, di un disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa, adottato con deliberazione del Consiglio dei ministri il 31 marzo 2014, di cui si allega la scheda concernente il suo iter parlamentare dal sito del Senato della Repubblica:

<http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/44283.htm>.

<sup>3</sup> Ma anche di riequilibrare (in senso centralista) il riparto di competenze legislative tra lo Stato centrale e le Regioni, di abolire il CNEL, di stabilire tempi certi per l’approvazione delle leggi ecc..

Per alcune considerazioni critiche sul riparto di competenze e gli altri aspetti connessi con il Titolo V, che non sono oggetto di questo contributo, si rinvia a Stelio MANGIAMELI, *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione*, in *Issirfa.it*, 2014.

<sup>4</sup> Sulla base del seguente ragionamento: è nota l’estrema difficoltà per gli organi politici di autoriformarsi, soprattutto quando ciò comporta la soppressione o la riduzione di importanza dell’organo stesso, pertanto, riuscire ad imporre una riforma del genere (la quale prevede una sostanziale *diminutio* funzionale del Senato con una forte riduzione dei suoi membri e l’eliminazione dell’indennità parlamentare) significa comprovare di possedere la sufficiente volontà e forza



ciò ha conseguentemente favorito la radicalizzazione, talvolta strumentale, del dibattito pubblico, che spesso ha riguardato non tanto singoli aspetti della riforma, quanto piuttosto l'*an* della riforma in sé sulla base di tre principali argomentazioni<sup>5</sup>.

### 1.1 La critica “benaltrista”

Una prima argomentazione contraria ha riguardato la scelta compiuta dal Governo di volere dare priorità alle riforme costituzionali rispetto a quelle economiche<sup>6</sup>. È indubbio che questa argomentazione colga un elemento di verità, nel senso che l'attuale crisi finanziaria ed economica impone la necessità di effettuare strutturali riforme economiche, ma, al contempo, essa sembra sottovalutare i possibili effetti, anche sulla competitività del sistema Paese, di una radicale riforma istituzionale.

E non ci si riferisce soltanto al valore simbolico del successo della riforma istituzionale, che dovrebbe costituire nelle intenzioni del Governo il volano per un complessivo processo di riforme, ma al fatto che le modalità del processo decisionale pubblico e l'articolazione istituzionale possano condizionare anche significativamente le sorti di un Paese<sup>7</sup>.

---

politica di riformare ogni altro ambito, pubblico o privato. In questo senso, la riforma del Senato vuole essere il manifesto del riformismo renziano.

<sup>5</sup> Non è peraltro mancata l'attenzione a ulteriori aspetti, più appropriati per riviste di rotocalco, che testimonia un tendenziale impoverimento culturale del dibattito pubblico, cui talvolta non si sottrae anche chi è investito di altissime prerogative istituzionali.

<sup>6</sup> Questa critica è stata ottimamente riassunta in un recente autorevole contributo: “Dal sito Lavoce.info Tito Boeri e Massimo Bordignon ormai da settimane criticano il Governo per la mancanza di coraggio sulle riforme economiche e strutturali: da quella della pubblica amministrazione (ritenuta eccessivamente vaga e, dunque, poco incisiva) a quella del lavoro (rinvata a settembre). Sempre dalla testata Lavoce.info Francesco Daveri ha scritto che per uscire dalla crisi occorre ridurre la spesa pubblica e se non si riesce con le riforme allora occorre rendere stabile la *spending review*, attraverso la legge di stabilità, incidendo tuttavia sulle voci di spesa più consistenti e, cioè, pensioni e sanità. Nell'editoriale apparso sul Corriere della sera di sabato 2 agosto, Alberto Alesina ha così sintetizzato nel complesso le posizioni sopra riassunte. Renzi ha sbagliato la sequenza delle sue mosse, perché doveva partire da un coraggioso piano economico (riforma del lavoro in primo luogo), magari approvato a colpi di fiducia per potersi presentare in Europa e per poter discutere di vincoli. (...) La critica è chiara e forte: tra gli impegni assunti dal Governo, anche di fronte all'UE, quelli sulle riforme economiche e strutturali (pubblica amministrazione, lavoro, *spending review*...) non possono attendere oltremisura e, dunque, occorre invertire l'ordine delle priorità, anticipandoli rispetto alle riforme istituzionali”. Anna Maria POGGI, *I “tempi” e le “priorità” delle riforme tra ricette tecniche ineccepibili e necessità di soluzioni politiche indispensabili*, in *Federalismi.it*, 2014, pagg. 2-3.

<sup>7</sup> D'altronde, non sarebbe certo la prima volta nella storia costituzionale che una grave crisi finanziaria comporti una significativa modifica istituzionale, volta magari ad adattare l'ordinamento alle nuove insidie. Si pensi, ad esempio, a quanto accadde negli Stati Uniti dopo la crisi del 1929: “Guidato dal Presidente Roosevelt, il New Deal introdusse almeno tre fondamentali cambiamenti nell'ordinamento costituzionale americano. In primo luogo, il potere e il



Inoltre, affermare che il Governo abbia dato priorità alle riforme istituzionali è indice di una visione di corto respiro, perché omette di considerare la complessiva azione adottata dai diversi Governi italiani durante l'attuale crisi.

È bene invece rammentare la lunga sequenza di provvedimenti legislativi adottati dal Governo Monti per fronteggiare la crisi<sup>8</sup>, nonché la riforma dell'art. 81 Cost.<sup>9</sup> e la sua disciplina applicativa<sup>10</sup>. In definitiva, una ricostruzione meno partigiana, o comunque temporalmente più ampia, mostra che nell'immediatezza della crisi il Governo è intervenuto in via prioritaria e quasi esclusivamente, sul piano economico ed è, quindi, ragionevole che adesso voglia mettere in cantiere riforme di sistema di più ampio respiro.

Infine, non può non ricordarsi che da almeno trenta anni il tema delle riforme istituzionali è nell'agenda politica, come testimoniano i diversi (infruttuosi) tentativi ; ciò conferma che la

---

prestigio della presidenza vennero notevolmente esaltati dall'autorità di Roosevelt durante la grande depressione. La presidenza divenne un organo costituzionale nuovo, dando al presidente la possibilità di eludere la separazione dei poteri e di diventare il capo del governo federale, se non dell'intera nazione. In secondo luogo, la struttura del federalismo americano venne trasformata attraverso l'assunzione di nuove responsabilità da parte del governo federale e la trasformazione delle relazioni tra gli stati e il governo federale per effetto di queste nuove responsabilità. (...) Da ultimo, il Congresso e le agenzie alle quali esso delegava il potere normativo acquisirono un'autorità praticamente completa sull'economica e la facoltà di intervenire direttamente in numerose questioni sociali", Stephen M. GRIFFIN, *Il costituzionalismo americano*, Il Mulino, Bologna, 2003, pagg. 78 79.

<sup>8</sup> Qui è sufficiente indicare i titoli di alcuni dei principali provvedimenti normativi adottati dal Governo Monti nella sua breve, ma intensa esistenza: **Salva Italia; Cresci Italia; Semplifica Italia; Decreto semplificazioni fiscali; Riforma del lavoro; Spending review; Decreto Sviluppo; Decreto dismissioni; Sviluppo due; Costi politica; Legge di stabilità.**

<sup>9</sup> Operata con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

<sup>10</sup> Si tratta della legge 24 dicembre 2012, n. 243, approvata a maggioranza assoluta dai componenti di ciascuna Camera ai sensi del nuovo sesto comma dell'articolo 81 Cost., con la quale sono state dettate le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

<sup>11</sup> Vincenzo LIPPOLIS, *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale*, in *Federalismi.it*, n. 5/2014. Si veda anche Marco OLIVETTI, *Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia*, in *Cuestiones Constitucionales*, 2008, n. 18, pagg. 107 167. Infatti, dopo il referendum consultivo del 2006 vi è stato un momento di relativa stasi; la storia delle riforme costituzionali è ripresa con forza nell'attuale legislatura dapprima con l'anomala commissione presidenziale dei saggi (Antonio RUGGERI, *La singolare trovata del Presidente Napolitano per uscire dalla crisi di governo (a proposito della istituzione di due gruppi di esperti col compito di formulare "proposte programmatiche")* e Alessandro MORELLI, *Tutti gli uomini del Presidente. Notazioni minime sull'istituzione dei due gruppi di esperti chiamati a formulare "proposte programmatiche"* in *ConsultaonLine.it*, 2013) e adesso con il ddl costituzionale in argomento. Tra l'altro, la constatazione della lunga storia dei tentativi di riforma costituzionale, alcune dei quali giunti ad un livello molto avanzato (si pensi alla riforma del centro destra del 2006, respinta dal referendum confermativo del 25/26 giugno 2006, o ai lavori della Commissione bicamerale D'Alema del 1997), dovrebbe indurre a più miti consigli coloro che



questione delle riforme istituzionali è fondata su un'effettiva e strutturale esigenza e che, forse, il suo mancato realizzo ha in parte agevolato il lento declino italiano.

In conclusione, questa argomentazione sembra risentire del c.d. “*benaltrismo*”, quel diffuso atteggiamento secondo il quale c'è sempre qualcosa di prioritario rispetto a ciò che il decisore pubblico propone di fare, che, ovviamente, riesce sempre a cogliere qualche elemento di verità, ma la cui generalizzazione corre il rischio di paralizzare qualsiasi tentativo di cambiamento.

## **1.2 La critica autoritaria**

Una seconda (più complessa) argomentazione contraria concerne invece il presunto carattere autoritario della riforma. È stato, infatti, sostenuto che essa creerebbe “un sistema autoritario che dà al Presidente del Consiglio poteri padronali”<sup>2</sup>.

Questo genere di critica nei confronti dei progetti di riforma che ampliano i poteri dell'Esecutivo costituisce in parte un riflesso condizionato della nostra dottrina (ma non solo), anche in considerazione delle precipue vicende istituzionali italiane dello scorso secolo<sup>3</sup>.

---

hanno salutato trionfalmente l'approvazione in prima lettura al Senato. La strada della riforma è comunque ancora lunga.

<sup>12</sup> Si fa riferimento al Manifesto di Giustizia e Libertà del 27 marzo 2014, intitolato *Verso la svolta autoritaria* e firmato da numerosi e autorevoli costituzionalisti (Zagrebelsky, Pace, Carlassare, Rodotà ecc.), che riportiamo integralmente: “Stiamo assistendo impotenti al progetto di stravolgere la nostra Costituzione da parte di un Parlamento esplicitamente delegittimato dalla sentenza della Corte costituzionale n.1 del 2014, per creare un sistema autoritario che dà al Presidente del Consiglio poteri padronali. Con la prospettiva di un monocameralismo e la semplificazione accentratrice dell'ordine amministrativo, l'Italia di Matteo Renzi e di Silvio Berlusconi cambia faccia mentre la stampa, i partiti e i cittadini stanno attoniti (o accondiscendenti) a guardare. La responsabilità del Pd è enorme poiché sta consentendo l'attuazione del piano che era di Berlusconi, un piano persistentemente osteggiato in passato a parole e ora in sordina accolto. Il fatto che non sia Berlusconi ma il leader del Pd a prendere in mano il testimone della svolta autoritaria è ancora più grave perché neutralizza l'opinione di opposizione. Bisogna fermare subito questo progetto, e farlo con la stessa determinazione con la quale si riuscì a fermarlo quando Berlusconi lo ispirava. Non è l'appartenenza a un partito che vale a rendere giusto ciò che è sbagliato. Una democrazia plebiscitaria non è scritta nella nostra Costituzione e non è cosa che nessun cittadino che ha rispetto per la sua libertà politica e civile può desiderare. Quale che sia il leader che la propone”.

<sup>13</sup> D'altronde, è comprensibile che la storia di un determinato Paese condizioni i criteri di valutazione dei suoi cittadini e delle sue classi dirigenti: basti pensare, ad esempio, alla eccessiva sensibilità tedesca sul controllo dell'inflazione, conseguenza della traumatica esperienza che condusse al crollo della Repubblica di Weimar e all'avvento del nazismo. Sembra quindi naturale che l'esperienza totalitaria fascista condizioni l'approccio italiano a modifiche istituzionali che prevedano Esecutivi forti, senza, ovviamente, che ciò significhi che tali resistenze siano sempre fondate.



Difatti, analoghe censure vennero mosse anche nei confronti della Riforma gollista della V Repubblica <sup>4</sup>, anche se lo sviluppo del costituzionalismo francese ne ha dimostrato la completa infondatezza <sup>5</sup>.

Pertanto, si potrebbe ritenere che anche in questa circostanza la critica autoritaria sia mal posta, tenendo conto che la riforma renziana è molto meno incisiva rispetto a quella gollista, introduttiva della forma di governo semipresidenziale <sup>6</sup>.

---

<sup>14</sup> “Non per nulla azzardata quindi l’osservazione che i rapporti in cui la nuova costituzione francese pone legge e regolamento si allontanano da quelli tradizionalmente sussistenti tra le due fonti giuridiche dello stesso nome e s’avvicinano a quelli che esistono negli Stati federali o con decentramento legislativo regionale tra la legge dello Stato centrale e quella degli stati membri o delle regioni. Si sovverte e si vanifica così quel principio di supremazia della legge e della subordinazione correlativa del regolamento, che dai tempi del *Bill of rights* e poi, più ampiamente, dal tempo della rivoluzione francese, era divenuto principio fondamentale nella struttura dello Stato costituzionale e di diritto, tipico dell’occidente europeo. (...) **L’innovazione si risolve in effetti in una mutilazione della competenza tradizionalmente propria del Parlamento, e nella contestuale e correlativa attribuzione al potere esecutivo, sotto il vecchio nome di regolamento, di una potestà legislativa, la cui potenzialità di produzione giuridica non è inferiore, se pur ancora se ne distingue, da quella propria della legge**”.  
Serio GALEOTTI, *La nuova costituzione francese*, Giuffrè, Milano, pag. 22.

<sup>15</sup> Si può, infatti, ricordare per restare nell’ambito dei rapporti tra legge e regolamento la straordinaria metafora del Favoreu (“**la plaque du domaine législatif se soulève et glisse sur celle du pouvoir réglementaire**” Louis FAVOREU, *Le domaine de la loi et du règlement*, Economica, Paris, 1981, pag. 33), che plasticamente ci illustra come il sistema francese abbia recuperato, anche grazie alla giurisprudenza costituzionale e amministrativa, la centralità legislativa parlamentare.

<sup>16</sup> Al riguardo, può osservarsi criticamente che la riforma del Governo Renzi presenti una grave omissione contenutistica, per cui la riforma potrebbe essere destinata a fare molto rumore per nulla (o quasi). Infatti, la divisiva riforma lascia immutata la forma di governo parlamentare, anche se con l’importante innovazione semplificatrice della fiducia da parte della sola Camera dei deputati (tale omissione è stata già evidenziata in dottrina da Giulio M. SALERNO, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche osservazione preliminare*, in *Federalismi.it*, 2004, pagg. 16 17).

In definitiva, rimarrebbero intatte le principali problematiche dell’instabilità politica dei governi (che la c.d. seconda repubblica ha dimostrato non essere necessariamente connessa con la loro durata, in quanto un governo può rimanere in carica sulla base di equilibri politici che lo costringono ad un sostanziale immobilismo, da cui emerge la tendenza di una legislazione in bianco, nella quale si approvando norme manifesto, rimandando ad un imprecisato futuro le effettive scelte normative), mentre i miglioramenti attesi dal superamento del bicameralismo perfetto potrebbero essere inferiori alle attese.

Infatti, non bisogna dimenticare il concreto modo di funzionare del nostro sistema di produzione legislativa, contraddistinto:

da un abbondante ricorso alla decretazione d’urgenza, i cui tempi per la conversione sono perentoriamente brevi (sessanta giorni) e determinano delle dinamiche politiche che, di fatto, pongono il Governo in una posizione di sostanziale primazia (basti pensare alla prassi dei maxi emendamenti con voto di fiducia);

dalla mancata, o tardiva, attuazione dei tanti atti ministeriali previsti dalle disposizioni legislative, frutto della citata tecnica di approvare norme manifesto per ottenere l’effetto annuncio (è stato recentemente evidenziato che dei 914



Ma sarebbe un errore liquidare frettolosamente la critica autoritaria, che è certamente da respingere nelle sue versioni strumentalmente estreme e minoritarie <sup>7</sup>, in quanto essa ha il merito di mettere in evidenza un'oggettiva criticità che riguarda la qualità del nostro sistema democratico <sup>8</sup>. Ci si riferisce al combinato disposto della riforma con la proposta di nuova legge elettorale (c.d. *Italicum*) <sup>9</sup>, che potrebbe consentire il sostanziale controllo del Parlamento attraverso la previa

---

provvedimenti previsti dagli ultimi tre Esecutivi, Monti, Letta e Renzi, soltanto 437 sono stati adottati, mentre 166 sono scaduti e 477 ancora non sono stati adottati (fonte *il sole24 ore*, n. 231 del 20 agosto 2014)

dal ricorso alla delega legislativa per la disciplina organica dei principali ambiti dell'ordinamento, peraltro con l'enunciazione di criteri e direttive non sempre stringenti, quando non addirittura evanescenti (Antonio D'ATENA, *La riserva di legge*, in Barbara PEZZINI, Claudio SACCHETTO (a cura di), *Dalle Costituzioni nazionali alla Costituzione europea*, Giuffrè, Milano, 2001, pag. 170).

Di fronte a questo scenario, la sola riforma del bicameralismo perfetto (di cui non si discute della necessità) rischia di essere l'ennesima occasione persa, se non si mette mano anche alla forma di governo.

D'altronde, anche un'autorevole dottrina ha evidenziato che "non si può certo affermare che in Italia la vera fonte di lentezza del procedimento legislativo, e più in generale, del processo di elaborazione e approvazione delle decisioni pubbliche fondamentali per l'intera collettività, e dunque la causa essenziale delle inefficienze e debolezze politico istituzionali (...), risieda nel doppio passaggio delle leggi nelle due Assemblee parlamentari (...). Chi sostenesse una tale tesi, infatti, non terrebbe conto del fatto che molto raramente, in presenza di una decisa e concorde volontà politica all'interno della maggioranza governativa, il duplice esame parlamentare delle leggi si sia dimostrato come un ostacolo insormontabile ovvero un inutile rallentamento per l'assunzione delle scelte politiche fondamentali per l'Italia".

G. M. SALERNO, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche osservazione preliminare*, cit., pag. 4.

<sup>17</sup> Le quali talvolta hanno esasperato alcuni elementi emersi durante la fase di iniziativa e approvazione del ddl costituzionale. Si pensi, ad esempio, alla critica dell'anomala iniziativa governativa, che può anche essere condivisa sul piano del giudizio di valore, ma certamente è perfettamente legittima sul piano giuridico. Analoghe considerazioni possono essere svolte anche per la (criticabile) sostituzione dei due membri dissidenti (sen. Mineo e Mauro) in Commissione Affari Costituzionali e per le modalità di conduzione della discussione parlamentare da parte del Presidente del Senato.

Si tratta quindi di uno dei molti casi in cui un giudizio di valore, ancorché condivisibile, viene impropriamente assunto a parametro di legittimità giuridica.

<sup>18</sup> La problematica della qualità democratica degli ordinamenti riconducibili liberaldemocratici è molto sentita. Si veda al riguardo, Leonardo MORLINO, *Democrazie tra consolidamento e crisi*, Il Mulino, Bologna, 2008.

<sup>19</sup> Approvato alla Camera dei deputati lo scorso 12 marzo 2014 e le cui principali caratteristiche sono:

- il territorio nazionale è diviso in circoscrizioni regionali, ciascuna delle quali suddivisa in collegi plurinominali;
- le liste di candidati sono presentate nei collegi plurinominali; possono presentarsi singolarmente o in coalizione con un unico programma di Governo;
- le soglie di sbarramento per accedere all'attribuzione dei seggi sono basate sulla percentuale dei voti validi a livello nazionale: 12 per cento per le coalizioni, 4,5 per cento per le liste coalizzate e 8 per cento per le liste non coalizzate; resta ferma la soglia al 20% dei voti validi della circoscrizione per la lista rappresentativa di minoranza linguistica riconosciuta;
- alla coalizione o lista vincente che supera il 37 per cento dei voti validi a livello nazionale è attribuito un premio di maggioranza fino a un massimo di 340 seggi;
- nel caso in cui la coalizione o lista vincente non raggiunga il 37 per cento dei voti, si procede al ballottaggio tra le due liste o coalizioni che hanno ottenuto il maggior numero di voti validi; in questo caso alla lista o coalizione vincente sono attribuiti 321 seggi;





individuazione degli eletti della Camera dei deputati da parte delle segreterie di partito<sup>20</sup>, procrastinando così la violazione (o, se si preferisce, la compressione) dei diritti elettorali, ormai ufficialmente accertata nel caso della precedente legge elettorale (c.d. *Porcellum*)<sup>2</sup>.

### 1.3 La critica legittimista

Quest'ultima considerazione consente di introdurre il terzo argomento critico: la delegittimazione politico-costituzionale del Parlamento quale effetto della famosa sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale<sup>22</sup>.

- 
- i seggi sono attribuiti alle coalizioni ed alle liste a livello nazionale e distribuiti sul territorio proporzionalmente ai voti ottenuti nelle circoscrizioni e nei collegi.

<sup>20</sup> Infatti, il c.d. *Italicum* dovrebbe prevedere delle piccole liste bloccate, che la Corte costituzionale ha fatto intendere siano legittime perché consentirebbero la conoscibilità dei candidati. Ciò però consente alle segreterie dei partiti di potere fare previsioni molto accurate sulle possibilità di elezione nei diversi collegi, potendo di fatto decidere con un basso tasso di errore coloro che saranno eletti. In questo modo, i partiti sono in grado di esercitare un forte controllo sui rispettivi parlamentari e ciò potrebbe costituire un grave *vulnus* democratico, realizzando un sistema fortemente oligarchico, anche grazie alle onerose soglie di sbarramento.

<sup>21</sup> Infatti, la sentenza della Corte di Cassazione 16 aprile 2014, n. 8878, emessa a definizione del merito del giudizio dalla quale aveva originato la questione di costituzionalità decisa dalla Corte con la sentenza n. 1 del 2014, dichiara espressamente che nel voto del febbraio 2013 (e in quelli precedenti disciplinati dalla l. n. 270 del 2005), che “in effetti, la dedotta lesione (del diritto di voto) v’è stata per il periodo di vigenza delle disposizioni incostituzionali, poiché i cittadini elettori non hanno potuto esercitare il diritto di voto personale, eguale e diretto, secondo il paradigma costituzionale, per la oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica, a causa del meccanismo di traduzione dei voti in seggi, intrinsecamente alterato dal premio di maggioranza designato dal legislatore del 2005, e a causa della impossibilità per i cittadini elettori di scegliere i propri rappresentanti in Parlamento”.

<sup>22</sup> La quale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale parziale della legge n. 270 del 2005, c.d. *Porcellum*, per l’irragionevolezza e sproporzione del premio di maggioranza sganciato dal raggiungimento di una soglia minima e per la mancata possibilità di indicare almeno una preferenza in liste elettorali eccessivamente lunghe, che non consentono la conoscibilità dei candidati agli elettori. La sentenza ha avuto numerosissimi commenti, tra i quali si segnalano i seguenti contributi: Paolo CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della “storica” sentenza n. 1 del 2014*, in *nomos-leattualitaneldiritto.it*, n. 3/2013; Marilisa D’AMICO, Stefano CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, F. Angeli, Milano, 2014; A. M. POGGI, *Politica “costituzionale” e legge elettorale: prime osservazioni alla sentenza n. 1 del 2014*, in *confrontocostituzionali.eu*, 2014; Antonio RUGGERI, *Gli “effetti politici” delle sentenze della Corte costituzionale emesse in occasione dei giudizi sulle leggi*, in *Consulta OnLine*, 2014; Federico GHERA, *La sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale: profili procedurali e “sostanziali”*, in *dirittifondamentali.it*, 2014; Adele ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento “creativo” della Corte costituzionale*, in *rivistaaic.it*, n. 2/2014; Roberto BIN, *“Zone franche” e legittimazione della Corte (sent. 1/2014)*, in *www.forumcostituzionale.it* 5/2014; Sandro STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *rivistaaic.it*, n. 2/2014; Andrea MORRONE, *Exit porcellum*, in *forumcostituzionale.it*, 2014; Renzo DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *Federalismi.it* n. 2/2014; Giuseppe LODATO, Simone PAJNO, Gino SCACCIA, *Quanto può essere distortivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n.1 del 2014*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2014.



Infatti, un'autorevole dottrina ha messo in evidenza le assurdità cui si perviene nel trascurare le conclusioni logiche che derivano dalla predetta dichiarazione di illegittimità costituzionale<sup>23</sup>, vale a dire la necessità dello scioglimento anticipato delle Camere nel più breve tempo possibile<sup>24</sup>, in quanto “il principio di continuità autorizza infatti la *prorogatio* degli organi giunti al termine della loro durata, ma ne limita i poteri allo svolgimento delle funzioni di ordinaria amministrazione (...), in coerenza con il calo di legittimazione politica da essi patito per la scadenza del loro mandato. Il Parlamento non fa eccezione. In questo caso il principio di continuità si applica alle Camere sciolte (come riconosce la stessa Corte nella sentenza n. 1 del 2014), che restano in funzione in regime di *prorogatio* e di conseguente *deminutio potestatis* fino alla loro rinnovazione; mentre la proroga del

---

<sup>23</sup> Si invita a seguire il seguente (inecepibile) ragionamento: “può ipotizzarsi che il parlamento in questione, conservando, come detto dalla Corte, la pienezza dei poteri, adotti una nuova legge elettorale, per la quale, secondo la sentenza, ha piena facoltà di scelta salvo la predetta ragionevolezza proporzionalità non distorsività. Può anche ipotizzarsi che, sulla base di tale legge si svolga, com'è ovvio, la nuova consultazione (sarebbe interessante una sua impugnazione prima delle elezioni, cioè del suo svolgimento, per vedere se, per es., ma lo scenario è piuttosto fantasioso, la Corte le sospenderebbe) e che, magari, ad elezioni avvenute, la nuova legge sia portata al cospetto della Corte e, sempre in ipotesi, da questa dichiarata illegittima. Tale dichiarazione di illegittimità, secondo la sentenza in commento, non colpirebbe, però, né le Camere elette con la normativa dichiarata illegittima, né gli atti da esse già adottati né quelli successivamente adottati fino alla loro scadenza, naturale o anticipata, ma non a causa della dichiarazione di illegittimità, poiché, per l'appunto, rimangono in carica e conservano la pienezza dei loro poteri fino ad una nuova consultazione (*rectius*, alla riunione delle nuove Camere: art. 61, comma 2, Cost.). L'ipotesi, ovviamente, potrebbe ripetersi anche più volte e, comunque, si avrebbe che per due o più legislature (ma per una è certo ed è quello che sta avvenendo), sulla base di questa sentenza, ogni parlamento, anche se eletto sulla base di una normativa (dichiarata) illegittima, in realtà rimarrebbe in carica ed opererebbe validamente per tutta la legislatura, cioè si avrebbe, in definitiva, la validità, o, forse, la legittimazione permanente, al limite perpetua, di parlamenti illegittimi, di leggi adottate da parlamenti illegittimi, di organi eletti da parlamenti illegittimi, di riforme costituzionali fatte da parlamenti illegittimi ed anche un ordinamento che vivrebbe e si evolverebbe senza problemi di validità, anche per più legislature, con parlamenti eletti continuamente con leggi (dichiarate) illegittime. Verrebbe da dire, naturalmente, viva, o, meglio, lunga vita alla Costituzione!”. Francesco GABRIELE, *Molto rumore per nulla? La “zona franca” elettorale colpita ma non affondata (anzi...) Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *ConsultaonLine*, 2014.

Per quanto possa sembrare paradossale, la fondatezza della menzionata ipotesi è stata indirettamente confermata dallo stesso legislatore costituzionale con l'introduzione della possibilità di avere su ricorso motivato presentato da almeno un terzo dei componenti di una Camera, recante l'indicazione degli specifici profili di incostituzionalità un giudizio preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali, (art. 73 Cost., nella formulazione approvata dal Senato in prima lettura). Tale facoltà ha evidentemente il solo fine di impedire la reiterazione della situazione kafkiana nella quale si trova il Paese: un Parlamento eletto con una legge dichiarata costituzionalmente illegittima per gravi vizi di ragionevolezza e proporzionalità che riscrive, come se nulla fosse, una larga parte della Costituzione!

<sup>24</sup> In questo senso il Pace, secondo cui “le “consultazioni elettorali” a cui allude la Corte sono quelle che si avrebbero a seguito dello scioglimento delle Camere, motivato per l'appunto sulla base dell'accertata illegittimità costituzionale del titolo di legittimazione del precedente Parlamento, e cioè il Porcellum”. Alessandro PACE, *Un rischio per la democrazia*, in *La Repubblica*, 5 aprile 2014.





Parlamento con pienezza di poteri e quindi il rinvio delle elezioni è ipotesi ammessa, per la sua estrema gravità, solo in caso di guerra (art. 60, secondo comma, Cost.)<sup>25</sup>.

Nonostante la sua solidità logica, questa argomentazione non è stata minimamente presa in considerazione dai principali attori politici ed istituzionali<sup>26</sup>, i quali, sulla base di quanto impropriamente sostenuto nella sentenza dalla stessa Corte costituzionale<sup>27</sup>, hanno ritenuto che la legislatura possa proseguire come se nulla fosse accaduto, trovando peraltro l'avallo acritico di un'ampia dottrina<sup>28</sup>.

Siamo quindi davanti ad un progetto di riforma che presenta un grave vizio genetico, il quale invece di risolvere endemici problemi, corre il rischio di produrre un gravissimo *vulnus* alla legalità costituzionale, potendo costituire un pericoloso precedente e dando nuovo e diverso vigore alla

---

<sup>25</sup> G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in *confrontocostituzionali.eu*, 2014, il quale conseguentemente conclude che “se si accoglie questa posizione, che sviluppa nel modo più rigoroso le conseguenze politico costituzionali della sentenza di annullamento della legge elettorale, la soluzione più coerente con la Costituzione è quella di rinnovare le Camere sulla base del sistema proporzionale con preferenza unica risultante dalla pronuncia della Corte, affinché le nuove Camere, pienamente legittimate dal voto popolare, possano modificare la legge elettorale e, più in generale, decidere verso quale modello di forma di governo indirizzare la democrazia italiana con prospettive plausibili di stabilizzazione politica”.

<sup>26</sup> Tra cui il Capo dello Stato, il quale, malgrado quanto affermato dalla Consulta, avrebbe comunque potuto esercitare le proprie prerogative costituzionali, sciogliendo anticipatamente le Camere, ritenendole ormai prive di legittimazione politica. Inoltre, lo stesso Governo, che pure vorrebbe improntare la sua azione alla massima trasparenza e abbandonare le vecchie logiche di potere, ha da subito collocato il suo orizzonte temporale alla fine naturale della legislatura, senza avvertire nessun imbarazzo dal fatto di godere degli effetti di un sovrabbondante e illegittimo premio di maggioranza alla Camera.

<sup>27</sup> Infatti, un autorevole costituzionalista e Presidente emerito della Corte, recentemente scomparso, ha evidenziato come fosse una (criticabile) “novità che la Corte predetermini gli effetti delle proprie decisioni. Gli effetti sono solitamente rimessi all'interpretazione dell'operatore giuridico”. Piero A. CAPOTOSTI, *Il coraggio della Corte*, in *nomos-leattualitaneldiritto.it*, n.3/2013.

Peraltro, nel nostro *Brevi considerazioni critiche sulla storica sentenza in materia elettorale della Consulta*, in *Amministrativamente.com*, n. 2/2014, abbiamo sostenuto che questa novità fosse necessaria per permettere il varo di una nuova legge elettorale, evitando di potere verificare in concreto l'esattezza del presupposto in base al quale è stato possibile l'intervento demolitivo, vale a dire l'esistenza di una normativa di risulta pienamente funzionante. Siamo quindi in presenza, a nostro avviso, di un nuovo tipo di sentenza monito, nella quale la funzione di monito è svolta dalla stessa dichiarazione di illegittimità.

<sup>28</sup> “Sotto altro versante, le obiezioni pur autorevolmente sostenute circa la presunta incostituzionalità di tutta la procedura per sostanziale delegittimazione del Parlamento in seguito alla sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale, si sono via via sbiadite dinanzi alla gravità del momento e alla necessità di procedere alle riforme stesse, pena il baratro politico ed economico del Paese”. A. M. POGGI, *I “tempi” e le “priorità” delle riforme tra ricette tecniche ineccepibili e necessità di soluzioni politiche indispensabili*, *ION Federalismi.it*, 2014



critica autoritaria, nel senso che il progetto di riforma si sta realizzando in un contesto di dubbia legittimità costituzionale.

Ciononostante, poiché è molto probabile che la riforma proseguirà il suo percorso<sup>29</sup>, si ritiene opportuno esaminare il merito dei suoi contenuti, limitatamente alla verifica se la riforma possa perlomeno risolvere positivamente il nodo irrisolto del bicameralismo<sup>30</sup>, configurando un valido e coerente modello di seconda Camera.

## 2. Il nuovo Senato della Repubblica

Il necessario punto di partenza della nostra verifica è rappresentato dalla consapevolezza che le seconde Camere sono storicamente nate per assolvere a diverse funzioni (la rappresentanza di ceti sociali diversi o di differenti categorie produttive, la partecipazione degli enti territoriali che compongono l'unità statale, un frazionamento del potere e una maggiore ponderazione delle decisioni) e che le logiche sottese a questi diversi tipi di rappresentanza non possono essere integrate tra loro: "è necessario sceglierne una e svilupparla coerentemente"<sup>31</sup>. In definitiva, dobbiamo

---

<sup>29</sup> E se non dovesse andare in porto sarà soltanto per il venire meno dell'accordo politico del c.d. Patto del Nazareno, cioè l'accordo tra i due principali partiti, PD e FI, o meglio tra i rispettivi leader: Renzi e Berlusconi.

<sup>30</sup> "Il bicameralismo costituisce uno dei nodi irrisolti della Costituzione italiana: alla sua attuale configurazione si pervenne non sulla base di un disegno ma per effetto di veti reciproci: il no di liberali e cattolici ai progetti monocamerali, sostenuti dalle sinistre, fece da contrappeso al no delle sinistre al 'Senato delle Regioni' (che si sarebbe però voluto eletto sulla base di rappresentanze professionali e di categoria) sostenuto dal centro cattolico. Si finì per seguire la via dell'elezione popolare, affidando gli elementi di differenziazione alla diversa età dell'elettorato attivo e passivo e alla diversa durata delle rispettive legislature (secondo la Costituzione del 1948, corretta su questo punto nel 1963, la Camera si sarebbe rinnovata ogni 5 anni e il Senato ogni 6). Si affermò altresì che il Senato è eletto "su base regionale", ma si tratta di un'affermazione generica peraltro interpretata dal legislatore in modo riduttivo, limitandosi a prevedere l'elezione dei senatori attraverso circoscrizioni a dimensione regionale. (...) L'elezione popolare diretta finì tuttavia per determinare la parità delle funzioni, non potendosi stabilire la preminenza di una Camera sull'altra". Augusto BARBERA, *Parlamento*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani, Roma, 1996.

Tra l'altro, la questione del bicameralismo era già stata oggetto di approfondite discussioni in sede di Assemblea Costituente, di cui è possibile avere un ottimo resoconto in Meuccio RUINI, *Il Parlamento e la sua riforma, La Costituzione nella sua applicazione*, Giuffrè, Milano, 1952, pagg. 74 ss.

<sup>31</sup> V. LIPPOLIS, *Nota sul disegno di legge costituzionale n. 1429*, in *Federalismi.it*, 2014, pag. 1.

Per una sintetica illustrazione sulla natura e sul valore dell'esistenza di una seconda camera, si veda Sara LIETO e Pasquale PASQUINO, *Note sulla seconda Camera*, in *Forumcostituzionale.it*, 2014, pagg. 3-6.



preliminarmente verificare quale funzione rappresentativa dovrebbe svolgere il nuovo Senato per poterne successivamente verificare la coerenza della sua configurazione strutturale e funzionale.

Al riguardo, in armonia con l'impianto fondamentale del nostro ordinamento costituzionale (art. 5 Cost.), è indubbio che il Legislatore costituente abbia la finalità di riconfigurare il Senato come una Camera di rappresentanza delle autonomie, come avviene in gran parte degli ordinamenti federali o regionali. Infatti, già nel testo elaborato dal Governo in sede di iniziativa legislativa, vi è un significativo indice di tale finalità rappresentativa nella proposta di mutare la denominazione in 'Senato delle Autonomie', poi modificata dal Senato, già in sede di Commissione Affari Costituzionali, che ha ripristinato la tradizionale denominazione di 'Senato della Repubblica', senza peraltro mettere in discussione la finalità prescelta<sup>32</sup>, anzi semmai rafforzandola, attraverso il miglioramento della sua composizione.

## **2.1 La conformità della composizione del nuovo Senato alla finalità rappresentativa delle autonomie**

---

<sup>32</sup> Al riguardo, per completezza di trattazione, si riportano i tre distinti testi finora elaborati per consentire di cogliere i mutamenti intervenuti:

**Testo approvato dal Consiglio dei ministri:** "Il Senato delle Autonomie rappresenta le istituzioni territoriali. Concorre, secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa ed esercita la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea e, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolge attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio".

**Testo approvato dalla Commissione:** "Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali. Concorre, nei casi e secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa ed esercita la funzione di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea. Valuta l'attività delle pubbliche amministrazioni, verifica l'attuazione delle leggi dello Stato, controlla e valuta le politiche pubbliche. Concorre a esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge".

**Testo approvato in prima lettura dall'Aula:** "Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali. Concorre, **paritariamente, nelle materie di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma, nonché** nei casi e secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa ed esercita **funzioni** di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi **e delle politiche** dell'Unione europea **e ne valuta l'impatto**. Valuta l'attività delle pubbliche amministrazioni, verifica l'attuazione delle leggi dello Stato, controlla e valuta le politiche pubbliche. Concorre a esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge" (in grassetto le modifiche rispetto al testo approvato in Commissione).



Difatti, l'iniziale composizione del nuovo Senato sollevava più di qualche dubbio<sup>33</sup>, circa la sua coerenza logica con la finalità di rappresentare le Autonomie<sup>34</sup>, avendo cercato di soddisfare anche altre esigenze manifestate nel dibattito pubblico, come quella, ad esempio, di rappresentare le eccellenze<sup>35</sup>.

### **2.1.1 I senatori di nomina presidenziale**

La prima, e più vistosa, incoerenza riguardava l'originaria previsione del numeroso drappello (ventuno) di senatori, nominati dal Capo dello Stato per altissimi meriti, con una singolare durata dell'incarico: settennale. Tale previsione ha subito incontrato il duro giudizio della più autorevole dottrina pubblicistica, la quale ha evidenziato che si sarebbe trattato, di fatto, di un anomalo gruppo

---

<sup>33</sup> Si riporta il testo del disegno di legge costituzionale approvato dal Governo: "Il Senato delle Autonomie è composto dai Presidenti delle Giunte regionali, dai Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma, nonché, per ciascuna Regione, da due membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti e da due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione.

La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle Istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti. La legge disciplina il sistema di elezione dei senatori e la loro sostituzione, entro sessanta giorni, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale. Ventuno cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario, possono essere nominati senatori dal Presidente della Repubblica. Tali membri durano in carica sette anni".

<sup>34</sup> Esigenza rispetto alla quale l'esperienza comparata offre molteplici modelli di riferimento che la dottrina ha lungamente approfondito. In particolare, le principali tecniche per garantire la rappresentanza delle entità sub statali negli ordinamenti federali e regionali sono le seguenti:

- La rappresentanza paritaria degli Stati membri, che però è una tecnica tipica degli Stati federali originatisi da processi di accentramento di Stati preesistenti (Stati Uniti e Svizzera), verosimilmente per compensare la perdita di sovranità allora patita;
- L'escursione limitata della rappresentanza, comunque sganciata dal dato demografico (Germania e Austria);
- Le modalità di elezione dei membri, che soltanto negli antichi Stati federali è diretta, compensata dalla rappresentanza paritaria, mentre nella maggior parte è un'elezione di secondo grado da parte dei parlamenti regionali (Austria) o degli esecutivi (Germania);
- . negli ordinamenti con elezione indiretta esistono anche tecniche per garantire l'uniformità del voto dei membri di un medesimo ente sub statale, a differenza, ovviamente, di quanto accade negli ordinamenti con elezione diretta.

Antonio D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012, pagg. 87-88.

<sup>35</sup> Con la proposta di un 'Senato dei Saperi', lanciata dalle pagine del Sole 24 Ore.



parlamentare presidenziale, sottolineandone la completa estraneità alla finalità di rappresentare le autonomie<sup>36</sup>.

Si trattava, in definitiva, di un maldestro tentativo di integrare la rappresentanza autonomistica con quella delle c.d. eccellenze, che finiva per evocare vecchie memorie sabaude. Tale previsione è stata prontamente corretta dalla Commissione Affari Costituzionali<sup>37</sup>, che, ha previsto la possibile nomina presidenziale di cinque senatori, aventi i medesimi requisiti degli attuali senatori a vita, con durata settennale.

Ma anche tale disposizione suscita qualche perplessità, sia perché essa non sembra tenere conto del nuovo contesto istituzionale, nel quale avrebbe maggiore senso spostare questi soggetti nella Camera politica, essendo espressione dell'intera comunità nazionale e non di specifici interessi territoriali, sia per la durata dell'incarico, che di fatto attribuisce al Capo dello Stato la possibilità di avere una fidata pattuglia potenzialmente idonea ad incidere sugli equilibri politici della seconda camera, rappresentando un ventesimo della stessa.

### **2.1.2 La problematica della rappresentanza numerica delle Regioni**

Dopo la questione dei senatori di nomina presidenziale, l'altro aspetto che aveva suscitato le perplessità della dottrina era la questione della rappresentanza numerica delle Regioni, nel duplice senso della rappresentanza regionale paritaria e della composizione mista (Regioni e Comuni). Infatti, il testo originario prevedeva che ciascuna Regione (e Provincia autonoma) fosse rappresentata dal suo Presidente, dal sindaco del Comune capoluogo di Regione (e di Provincia autonoma) e da due membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri

---

<sup>36</sup> Per tutti, si veda Roberto BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Forumcostituzionale.it*, 2014, pag. 3.

<sup>37</sup> Il Presidente della Repubblica può nominare senatori cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Tali senatori durano in carica sette anni e non possono nuovamente nominati". Tale disposizione, approvata anche dall'Assemblea, va combinata con la disposizione, così come modificata dalla Commissione, sulla composizione del Senato, nella quale è indicato in cinque il numero massimo di questi senatori.



componenti e da due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione. Pertanto, era prevista una rappresentanza doppiamente paritaria (tra le Regioni e tra la componente regionale e comunale) fortemente criticata.

In particolare, l'esperienza comparata mette in luce che la rappresentanza paritaria delle entità sub-statali ha senso soltanto negli antichi Stati federali (Stati Uniti e Svizzera) in cui il processo federativo è consistito nell'aggregazione di Stati preesistenti, come compensazione per la cessione di sovranità, mentre in tutti gli altri casi, come già anticipato, vi è una differenziazione numerica, anche se contenuta rispetto al mero dato demografico, che tiene conto del diverso peso sociale ed economico di ciascuna entità sub-statale.

Mentre per la criticabile questione della rappresentanza mista paritaria tra la componente regionale e quella comunale, essa è stata evidentemente influenzata dalla provenienza del Presidente del Consiglio (Renzi) e del Sottosegretario alla Presidenza (Del Rio), entrambi ex sindaci, rispettivamente di Firenze e Reggio Emilia, ma apertamente criticata dall'unanime dottrina che ne ha chiesto una modifica in senso favorevole al livello regionale.

Entrambe le questioni sono state modificate in sede parlamentare nel senso indicato dalla dottrina<sup>38</sup>, prevedendo:

---

<sup>38</sup> Si veda la formulazione approvata in prima lettura, senza modifiche rispetto alla versione approvata dalla Commissione: "Il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica.

I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nei quali sono stati eletti. Con legge approvata da entrambe le Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri regionali 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".





- una differenziazione della rappresentanza regionale, che tenga conto del dato demografico, senza perciò far venir meno il carattere autonomistico del Senato, cioè con un'escursione numerica compatibile con le tecniche federali già sperimentate<sup>39</sup>;
- una riduzione della componente comunale in favore di quella regionale, anche se si ritiene che sarebbe stata opportuna la totale espunzione di tale componente, per evitare che il Senato somigli ad una delle varie conferenze di raccordo tra enti territoriali o meglio al Comitato delle Regioni, organo consultivo dell'ordinamento comunitario di scarsa influenza;
- la modifica qualitativa dei componenti regionali e comunali, che dovrebbe facilitare una maggiore partecipazione dei membri del nuovo Senato, tenuto conto che i Presidenti di regione e i sindaci delle città più grandi avrebbero potuto avere obiettivi problemi di coordinamento tra i due gravosi incarichi.

Pertanto, è possibile sostenere che il primo passaggio parlamentare ha consentito un notevole miglioramento rispetto al testo originario, residuando soltanto il retaggio dei cinque senatori di nomina presidenziale (eco degli attuali senatori a vita) e la presenza della componente comunale, che potrebbe rappresentare una novità italiana giustificata dalle sue peculiarità storico-geografiche.

### **2.1.3 L'elezione indiretta**

Il citato miglioramento strutturale è certamente coerente con la finalità rappresentativa del nuovo Senato, anche alla luce della scelta di prevedere l'elezione indiretta dei senatori.

Infatti, contrariamente a quanto sostenuto da molti critici della riforma, l'elezione indiretta rappresenta la modalità più diffusa per le seconde Camere, ad eccezione di Stati Uniti (ma prima del 1913, quando fu approvato il XVII emendamento, anche negli Stati Uniti era prevista l'elezione da parte dei parlamenti locali), Svizzera e Spagna, ed è quindi pienamente condivisibile.

---

<sup>39</sup> Al riguardo, si ricorda che nel *Bundesrat* tedesco l'escursione numerica tra la rappresentanza minima e quella massima è di tre a sei, in quello austriaco è di tre a dodici.



Ciò che invece non convince è la conservazione del divieto di mandato imperativo che ha senso in una Camera politica, o comunque in una seconda Camera i cui membri siano legittimati dal voto popolare. Infatti, mantenere il divieto di mandato imperativo nei confronti di senatori eletti dai Consigli regionali rischia di vanificare la finalità rappresentativa, facendo rivivere la logica dell'appartenenza politica, magari con l'intento di una futura promozione parlamentare<sup>40</sup>.

Appare, quindi, più coerente con la predetta finalità rappresentativa vincolare il voto dei senatori alle indicazioni della Regione che li ha eletti, come avviene, ad esempio, in Germania, dove per l'appunto i membri di un medesimo *Länder* sono tenuti a votare unitariamente, sulla base di una predeterminata scelta dell'ente rappresentato. Ciò evita che i rappresentanti della seconda Camera si aggregino secondo logiche partitiche, tipiche delle Camere politiche, agevolando invece l'espressione dei variabili interessi territoriali, secondo la missione delle Camere "federali".

Peraltro, è assai singolare che si sia voluto mantenere il divieto di mandato imperativo per consentire l'autonomia dei senatori, per poi prevedere invece la gratuità dell'incarico di senatore sulla base dell'argomento che si tratta di individui che hanno già un incarico pubblico retribuito. Intanto ciò non è vero per tutti i senatori, perché restano i senatori di nomina presidenziale (tralasciando di considerare gli ex presidenti della repubblica), i quali quindi potrebbero essere discriminati nelle loro funzioni per il censo o la provenienza geografica<sup>41</sup>, ma proprio il legame economico che lega il senatore alla sua Regione sembra costituire un indice della contraddittorietà della soluzione prescelta sul mantenimento del divieto imperativo.

In definitiva, la prima analisi delle disposizioni concernenti la composizione del nuovo Senato evidenzia che il progetto di riforma, a parte le manchevolezze generali (l'omissione della forma di

---

<sup>40</sup> Non bisogna, infatti, dimenticare che con l'*Italicum*, le segreterie di partito avrebbe uno strumento importante per condizionare l'attività parlamentare dei deputati, ma anche dei senatori che aspirino a un ruolo nazionale.

<sup>41</sup> Ma ciò potrebbe valere in misura inferiore anche per tutti gli altri senatori, a meno che non vengano previste delle indennità magari mascherate da rimborso spese forfettarie. Inoltre, qualora i rimborsi spesa per partecipare ai lavori del Senato non fossero sufficientemente adeguati, vi è anche il rischio che ciò determini una scarsa partecipazione, che potrebbe condizionare importanti eventi. Si pensi, ad esempio, ai tradizionalmente lunghi procedimenti elettorali per determinate cariche istituzionali, che certamente non sarebbero graditi a chi vi partecipa a titolo (quasi) gratuito, avendo già peraltro altro oneroso incarico.



governo e, soprattutto, la problematica della legittimità costituzionale del Parlamento), non sia riuscito a sviluppare con logica coerenza la composizione della seconda camera, perpetuando istituti che mal si conciliano con la nuova finalità rappresentativa.

## **2.2 Le sue funzioni**

Queste incoerenze con la finalità rappresentativa prescelta possono avere una significativa influenza anche sullo svolgimento delle funzioni attribuite al nuovo Senato: basti pensare, ad esempio, alla possibilità di sopravvivenza delle logiche di appartenenza partitica. D'altronde, già il primo regionalismo italiano è naufragato per l'incapacità delle Regioni di emanciparsi politicamente dagli organi nazionali dei partiti politici<sup>42</sup>, cosa che invece è avvenuta dopo il varo della legge costituzionale n. 1/1999, con l'elezione diretta dei Presidenti di Regione, dando però vita ad una situazione nella quale le divergenze di interessi tra i due livelli territoriali, nazionale e regionale, non hanno trovato quasi mai adeguata composizione, originando un notevole contenzioso costituzionale<sup>43</sup>.

E poiché la riforma vuole ovviare a questa situazione, indicando nel nuovo Senato il luogo privilegiato della composizione dei differenti interessi territoriali, sembra necessario esaminare le sue principali funzioni, onde verificarne la corrispondenza con questo fondamentale compito o se invece si sta configurando un Senato funzionalmente debole per garantire una sostanziale primazia dell'interesse nazionale.

---

<sup>42</sup> "In uno studio apparso alla vigilia della regionalizzazione del Paese, uno dei più lucidi interpreti del regionalismo italiano uno scrittore francese tragicamente scomparso, Claude Palazzoli ravvisava proprio nella presenza di partiti organizzati su base nazionale il maggiore ostacolo al decollo della riforma. Egli, in particolare, sottolineava che il destino delle costituende Regioni sarebbe stato, per intero, determinato dal loro grado di emancipazione dal sistema dei partiti nazionali. Se le Regioni avessero avuto la capacità di modificare i processi di canalizzazione del consenso politico, sarebbero state in grado di creare rapporti vitali con le rispettive comunità; e avrebbero, quindi, potuto conferire un'impronta autenticamente pluralistica al sistema delle autonomie territoriali. Se, invece, non avessero avuto tali capacità, il regionalismo avrebbe assunto il carattere di un regionalismo prevalentemente di facciata; con la conseguenza che le istituzioni regionali si sarebbero fatalmente trasformate in strumenti dei partiti politici nazionali" A. D'ATENA, *Forma stato: dalla piramide all'arcipelago*, Relazione al Convegno su "Le autonomie funzionali: le Camere di Commercio, problemi e prospettive" (CNEL, 20.3.1996), in *Impresa e Stato*, n. 33, 1996.

<sup>43</sup> Per una recente analisi quantitativa del contenzioso costituzionale tra Stato e regioni, si veda Nicola VICECONTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, Atti del seminario di studi ISSIRFA del 29 maggio 2012, Vol. I, Giuffrè, Milano, 2012.



### 2.2.1 La revisione costituzionale

L'esame delle funzioni del Senato non può non partire dal procedimento di revisione costituzionale, in quanto un elemento contraddistintivo delle seconde Camere "federali", cioè di Camere rappresentative delle entità sub-statali, riguarda proprio la loro partecipazione al procedimento di revisione costituzionale, con lo scopo di tutelare il riparto costituzionale di competenza tra lo Stato centrale e le entità sub-statali. Difatti, è evidente che l'attribuzione della c.d. *competenza della competenza* al solo Stato centrale sarebbe un fattore potenzialmente erosivo delle competenze costituzionali delle entità sub-statali, in quanto lo Stato potrebbe modificarle a proprio piacimento.

In questo senso, il progetto di riforma sembra fornire una convincente soluzione, prevedendo l'esercizio collettivo della funzione legislativa non solo per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali la sola Camera dei deputati possa vulnerare in sede di attuazione<sup>44</sup>, ma anche per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche e dei referendum popolari, per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, secondo comma, lettera p)<sup>45</sup>, per la legge di cui all'articolo 122, primo comma e negli altri casi previsti dalla Costituzione<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Come inizialmente prevedeva il testo deliberato dal Consiglio dei Ministri: "La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali".

Formulazione emendata già dalla Commissione Affari Costituzionali che aveva approvato il seguente testo: "La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di *referendum* popolare, per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, secondo comma, lettera p)1, per la legge di cui all'articolo 122, primo comma2 e negli altri casi previsti dalla Costituzione".

A questa formulazione l'Aula ha aggiunto in sede di prima lettura la materia della tutela delle minoranze linguistiche con un emendamento che ha visto il governo in minoranza.

<sup>45</sup> Ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative (lettera p) del secondo comma dell'articolo 117, quale rivisitata dal disegno di legge.

<sup>46</sup> Legge che stabilisce i principi fondamentali nonché la durata degli organi elettivi, per il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali.



Sembra, infatti, condivisibile che le leggi ordinarie attuative di disposizioni costituzionali prevedano l'approvazione di entrambe le Camere, onde evitare che la garanzia dell'approvazione bicamerale delle leggi costituzionali sia aggirata in sede di attuazione. Anche l'approvazione bicamerale delle leggi ordinarie che disciplinano materie variamente afferenti il sistema delle autonomie è condivisibile, poiché ciò consente un più compiuto sviluppo della funzione rappresentativa del Senato.

In definitiva, l'individuazione delle materie che richiedono ancora l'approvazione bicamerale pare coerente con le finalità che la riforma si propone e compatibile con il superamento del bicameralismo perfetto, come peraltro attesta la stessa esperienza comparata<sup>47</sup>.

### 2.2.2 La funzione legislativa ordinaria

Ma se il giudizio sul ruolo del Senato nel procedimento di revisione costituzionale è positivo, lo stesso non può dirsi per il procedimento legislativo ordinario, che, come è facilmente comprensibile, è destinato ad essere radicalmente mutato con il superamento del bicameralismo perfetto.

In particolare, il nuovo testo costituzionale prevede un complesso *iter* al termine del quale, ad eccezione di determinate materie<sup>48</sup>, la sola Camera dei Deputati può comunque approvare il testo legislativo a maggioranza semplice<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> “Negli ordinamenti federali le entità sub statali sono associate a tale procedimento, secondo tecniche diverse. Talora si prevede l'assenso di un certo numero di stati membri (ad esempio: tre quarti, per quanto riguarda gli Stati Uniti d'America, la maggioranza, per ciò che attiene alla Svizzera); altre volte, il coinvolgimento degli Stati membri è assicurato dalla seconda Camera, chiamata a concorrere all'approvazione della generalità delle leggi di revisione costituzionale, come in Germania, o comunque a quelle <che limitino la competenza legislativa od amministrativa dei Länder>, come in Austria”. A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., pag. 89.

<sup>48</sup> Per le quali è richiesta la maggioranza assoluta per non conformarsi alle modifiche proposte dal Senato. Si riporta il testo approvato dal Senato in prima lettura: “Per i disegni di legge che dispongono nelle materie di cui agli articoli 114, terzo comma, 117, commi secondo, lettera u), quarto, **quinto e nono**, 118, quarto comma, 119, **terzo, quarto, limitatamente agli indicatori di riferimento, quinto e sesto comma**, 120, secondo comma, e 132, secondo comma, **e per la legge che stabilisce le forme e i termini per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea nonché per la legge di cui all'articolo 81, sesto comma**, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti. I disegni di legge di cui all'articolo 81, quarto comma, approvati dalla Camera dei deputati, sono esaminati dal Senato della Repubblica che può



Infatti, nell'*iter* "normale"<sup>50</sup>, dopo l'approvazione della Camera, secondo il consueto schema della votazione prima articolo per articolo e poi con votazione finale complessiva, il testo è inviato al Senato che ha dieci giorni per chiedere, su richiesta di un terzo dei senatori, di esaminare le leggi ricevute. Se il Senato non si avvale di questa facoltà, la legge può essere promulgata, mentre se il Senato chiede di esaminare la legge<sup>51</sup>, ha trenta giorni per proporre modifiche con la maggioranza semplice. La legge, nel testo modificato dal Senato, ritorna alla Camera dei deputati che si dovrà pronunciare in via definitiva accettando o meno le proposte dei senatori, sempre a maggioranza semplice.

La principale criticità del nuovo *iter* legislativo sembra pertanto essere quella di attribuire sostanzialmente al nuovo Senato un ruolo sostanzialmente consultivo, peraltro col rischio di scarsa incisività tenuto conto dell'esiguo termine assegnato per l'esame da parte del Senato (trenta giorni che in caso di priorità diventano quindici)<sup>52</sup>.

---

deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione. Per tali disegni di legge le disposizioni di cui al comma precedente si applicano **nelle medesime materie** e solo qualora il Senato della Repubblica abbia deliberato a maggioranza assoluta dei suoi componenti".

<sup>49</sup> Si riporta il testo approvato dal Senato in prima lettura: "Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva. Qualora il Senato della Repubblica non disponga di procedere all'esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata".

<sup>50</sup> Anche nell'*iter* con priorità, la situazione sostanzialmente non muta se non per la previsione di un tempo entro il quale la Camera deve pronunciarsi (sessanta giorni) e il dimezzamento dei termini per il Senato (cinque giorni invece di dieci per chiedere di esaminare il testo; quindici giorni invece di trenta per l'esame). In ogni caso, la Camera deciderà a maggioranza semplice se accettare o meno le eventuali proposte di modifica del Senato.

<sup>51</sup> Le modalità di esame del DDL saranno stabilite dal Regolamento del Senato.

<sup>52</sup> "Non si vede che senso abbia dare vita, dopo decenni di proposte rimaste sulla carta, ad una riforma del bicameralismo perfetto imperniata sulla trasformazione del Senato in un organo rappresentativo delle istituzioni territoriali il cui buon funzionamento, come si è detto, dovrebbe misurarsi anche sulla base delle ricadute di tale metamorfosi sul contenimento della litigiosità di Stato e Regioni se poi il coinvolgimento delle autonomie nella produzione delle leggi ordinarie è destinato a consumarsi in una corsa contro il tempo al solo fine di avanzare proposte che sostanzialmente assumono la veste di pareri non vincolanti verso l'altra Camera e che nella maggior parte dei casi possono superati, anche in blocco, a maggioranza semplice. I deputati, per la verità, potrebbero incontrare qualche difficoltà nel respingere gli emendamenti del Senato, qualora esso riesca ad attrarre l'attenzione dell'opinione pubblica sulle proprie ragioni, ad esempio denunciando i vizi di incostituzionalità che ritenga presenti nelle norme approvate dall'altra Aula: in queste ipotesi, le reazioni critiche della società civile sulle posizioni assunte dalla Camera potrebbero costringere i deputati quantomeno ad argomentare in modo adeguato la decisione di rigettare le proposte del Senato o





L'intervento del Senato potrebbe pertanto divenire un inutile aggravamento procedurale, magari secondo un'ottica dilatoria delle opposizioni, senza che ciò possa consentire un'adeguata tutela alle autonomie<sup>53</sup>, come invece potrebbe realizzare la previsione della maggioranza assoluta per le materie di cui al novellato art. 70, 3° comma<sup>54</sup>.

### 2.2.3 L'elezione di giudici costituzionali

---

addirittura potrebbero indurli a recepirle, anche se *oborto collo*. Per arrivare a tanto, però, occorre che la discussione si svolga *effettivamente*, in tempi e con modi tali da garantire la miglior comprensione, da parte dei cittadini, delle problematiche sottese alla diversa visione delle due Camere intorno al medesimo testo legislativo. Parafrasando l'art. 111 Cost., si potrebbe parlare di *ragionevole durata del procedimento legislativo*, la cui misura va calibrata in primo luogo sulla *necessità* che il Senato contribuisca alla direzione politica del Paese attraverso la legislazione così da esercitare, al tempo stesso, i compiti di "garanzia" riconducibili al suo "nuovo" ruolo di organo rappresentativo delle istituzioni territoriali: da intendersi, quest'ultima, come garanzia che, nella prassi, le ragioni del "centro" non prevarichino irragionevolmente quelle delle autonomie attraverso l'approvazione di leggi statali "trasversali" che pretendano di proiettarsi sugli ambiti regionali ben *al di là* di quanto richiesto dalle ragioni dell'unità indivisibilità della Repubblica. (...) In secondo luogo, la *ragionevole durata del procedimento legislativo* va misurata anche sulla *reale* possibilità che il dibattito parlamentare riecheggi nella società civile e che intorno ad esso i cittadini possano non solo *acquisire* quanto soprattutto *elaborare* informazioni sufficienti sulle problematiche in gioco. Del resto, le eventuali esigenze di accelerazione dei tempi di approvazione delle leggi possono essere soddisfatte applicando le norme dei regolamenti che «stabiliscono procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza» (art. 72, c. 2), senza contare che la riforma ha attinto dalla Costituzione francese il "voto a data fissa" per i disegni ritenuti dal Governo essenziali per l'attuazione del suo programma, con l'esclusione di quelli relativi alle leggi bicamerali, alle leggi in materia elettorale, alle leggi di ratifica dei trattati internazionali e alle leggi per la cui approvazione è prescritta una maggioranza speciale (art. 70, u.c.). Appare perciò auspicabile che l'*iter* legislativo "non bicamerale" venga ristrutturato, pur conservando l'ultima parola alla Camera dei deputati: potrebbe ad esempio prevedersi che la legge sia promulgata qualora, dopo l'invio del testo al Senato, questo resti inerte per un termine ragionevole – si ricordi che la Camera ha a disposizione ben sei mesi nell'ipotesi speculare – tale da consentire una effettiva discussione tra i rappresentanti degli enti locali e permettere la stesura di emendamenti idonei a racchiudere la sintesi tra i diversi interessi territoriali che è *compito* del Senato esprimere. Carmela SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, in *Issirfa.it*, 2014.

<sup>53</sup> D'altronde, l'esperienza comparata ci mostra che in ipotesi analoghe, nelle quali cioè il dissenso della seconda Camera può essere superato senza particolari oneri dalla camera politica, la seconda camera finisce con l'avere un ruolo marginale. Si pensi al senato austriaco che dispone di un potere sospensivo che la camera bassa può superare a maggioranza semplice (ad eccezione di alcune materie, peraltro analoghe a quelle per le quali rimarrebbe il bicameralismo perfetto anche nel nostro Paese, in cui il Senato ha un potere di veto assoluto). Assai diversa è stata storicamente l'esperienza del *Bundesrat* tedesco che è titolare di un diritto di collaborazione legislativa in un numero maggiore di materie, ma che anche in quelle nelle quali il suo parere negativo può essere superato è richiesta la stessa maggioranza con cui si esprime il dissenso.

<sup>54</sup> Qui l'unica incognita è rappresentata dalla consistenza del premio di maggioranza della futura legge elettorale, che qualora fosse considerevolmente alto rispetto alla cifra elettorale, potrebbe vanificare la stessa garanzia della maggioranza assoluta. Va, però, detto che in linea di principio questa sembra essere una soluzione condivisibile che dà un ruolo effettivo al Senato.



La previsione dell'elezione di due giudici costituzionali da parte del Senato pare rappresentare un giusto indice della differenziazione rappresentativa delle due Camere<sup>55</sup>, evocando quanto accade in Spagna<sup>56</sup>. Infatti, avremmo tre giudici eletti dalla Camera dei deputati, rappresentante della comunità nazionale, e due giudici eletti dal Senato, rappresentante delle autonomie.

Malgrado il condivisibile giudizio sulla novità, sarà necessario verificare in concreto se l'elezione differenziata dei giudici costituzionali seguirà una logica indipendente per ciascuna Camera o se vi sarà un coordinamento tra le due distinte elezioni per assicurare una ripartizione condivisa dei cinque giudici di nomina parlamentare, per la cui elezione, si presume, sarà necessaria una specifica maggioranza qualificata<sup>57</sup>.

Al riguardo, valgono le considerazioni critiche sopra esposte sul dubbio di un'effettiva autonomia politica dei futuri senatori, i quali potrebbero continuare ad operare secondo gli schemi di appartenenza politica, frustrando le esigenze della funzione rappresentativa delle autonomie. Ciò, d'altronde, è più probabile che avvenga proprio in occasioni simili, in quanto è più difficile nella scelta di individui far leva ad argomenti differenti rispetto a quelli che tradizionalmente ispirano la camera politica.

Resta comunque il giudizio positivo per la scelta di prevedere l'elezione di un numero di giudici costituzionali per ciascuna Camera, anche perché il mantenimento dell'elezione del Parlamento in seduta comune determinerebbe un'ulteriore *deminutio* del Senato: infatti, il rapporto numerico delle due Camere (630 deputati contro 100 senatori) dovrebbe rendere sostanzialmente marginale l'apporto del Senato, se si tiene anche conto della probabile logica premiale della futura legislazione

---

<sup>55</sup> Si veda il novellato art. 135, 1 comma, così come è stato approvato dall'Aula: "La Corte costituzionale è composta di quindici giudici, dei quali un terzo nominati dal Presidente della Repubblica, un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative, tre dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica".

<sup>56</sup> Infatti, il Senato del Regno di Spagna sceglie, a maggioranza dei tre quinti, 4 giudici del Tribunale costituzionale. In tale funzione, il Senato spagnolo è esattamente parificato al Congresso che sceglie con la stessa maggioranza quattro giudici costituzionali, mentre i restanti quattro sono scelti: due su proposta del governo e due su proposta del Consiglio generale del potere giudiziario.

<sup>57</sup> La disposizione costituzionale per adesso nulla dice al riguardo, ma è molto probabile che continuerà ad esservi una maggioranza qualificata per l'elezione dei giudici costituzionali, al fine di evitare un loro collegamento con la maggioranza politica.



elettorale della Camera dei deputati e del fatto che con molta probabilità le modalità di elezione dei senatori non dovrebbero consentire di attenuare significativamente lo scarto numerico tra maggioranza e opposizione della Camera<sup>58</sup>.

#### **2.2.4 Il procedimento per l'elezione del Capo dello Stato**

Questo è invece quanto accade in occasione dell'elezione del Presidente della Repubblica, dove, secondo il novellato art. 83 Cost. e coerentemente con la nuova funzione rappresentativa del Senato, è stata abrogata la disposizione relativa alla partecipazione dei delegati regionali. Pertanto, adesso il collegio per l'elezione presidenziale è il solo Parlamento in seduta comune, col rischio, sopra esposto, di marginalizzazione del Senato. Al riguardo, un'autorevole dottrina ha invocato una revisione del dato numerico delle due Camere, per poterle riequilibrare soprattutto in occasione dei voti in seduta comune: “grazie anche all'*Italicum* il potere finirà per essere conferito, senza contrappesi, alla coalizione che conseguirà il premio di maggioranza alla Camera dei deputati, e quindi al suo *leader*. La Camera eserciterà, infatti, in esclusiva, il rapporto fiduciario col Governo; eserciterà quasi esclusivamente la funzione legislativa ordinaria<sup>59</sup>; inoltre, grazie alla sproporzione del numero dei deputati, sarà la Camera, praticamente da sola, ad eleggere il Presidente della Repubblica nel Parlamento in seduta comune. La soluzione “prudenziale” approvata dal Senato, secondo la quale, a partire dall'ottava votazione, poco più di 320 voti sarebbero sufficienti per

---

<sup>58</sup> Naturalmente, adesso è solo possibile fare ipotesi, basate sui dati dell'esperienza. Ad esempio, ipotizziamo che dodici Regioni abbiano una maggioranza di centro sinistra e otto di centro destra. Naturalmente le prime dodici regioni sceglieranno un maggior numero di senatori di centro sinistra, ma esse eleggeranno anche senatori di centro destra, anche se in minoranza. Il fenomeno inverso si verificherà nelle Regioni di centro destra. Questo fenomeno, insieme alla circostanza della diversa consistenza demografica delle Regioni, potrebbe determinare un sostanziale stato di equilibrio politico al Senato. Infatti, qualcosa di analogo si è verificato nelle ultime due legislature con il c.d. *Porcellum*, nel quale il premio di maggioranza era attribuito a livello regionale. Nel nuovo Senato, ammesso che l'esito sia più lineare per la logica proporzionale che ne ispira la composizione, il dato significativo è appunto che potrebbe non essere in grado di influenzare gli esiti di un'elezione in seduta comune con la Camera dei deputati.

<sup>59</sup> Infatti, un'acuta dottrina ha parlato di “sostanziale monocameralismo”. Pietro CIARLO, *Osservazioni a prima lettura sul disegno Renzi-Boschi di revisione costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2014, pag. 1.



eleggere il Presidente della Repubblica, non risolve il problema, potendo una maggioranza coesa facilmente oltrepassare quella soglia. Due sembrerebbero le soluzioni accettabili: o eliminare drasticamente la possibilità dell'elezione a maggioranza dei componenti oppure aumentare il numero dei senatori a 200, abbassando il numero dei deputati a 400<sup>60</sup>.

Anche le modalità per l'elezione è stata parzialmente modificata, inserendo la maggioranza dei tre quinti (in luogo della maggioranza assoluta) dal quarto scrutinio fino all'ottavo per scongiurare il rischio di eleggere un Presidente di minoranza<sup>61</sup>. Infatti, il c.d. *Italicum* dovrebbe perpetuare la situazione già sperimentata in occasione della vigenza della vecchia legge elettorale, vale a dire la concreta possibilità per la maggioranza politica di avere la disponibilità della maggioranza assoluta del Parlamento in seduta comune, grazie al premio di maggioranza (che ora, ovviamente sarebbe limitato alla sola Camera dei deputati).

Tale modifica, però, potrebbe non essere sufficiente a garantire l'elezione di un Presidente della Repubblica da parte di una maggioranza parlamentare riconducibile comunque ad una maggioranza elettorale<sup>62</sup>. Infatti, va osservato criticamente che il mantenimento della possibilità dell'elezione a maggioranza assoluta, a partire dal nono scrutinio, può vanificare la garanzia della previsione di una seconda maggioranza qualificata dopo il terzo scrutinio, poiché chi possiede i numeri per eleggere autonomamente il proprio candidato potrebbe limitarsi ad attendere qualche giorno, senza quindi essere costretto a ricercare una convergenza con le altre forze politiche.

---

<sup>60</sup> A. PACE, *Quei punti critici della riforma costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale dell'Associazione Italiana Costituzionalisti*. L'autore continua respingendo un'altra ipotesi correttiva, che prevederebbe l'integrazione del collegio per l'elezione del Capo dello Stato con membri esterni alle Camere: "Non convince invece la proposta di integrare gli elettori con "non" parlamentari. In primo luogo perché gli elettori "aggiunti" dovrebbero essere almeno 215 per mantenere l'attuale giusta proporzione tra Camera e Senato; in secondo luogo, perché notevoli sono le difficoltà pratiche che presenta la scelta delle categorie di soggetti da coinvolgere. Ad esempio, se la scelta degli elettori "aggiunti" cadesse su componenti dei consigli regionali e/o comunali come da taluni suggerito vi sarebbe il rischio di discriminare irrazionalmente i consigli esclusi, il che potrebbe essere evitato solo con un complicato mega sorteggio che coinvolgesse tutti i componenti della categoria prescelti".

<sup>61</sup> Si rinvia al nostro, G. CANALE, *Un Presidente di minoranza: le assurde conseguenze della logica elettorale "premiata" sul procedimento di elezione del Capo dello Stato*, in *ConsultaOnline.it*, 2013.

<sup>62</sup> Come era inizialmente nell'ambito di un sistema elettorale proporzionale e come comunque dovrebbe continuare ad essere, tenuto conto del peculiare ruolo del Capo dello Stato nel nostro ordinamento costituzionale. Per un aggiornato approfondimento del ruolo del Presidente della Repubblica, si veda il recentissimo Enrico CUCCODORO, *Lettera e spirito dei poteri. Idee di organizzazione costituzionale*, II Tomo, ESI Scientifica, Napoli, 2014.



In definitiva, la brillante intuizione di introdurre una seconda maggioranza qualificata non è stata adeguatamente sviluppata, forse per la celerità che ha contraddistinto finora l'*iter* della riforma<sup>63</sup>, che non ha certamente agevolato la congrua ponderazione di tutti gli aspetti delle complesse questioni trattate.

## Conclusioni

L'ultima considerazione può riassumere sinteticamente il complessivo giudizio sulla riforma costituzionale in corso, la quale, pur condivisibile nel suo obiettivo strategico (il superamento del bicameralismo perfetto) presenta ancora troppe ombre<sup>64</sup>.

In particolare, la nuova configurazione del Parlamento sembra indebolire la tessitura garantistica dell'impianto istituzionale, a causa dello scarso grado di partecipazione alla produzione della legislazione del Senato. Infatti, solo tale fattore rappresenta un significativo indice dell'ampiezza della sua nuova funzione di garanzia delle autonomie, perché *“appare difficile immaginare altre funzioni di garanzia: benché il Senato sia escluso dal circuito dell'indirizzo politico, esso è composto da soggetti eletti direttamente a livello locale (con l'esclusione dei senatori di nomina presidenziale, che tuttavia costituiscono una minoranza ristretta): dunque, non può certo atteggiarsi a organo super partes”*<sup>65</sup>.

Né pare essere un correttivo idoneo il significativo ruolo del Senato nei procedimenti elettivi riconducibili al *genus* delle garanzie costituzionali (Capo dello Stato, Corte costituzionale,

---

<sup>63</sup> In verità, il ritmo della riforma sembra si stia lentamente placando, insieme a quella elettorale, forse per l'emergere di nodi politici tra i suoi principali sostenitori ancora irrisolti.

<sup>64</sup> D'altronde, uno dei due relatori della riforma al Senato, il Sen. Calderoli, ha valutato criticamente il progetto di riforma con una delle sue colorite espressioni “Siamo passati da una bella merda a una merdina”, che in questo caso rende l'idea di un prodotto legislativo ancora pessimo, malgrado gli indubbi miglioramenti apportati in sede parlamentare. Egli ha, inoltre, spiegato le ragioni del suo giudizio, affermando che “un meccanismo così non può girare. L'ho detto. Non si tratta di valutazioni politiche, ma di aspetti puramente tecnici che sono stati completamente disconosciuti. Con la riforma sono state introdotte in Costituzione materie proprie dei regolamenti parlamentari, appesantendo il testo e rendendolo poco chiaro. È stato consumato uno scempio estetico e lessicale che è difficile che funzioni”. Da *Il Sole 24 Ore* del 18 agosto 2014.

Peraltro, si può evidenziare che già in passato il Sen. Calderoli aveva usato un'analogia espressioni colorite (“una porcata”) per definire la legge elettorale che aveva redatto, il c.d. *Porcellum*, dimostrando, al netto del folklore di dubbio gusto, un notevole grado di analisi che anche la stroncatura della riforma sembra confermare.

<sup>65</sup> C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, cit..



componenti laici del Consiglio superiore della magistratura), in quanto vi è il fondato rischio che la sua nuova composizione strutturale e numerica non sia sufficientemente idonea a consentirne un funzionamento secondo logiche diverse da quelle proprie della Camera dei deputati, rendendolo un'appendice sostanzialmente ininfluente.

Pertanto, si può concludere con l'auspicio che il Legislatore costituzionale faccia proprio il monito lanciato dal Presidente della Corte costituzionale, Giuseppe Tesaurò, il quale, esprimendo il suo punto di vista sulla riforma costituzionale, ha ricordato che *"il titolo V del 2001 fu fatto in una nottata e abbiamo visto il risultato. La logica del 'purché si faccia' non può funzionare"*<sup>66</sup>. In definitiva, la riforma necessita di un'attenta opera di ponderazione, affinché, in aperto contrasto con il suo intento simbolico, non divenga l'ennesimo esempio di controriforma che finisce con il peggiorare il funzionamento generale del sistema istituzionale, deteriorando ancor di più la qualità democratica del nostro ordinamento.

---

<sup>66</sup> Corriere della Sera del 30 settembre 2014.