

JACOPO DI GESÙ

Problematiche aperte riguardanti il testo di riforma costituzionale Renzi Boschi*

SOMMARIO: 1. Introduzione 2. Sulla nomina dei Senatori "ex articolo 59, comma II, Cost." 3. L'indennità dei senatori 4. Un'ipotesi di *repechage* 5. Sulla "perduta" proporzionalità dei gruppi al Senato

1. Introduzione

Il testo del disegno di legge costituzionale approvato in seconda lettura dal Parlamento in data 12 aprile 2016 presenta notevoli spunti per l'interprete.

Le novità introdotte dal progetto di riforma costituzionale in questione sono sin troppo note – e, peraltro, già abbondantemente indagate¹ – per darne conto in questa sede. In estrema sintesi, può tuttavia affermarsi che due siano i fili rossi della riforma. Il primo consiste nel passaggio da un bicameralismo perfetto a uno in cui la Camera alta – sebbene mantenga il *nomen* di Senato della Repubblica – avrebbe ora la funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali (art. 55, quinto comma), mentre la rappresentanza della Nazione sarebbe riservata esclusivamente alla Camera dei Deputati, organo che vedrebbe sensibilmente accresciuti i poteri rispetto al Senato e costituirebbe l'unico ramo del Parlamento legato dal rapporto di fiducia con l'esecutivo.

In secondo luogo, la riforma investe profondamente il titolo V della Costituzione attraverso, soprattutto, un sostanziale rimaneggiamento degli elenchi delle competenze legislative di Stato e Regioni. Tali modificazioni, peraltro – oltre ad essere state riconosciute dalla dottrina come peggiorative per queste ultime² –, non paiono potere essere in grado di ridurre il contenzioso creatosi di fronte alla Corte costituzionale durante la vigenza dell'attuale titolo V.

* Intervento presentato in occasione della Giornata di Studio "Prospettive di riassetto delle autonomie territoriali alla luce della riforma del Titolo V in itinere" a cura di Federalismi.it, Luiss Guido Carli – Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", Issirfa del Cnr, Istituto Regionale di Studi Giuridici del Lazio Arturo Carlo Jemolo (Roma, 23 novembre 2015).

¹ Si veda, senza alcuna pretesa di completezza, ad es., U. De Siervo, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, E. Cheli, *Ma questo è vero bicameralismo? (Dubbi e suggerimenti in ordine al progetto di riforma costituzionale presentato dal Governo)*, entrambi in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2015, A. Pace, *I nodi del Senato*, in www.rivistaaic.it.

² F. Palermo, *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, S. Baroncelli, *Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali fra tendenze centralistiche, clausola di maggior favore e principio dell'intesa*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2015.

Lo scopo del presente contributo, tuttavia, non è quello di dar conto delle principali novità che il ddl Boschi introdurrebbe nel testo della Carta e nemmeno quello di esaminare i seppur numerosi aspetti più critici messi già in luce dalla più attenta dottrina (dalla generale inversione di tendenza in senso antiregionalista che pervade l'intera architettura del disegno di legge, a singole e più precise disposizioni quali, ad esempio, quelle che impongono il divieto di mandato imperativo anche nei confronti dei senatori o quelle che prevedono – in determinati casi stabiliti nell'articolo 70 come riformulato dalla legge di riforma – l'inserimento di specifici termini temporali nel procedimento legislativo).

Viceversa, si vuole in questa sede analizzare le principali problematiche di attuazione della riforma in questione e di coordinamento con il regime costituzionale che si andrebbe a instaurare qualora il ddlc entrasse in vigore e fosse confermato dal successivo *referendum* popolare.

2. Sulla nomina dei Senatori “ex articolo 59, comma II, Cost.”

La prima problematica in esame riguarda la concreta composizione del Senato. Più in particolare, secondo l'articolo 57 della Costituzione come modificato dal progetto di riforma, il Senato della Repubblica sarebbe composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali (settantaquattro dei quali eletti tra i componenti i Consigli regionali e ventuno tra i sindaci dei rispettivi territori) insieme a cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica. A tale disposizione fa da *pendant* il secondo comma dell'articolo 59 Cost., anch'esso oggetto di modifiche, per il quale “il Presidente della Repubblica può nominare senatori cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario”. Secondo la riforma “tali senatori durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente rinominati”. Infine, completa il quadro il primo comma di tale articolo, rimasto immutato, per il quale sono senatori di diritto e a vita gli ex Presidenti della Repubblica.

In un'ottica di bicameralismo imperfetto, tuttavia, la composizione della Camera alta così concepita non soddisfa totalmente le esigenze di rappresentanza regionale, apparendo all'osservatore come un organo ibrido in cui i retaggi dei precedenti moduli organizzativi tendono a non scomparire del tutto, insieme all'inserimento di nuovi elementi, utili più da un punto di vista simbolico che in un'ottica realmente di rappresentanza delle istituzioni territoriali.

Per quanto riguarda tale secondo aspetto, ci si riferisce in particolare alla previsione sui ventuno sindaci, la cui presenza in Senato appare di poco senso, oltretutto un inedito nel panorama comparato. Tradizionalmente, difatti, negli ordinamenti federali la partecipazione alla vita della Federazione da parte delle entità federate avviene soprattutto attraverso la seconda Camera. In particolare, la rappresentanza degli Stati nella seconda Camera è dovuta – oltretutto

in un'ottica di garanzia³ – quale compensazione, in conseguenza alla attribuzione di competenze legislative alla Federazione. Che tale ricostruzione sia ancora attuale – e non un retaggio storico proprio delle prime fasi delle Federazioni – è provato dalla recente *Foederalismusreform I* tedesca.

Pertanto, se appare giustificata e, anzi, logica la partecipazione degli Stati (attraverso e) nelle Camere alte, in quanto sono questi i titolari della potestà legislativa, meno necessaria risulta la presenza in Senato dei rappresentanti dei Comuni, privi di qualsivoglia potere di normazione primaria. Inoltre, v'è da aggiungere che «gli interessi rappresentati dalle Regioni possono assumere caratteri oppositivi rispetto a quelli propri degli enti territoriali dimensionalmente minori e questo potenziale conflitto è causa di oggettive difficoltà nel definire la posizione unitaria della delegazione senatoriale di una Regione, ove la delegazione comprenda – come nel testo di riforma – senatori di provenienza sia “regionale” che “comunale”»⁴.

Anche per quanto riguarda il primo aspetto, ossia la presenza dei senatori di diritto, il dato comparato non è confortante, rappresentando quello descritto dal primo comma dell'articolo 59 Cost. un *unicum* a livello europeo. Difatti, nei sistemi costituzionali di Spagna, Belgio e Olanda non è previsto da alcuna norma che l'abdicazione del Sovrano comporti l'attribuzione di un seggio nella Camera alta (e, per la verità, neppure in quella bassa). Neppure nelle principali Repubbliche europee (Austria, Francia, Germania), il Capo dello Stato, alla scadenza del mandato, diviene un membro di diritto del Parlamento⁵.

Anche per tali motivazioni, secondo autorevole dottrina, quello della riforma costituzionale rappresenterebbe il momento ideale per espungere dal testo costituzionale le disposizioni di cui all'articolo 59 Cost. in quanto “retaggio di antichi privilegi monarchici che non si addicono a una Repubblica europea del XXI secolo”⁶. Secondo altre posizioni, forse meno drastiche ma

³ Cfr. S. Mangiameli, *La Camera delle Regioni e delle Autonomie locali: modelli a confronto e proposta*, in Id. (a cura di), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2003, pagg. 147 e segg. e, in particolare, pag. 151.

⁴ G. Scaccia, *Indagine conoscitiva presso la Prima Commissione permanente del Senato della Repubblica*, lunedì 27 luglio 2015, reperibile in: <http://www.senatodelleautonomie.it/Dibattito-politico/Contributi-e-interventi/Audizione-del-prof.-Gino-Scaccia-in-I-commissione-del-Senato-sul-progetto-di-revisione-costituzionale>, pag. 8.

⁵ Sussistono, invece, nel panorama comparato, casi di senatori di diritto. L'esempio più importante è quello del Belgio, in cui fanno parte di diritto della Camera alta i figli del Re una volta raggiunta la maggiore età (o, in alternativa, i discendenti della famiglia reale). Tuttavia – sebbene tali senatori godono del diritto di voto solo a partire dal compimento del ventunesimo anno di età – in via di prassi non votano; inoltre, non sono conteggiati ai fini del raggiungimento del *quorum*. Incommensurabile per composizione e origini storiche è poi la Camera alta inglese: la *House of Lords*, difatti, è composta esclusivamente di 733 membri non eletti, di cui 25 di diritto, ossia i vescovi anglicani che però, a differenza dei senatori di diritto belgi, non permangono in carica a vita bensì decadono una volta perduto il ruolo ecclesiastico ricoperto. V., *funditus*, il dossier del Servizio studi del Senato “*Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*” in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739601.pdf>.

⁶ S. Mangiameli, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del 27 luglio 2015*, reperibile in: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/002/986/Prof._MANGIAMELLI.pdf, pag. 3.

non meno critiche, il disegno di legge costituzionale avrebbe potuto quantomeno “prevedere che essi facciano parte del Senato (ma meglio sarebbe della Camera) senza diritto di voto”⁷.

Infine, è appena il caso di ricordare che il disegno di legge costituzionale recante “modifiche alla parte II della Costituzione” approvato dal Parlamento nella XIV legislatura e respinto dal corpo elettorale in occasione del *referendum* confermativo del giugno 2006, eliminava qualsivoglia riferimento ai Senatori di diritto – ossia gli ex Capi dello Stato – e a quelli nominati dal Presidente della Repubblica in quanto non più compatibili con il nuovo impianto desiderato di stampo federale, in cui il Senato avrebbe svolto prettamente funzioni di rappresentanza delle autonomie. Il progetto del 2005 modificava, pertanto, l’art. 59 della Costituzione nel senso di “spostare” le figure degli ex Presidenti della Repubblica in quanto membri a vita del Parlamento nella Camera dei deputati. Inoltre, conservava in capo al Capo dello Stato la facoltà di nominare parlamentari a vita (sempre incardinati nella Camera bassa) ma in un numero non superiore a tre⁸.

Tuttavia, il testo approvato in prima lettura dal Senato e che, probabilmente, coinciderà con quello definitivo, non ha accolto le proposte migliorative esposte dagli studiosi auditi e pare pertanto avviarsi alla sottoposizione a *referendum* confermativo mantenendo le figure di cui all’articolo 59 Cost., sebbene con una significativa modifica rispetto al testo costituzionale attualmente vigente, ossia la temporaneità – per un periodo di sette anni – della permanenza in carica di senatore di quei cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario, che sarà oggetto della prima parte di questa analisi.

Alle norme che vanno a incidere sul *corpus* della Costituzione devono ancora aggiungersi quelle, di natura transitoria, di cui al comma 7 dell’art. 39 del ddl di riforma, per il quale “i senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale permangono nella stessa carica, ad ogni effetto, quali membri del Senato della Repubblica” e il comma 5 dell’art. 40 per cui “fermo restando quanto stabilito dall’articolo 59, primo comma, della Costituzione, i senatori di cui al medesimo articolo 59, secondo comma, come sostituito dall’articolo 3 della presente legge costituzionale, non possono eccedere, in ogni caso, il numero complessivo di cinque, tenuto conto della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale. Lo stato e le prerogative dei senatori di diritto e a vita restano regolati secondo le disposizioni già vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale”.

⁷ R. Bin, *Riforma costituzionale e Regioni: ancora troppi equivoci*, in www.forumcostituzionale.it, pag. 5.

⁸ In particolare, l’art. 5 del testo di riforma costituzionale sanciva che «1. All’articolo 59, primo comma, della Costituzione, la parola: “senatore” è sostituita dalla seguente: “deputato”.

2. All’articolo 59 della Costituzione, il secondo comma è sostituito dal seguente: “Il Presidente della Repubblica può nominare deputati a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Il numero totale dei deputati di nomina presidenziale non può in alcun caso essere superiore a tre».

Proprio tali ultime disposizioni paiono meritevoli di qualche considerazione, in ragione della non facile interpretazione e applicazione alla luce del complessivo impianto costituzionale che deriverebbe dall'approvazione della riforma.

Com'è noto, il potere di cui all'art. 59, cpv., Cost. è stato oggetto di numerosi dibattiti, non solo in sede costituente ma anche più di recente e sotto più punti di vista. In particolare, "la prima questione che è venuta al centro della discussione è stata l'eventualità che la presenza di un certo numero di membri non eletti all'interno di una camera potesse in qualche modo alterare le maggioranze uscite dal voto popolare"⁹ (sebbene tale evenienza sia diventata oramai un caso di scuola, in virtù del sistema elettorale di stampo maggioritario che caratterizza - ad oggi - l'elezione dei membri del Senato).

Tuttavia, per ciò che più importa in questa sede, la questione realmente controversa è un'altra. È da intendersi, cioè, che il potere di nomina di cinque senatori sia spettanza del Presidente della Repubblica quale magistratura costituzionale oppure, viceversa, di ciascun soggetto che concretamente è chiamato dal Parlamento in seduta comune a svolgere per un settennato tali funzioni? Dal punto di vista pratico, la questione può tradursi in altri termini, ossia: la facoltà di ciascun Presidente della Repubblica di nominare (fino a) cinque senatori deve intendersi libera o, invece, tenere conto del numero di senatori a vita già nominati in precedenza dai precedenti Capi dello Stato, di modo che il numero complessivo di tali componenti del Senato non sia superiore, complessivamente a cinque?

Com'è noto, la questione è annosa e, ad oggi, rimasta tendenzialmente aperta, sebbene alcune indicazioni siano giunte dall'esame della prassi.

Proseguendo con ordine, può dirsi che entrambe le possibilità poc'anzi prospettate sono state sostenute dalla dottrina e confortate dalle scelte dei Presidenti della Repubblica che si sono susseguiti.

La prima tesi, assolutamente maggioritaria fra le opinioni degli studiosi¹⁰, è quella cd. "restrittiva" per la quale il numero di senatori di provenienza presidenziale non può in nessun caso eccedere quello di cinque e coincide con l'interpretazione accolta da quasi tutti i Presidenti che si sono susseguiti sino ad oggi¹¹. Tale orientamento si basa, massimamente, sulla

⁹ A. Chimenti, *Art. 59*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Torino, 2006, pag. 1167.

¹⁰ Fra i tanti, V. Di Ciolo, *I senatori a vita nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1968, pagg. 551 e segg. nonché, all'indomani del decreto di nomina di due senatori da parte del Presidente Pertini con cui, per la prima volta, si interrompeva la costante prassi restrittiva, G. D'Orazio, *Il numero dei senatori a vita nell'interpretazione del Capo dello Stato*, in G. Silvestri (a cura di) *Figura e ruolo del Presidente della Repubblica - atti di un convegno - Messina-Taormina 25-27 ottobre 1984*, Collana Università di Messina, nonché in *Giur. Cost.*, 1/1985, pagg. 136 e segg.

¹¹ Solo i Presidenti Pertini e Cossiga, difatti, hanno aderito all'opposta interpretazione. Si ricordi, poi, la nota del 24 settembre del 1992 con cui il Presidente della Repubblica immediatamente successivo, Scalfaro, rendeva noto di volersi conformare alla prassi restrittiva, ritenuta più aderente al dettato costituzionale anche in ragione della propria esperienza in Assemblea costituente. Anche i Presidenti Ciampi e Napolitano (quest'ultimo, peraltro, nell'arco dell'intero periodo in cui ha ricoperto la carica in questione) si sono, poi, attenuti all'interpretazione restrittiva. L'attuale Capo dello Stato, Mattarella, non ha ancora proceduto a nomine di senatori a vita.

collocazione dell'articolo 59 nel Titolo I della Parte Seconda della Costituzione, relativo al Parlamento; sulla circostanza, già accennata, per cui occorre circoscrivere per quanto possibile l'influenza di fattori estranei alla volontà popolare sulla composizione e sugli schieramenti politici creati in Senato in seguito alle consultazioni elettorali; oltretutto sui lavori preparatori in Assemblea costituente.

In particolare, l'origine della formulazione dell'attuale art. 59, secondo comma, Cost., è da ricondursi a un emendamento aggiuntivo dell'on. Alberti, per il quale "cinque senatori sono nominati a vita dal Capo dello Stato fra coloro che, con meriti insigni, nel campo sociale, scientifico, artistico, letterario, hanno illustrato la Patria"¹². Tale struttura semantica, difatti, evidenzerebbe chiaramente l'intentio del costituente di porre l'accento non tanto sul potere di nomina presidenziale quanto sulla circostanza che "cinque senatori sono nominati a vita", da cui sarebbe giocoforza dedurre, conseguentemente, la volontà dell'Assemblea in favore del *numerus clausus* dei senatori a vita.

La seconda opinione, invece, risulta abbastanza isolata tanto nella prassi¹³ quanto in dottrina¹⁴ ma, non per questo, può definirsi meno provante. Secondo tale tesi, sarebbe più corretto attribuire il potere di nomina di cinque senatori a vita a ciascun titolare dell'ufficio presidenziale per varie ragioni. I sostenitori di tale teoria, in particolare, adducono anch'essi, a favore delle proprie argomentazioni, i lavori preparatori in Assemblea costituente, affermando che "la formulazione adottata in sede di coordinazione definitiva non ha alterato, ma semplicemente tradotto il genuino pensiero dell'assemblea, assai malamente espresso dal testo precedentemente approvato"¹⁵. Testo precedentemente approvato il quale – secondo l'opinione della corrente dottrina ora in esame – avrebbe "significato troppo", inducendo l'interprete a far derivare dalla norma l'esistenza di una categoria (quella dei senatori di matrice presidenziale, appunto) la quale, in quanto tale, avrebbe determinato nel numero di cinque tanto il massimo quanto anche il minimo di senatori a vita che il Presidente della Repubblica, in tal caso, sarebbe stato costretto a nominare. Esito il quale, è evidente, non poteva e non può essere imputato alla volontà del presentatore dell'emendamento in questione e dell'Assemblea in generale. Pertanto, «la formula è stata, non alterata, bensì corretta dal comitato coordinatore, quando è stata restituita in maniera da significare che il numero cardinale è soltanto un massimo, non pure un minimo. E ciò era possibile, solo modificando il "sono nominati" in "può nominare"»¹⁶.

¹² V. le sedute dell'Assemblea costituente dell'8 e 9 ottobre 1947.

¹³ Come già rilevato *supra*, soltanto due Presidenti hanno adottato tale interpretazione, esplicitamente abbandonata da Scalfaro.

¹⁴ V., in particolare, G. Ferrari, *Nomina dei senatori vitalizi e numerus clausus*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Milano, 1960, pagg. 787 e segg., ripreso da F. Modugno, *Noterelle (anacronistiche?) sull'interpretazione dell'art. 59, 2° comma, della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 3/1984, pagg. 671 e segg.

¹⁵ G. Ferrari, *Nomina dei senatori vitalizi*, *op. cit.*, pag. 805.

¹⁶ *Ivi*, pag. 806.



Inoltre, a voler seguire tale tesi, neppure la lettera della norma attualmente facente parte del testo costituzionale sarebbe dirimente: il potere di nomina, infatti, “può riferirsi, *prima facie*, indifferentemente, sia all’ufficio-istituzione sia al titolare (e quindi a ciascun titolare) dell’ufficio”. Ma, qualora lo si riferisse all’ufficio, “esso dovrebbe, o almeno potrebbe, essere esercitato anche da chi cotesto ufficio ricopra in via eccezionale o straordinaria o, per meglio dire, nell’ipotesi di supplenza del Presidente del Senato”¹⁷. Circostanza la quale, come è noto, è stata con vigore esclusa sia da una prassi costante quanto da una dottrina assolutamente prevalente in ciò.

L’argomento più significativa a favore di questa tesi è, infine, la natura stessa del potere di cui all’articolo 59 cpv. della Costituzione. Difatti, si afferma che, diversamente opinando, ossia adottando l’interpretazione restrittiva, le immediate conseguenze sarebbero irrimediabilmente contraddittorie con l’attribuzione del potere in questione in capo al Presidente della Repubblica. In particolare, trattandosi non di un potere-dovere bensì di una facoltà – ossia un potere vincolato nel *quomodo* ma libero nell’*an* –, risulterebbe necessario che questa facoltà sia “assicurata a tutti i successivi titolari dell’ufficio la possibilità di esercitarlo. Altrimenti, l’attribuzione del potere, data la struttura unipersonale dell’ufficio-istituzione, non sarebbe neppure propriamente riferita a quest’ultima *ut sic*, bensì a quel singolo o a quei singoli titolari che si trovino nella condizione materiale (...) di esercitarlo”¹⁸.

In altre parole, se non si riconoscesse che il potere di nomina di cinque senatori a vita dovrebbe essere attribuito a *ciascun* Presidente della Repubblica in maniera assolutamente svincolata dall’operato del precedente Capo dello Stato, si svuoterebbe sostanzialmente di significato la disposizione costituzionale in questione, sino al punto che, in caso di particolare longevità di tutti i senatori nominati nel precedente settennato, il Presidente in carica sarebbe privato per l’intera durata del proprio mandato della possibilità di esercitare un potere che, invece, la Costituzione a questo espressamente attribuisce, nel rispetto del solo vincolo della cittadinanza e dell’aver illustrato la Patria.

Ad ogni modo, ogni eventuale interpretazione dottrinale sembrerebbe costretta a cedere il passo dinnanzi al diverso orientamento che ha espresso in merito il legislatore di riforma costituzionale.

Con l’articolo 40, comma 5, del disegno di legge costituzionale, invero, il Parlamento nella funzione di legislatore di revisione costituzionale parrebbe, *prima facie*, aver messo una pietra tombale sulla questione. Difatti, tale disposizione afferma che i senatori di cui al secondo comma dell’articolo 59 “come sostituito dall’articolo 3 della presente legge costituzionale” (e dunque non più qualificabili come senatori a vita: al più, “settennali”) non possono eccedere, in ogni caso, il numero di cinque *tenuto conto della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati* alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

¹⁷ F. Modugno, *Noterelle, op. cit.*, pag. 674.

¹⁸ *Ivi*, pag. 675.

Al di là dell'opportunità del Parlamento di irrompere così fragorosamente (e soprattutto, si ritiene, così immotivatamente) tramite una legge costituzionale negli equilibri e nelle scelte proprie di un altro organo costituzionale¹⁹, la questione più stridente è un'altra. Si osserva che, in questa maniera, all'attuale Capo dello Stato sia stata ingiustificatamente preclusa, per la prima volta nella storia dell'ordinamento repubblicano, la facoltà di scegliere quale delle due interpretazioni adottare in merito all'art. 59 cpv. Cost. E, sebbene ciò contrasti indubbiamente con alcune regole non scritte ma certamente riconducibili ad un *bon ton* costituzionale, si pone una diversa e più stringente problematica. In altre parole, pare che tale disposizione – oltre che espressamente autoqualificantesi come “finale” (così reca, infatti, la rubrica dell'art. 40) – sia da intendersi soprattutto come *ad personam* o, meglio, *ad Presidentem*.

Infatti, appare evidente che a farne le spese sarà soltanto il Presidente della Repubblica attualmente in carica (o, al più, gli immediati successori). Invero, altro sarebbe stato se la norma oggetto di analisi avesse stabilito, semplicemente, che i senatori di cui al secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione, come sostituito dall'adottanda legge costituzionale, non dovessero in nessun caso superare il numero di cinque, tenuto conto della permanenza in carica dei senatori già nominati in precedenza a norma del medesimo articolo. In tale caso, *nulla quaestio*. Il legislatore costituzionale, così operando, avrebbe semplicemente messo fine all'incertezza interpretativa che da sempre accompagna il secondo comma dell'articolo 59 Cost.

Ma, come rilevato, la disposizione stabilisce altro, facendo viceversa espresso riferimento alla permanenza in carica “dei senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale”.

Ciò vuol dire, dunque, che – dalla data di entrata in vigore della riforma (ma forse anche prima) – al Presidente della Repubblica sarà (sarebbe) sottratta la possibilità di procedere alla nomina di nuovi senatori che abbiano illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario qualora questi, in tal modo, eccedano il vincolo stabilito dalla disposizione della legge di riforma. Ma, e ciò che più rileva è questo, tale impossibilità è sancita soltanto tenendo conto della permanenza degli *attuali* senatori, in quanto la norma in questione fa espresso riferimento ai senatori a vita (operando dunque, un rinvio fisso all'articolo 59 Cost. nella versione precedente alla riforma) che costituirebbero una tipologia destinata all'estinzione.

Il comma 5 dell'articolo 40, pertanto, a ben vedere, non pone in capo all'organo del Presidente della Repubblica un divieto assoluto di nomine senatoriali che facciano eccedere il numero di cinque, bensì un vincolo soltanto transeunte e temporaneo, coincidente temporalmente con la permanenza in carica degli attuali senatori a vita (*rectius*: dell'ultimo senatore a vita ancora vivente o comunque non dimessosi dalla carica).

¹⁹ Rappresentando l'atto di nomina un atto formalmente e sostanzialmente presidenziale a parere della dottrina assolutamente maggioritaria (v., fra i molti, A. Baldassarre, F. Sacco, *Presidente della Repubblica*, in S. Mangiameli (a cura di), *Diritto costituzionale. Dizionario sistematico*, Il sole 24 ore, Milano, 2008, pag. 944.

Ciò permette di ipotizzare che al Presidente della Repubblica contemporaneo a quel momento, nessuna indicazione costituzionale sarà fornita sull'interpretazione da attribuire alla lettera del secondo comma dell'articolo 59 Cost. Si ritornerà, in sostanza, alla situazione precedente l'entrata in vigore della riforma: la decisione se procedere o meno a nomine senatoriali qualora già cinque di essi saranno in carica in virtù di "chiamate" da parte di precedenti Presidenti della Repubblica sarà quindi nuovamente lasciata al prudente apprezzamento di ciascun singolo Capo dello Stato.

La disposizione di cui all'art. 40, comma 5, del ddl di riforma, insomma, lungi dal chiarire in maniera definitiva (o, come essa è rubricata, "finale") tale situazione di incertezza, si limita a porre un indebito limite all'esercizio di un potere stabilito direttamente dalla Costituzione. L'esito è che tale norma non chiarisce una volta per tutte se la nomina dei cinque senatori spetti a ciascun Presidente della Repubblica o complessivamente all'istituzione ma, al contrario, stabilisce in sostanza che (verosimilmente) solo all'attuale Capo dello Stato sia precluso di procedere a cinque nomine, lasciando assolutamente impregiudicata la questione per un momento successivo, comunque non temporalmente lontano. Il che potrebbe persino far ritenere la disposizione in analisi irragionevole ex art. 3 Cost.

Incidentalmente, si rileva come tali incertezze non si porrebbero soltanto in un'ipotesi che appare più di scuola che di realizzabilità concreta. Ossia qualora il primo Presidente della Repubblica, successivo alla cessazione dalla carica di tutti i senatori a vita, non "ereditasse", nel contempo, alcun senatore di durata settennale dal precedente Capo dello Stato e decidesse, inoltre, di procedere alla nomina dei cinque nuovi senatori come primo atto presidenziale²⁰. Solo in tale caso, la scadenza del mandato di questi senatori coinciderebbe con quella di quel Capo dello Stato, determinando, così, la più ampia libertà di movimento per il successivo Presidente.

Ma ciò – per quanto, si ripete, appaia un'ipotesi remota – determinerebbe una situazione di dubbia compatibilità costituzionale²¹. In tal modo, difatti, si verrebbe a creare una sorta di "pattuglia del Presidente" in seno al Senato la quale, astrattamente, potrebbe essere in grado di spostare l'ago della bilancia nelle decisioni più importanti della Camera alta²²: un ulteriore gruppo senatoriale non determinato dalla volontà popolare, ma legato da un "rapporto quasi fiduciario" con il Quirinale, destinato a permanere in carica per tutta la durata del settennato del Presidente e a scomparire con la cessazione di questo, idoneo a produrre effetti anche sulla legislazione e a rappresentare un ulteriore strumento nelle mani del Capo dello Stato,

²⁰ O, il che è lo stesso, qualora questo decidesse di nominare immediatamente un numero inferiore a cinque – ad esempio tre, qualora due senatori settennali fossero ancora in carica, individuati durante il mandato del precedente Presidente della Repubblica – e non effettuasse più altre nomine nell'arco di tutto il proprio mandato.

²¹ R. Bin, *Riforma costituzionale e Regioni*, op. cit., pag. 6, parla a riguardo di "un vero e proprio obbrobrio costituzionale".

²² Ciò sarebbe tanto più possibile in quanto, secondo le nuove regole, la composizione del Senato sarebbe data dalla sommatoria dei rappresentanti delle diverse Regioni, i quali potrebbero non difficilmente annullarsi in conseguenza del diverso colore delle maggioranze politiche in seno a ciascun Consiglio.

specialmente nei momenti di minore stabilità del sistema in cui – secondo la classica teoria dei poteri a fisarmonica – la figura e il ruolo di questo è destinata ad avere un maggior peso negli equilibri costituzionali.

3. L'indennità dei senatori

Ancora con riguardo alla nuova figura dei senatori in precedenza qui definiti “settennali”, occorre osservare un altro elemento di criticità nel testo della riforma.

In un'ottica di “contenimento dei costi delle istituzioni”²³, la riforma modificerebbe l'art. 69 della Costituzione mantenendo il diritto all'indennità ivi previsto per i soli deputati. Ciò è stato giustificato dall'attuale maggioranza con la circostanza per cui i senatori – provenendo direttamente dai Consigli regionali in quanto membri di tali organi – riceverebbero un'autonoma indennità direttamente dalla Regione di provenienza, che non giustificherebbe, nell'ottica della riforma, la percezione di altri rimborsi derivanti dalla partecipazione nella Camera alta.

L'ultimo periodo dell'articolo 40, comma 5, aggiunge inoltre che “lo stato e le prerogative dei senatori di diritto e a vita restano regolati secondo le disposizioni già vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale”.

Le disposizioni attualmente vigenti, come è noto, sono racchiuse nella legge 31 ottobre 1965, n. 1261, recante “indennità spettante ai membri del Parlamento” la quale non distingue in nessuna disposizione in essa contenuta il trattamento economico dei membri della Camera da quelli del Senato.

A ben vedere, si pone qui un'esigenza di coordinamento tra la disposizione costituzionale da ultimo citata e la legge n. 1261.

Più in particolare, come cercherà di dimostrarsi di seguito, può ipotizzarsi che possa intervenire un'ipotesi di abrogazione tacita, ad opera della Costituzione (o meglio, della novella costituzionale al vaglio delle Camere).

La possibilità di riconoscere una *vis abrogativa* direttamente in capo alla Carta nei confronti di leggi ordinarie previgenti all'entrata in vigore della Costituzione – o, il che è lo stesso, di leggi entrate in vigore in precedenza rispetto a una novella costituzionale – infatti, non è ipotesi nuova in dottrina, né rappresenta una categoria estranea al nostro diritto costituzionale.

Come è noto, infatti, “il fatto che la Costituzione costituisca la fonte delle norme parametro per il giudizio di validità o legittimità delle leggi non esclude che essa stessa possa poi per altri motivi abrogare queste ultime”²⁴: la sopraordinazione della prima rispetto alla seconda, difatti, non impedisce che – a fianco del rapporto gerarchico – non possano intervenire altri e diversi tipi di relazioni, a determinate condizioni.

²³ Come espressamente reca il ddl costituzionale.

²⁴ F. Modugno, *L'invalidità della legge*, Giuffrè, Milano, 1970, pag. 15.

Già nella sua prima sentenza, poi, la Corte costituzionale aveva invero affermato che abrogazione e annullamento “non sono identici fra loro, si muovono su piani diversi, con effetti diversi e con competenze diverse”, chiarendo che “il campo dell’abrogazione inoltre è più ristretto, in confronto di quello della illegittimità costituzionale, e i requisiti richiesti perché si abbia abrogazione per incompatibilità secondo i principi generali sono assai più limitati di quelli che possano consentire la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge”²⁵.

La sentenza in questione, dunque, sebbene abbia circoscritto la probabilità che intervenga un’ipotesi di abrogazione ad opera della Costituzione, non ne ha escluso nel contempo la possibilità in termini assoluti. E, benché non sia rinvenibile nella giurisprudenza costituzionale alcuna dichiarazione espressa di avvenuta abrogazione derivante dalla *vis* della Carta, non per questo non si sono registrati nella prassi fenomeni di tal genere, riconducibili alla diretta applicabilità della Costituzione²⁶.

Le disposizioni in esame, pertanto, sembrano non tanto essere oggetto di incostituzionalità sopravvenuta bensì di abrogazione in quanto ricorrerebbe qui un’ipotesi di “oggettiva incompatibilità (...) tra le nuove e le vecchie norme”²⁷, non derivante da un vizio di incompatibilità tra la norma sovraordinata (costituzionale) e quella subordinata (legislativa) bensì da una “antinomia di tipo fisiologico, dovuta (...) ad un chiaro segnale di innovamento nell’ordinamento”²⁸.

Una volta accertato che alcune norme riconducibili alla legge n. 1261 del 1965 sarebbero abrogate direttamente dalla novella costituzionale, occorre verificare quali esse siano e, in concreto, quali ne siano gli effetti derivanti.

Per rispondere alla prima delle due domande appena formulate, occorre notare come quelle relative ai deputati non sarebbero oggetto di abrogazione: a conservarne l’efficacia starebbe l’art. 69 Cost., come modificato dal ddl di riforma, per cui “i membri della Camera dei deputati ricevono una indennità stabilita dalla legge” (la formulazione attuale si riferisce ai “membri del Parlamento”). Per espressa previsione dell’art. 40, comma 5, del testo di riforma, poi, risulterebbero conservati lo stato e le prerogative dei senatori di diritto e a vita secondo le disposizioni attualmente vigenti. Conseguentemente, dunque, anche per tali tipologie di senatori, sarebbero fatti salvi gli effetti della legge n. 1261. Da quanto esposto, dunque, si dovrebbe inferire che per i senatori “ordinari” – ossia di derivazione regionale – la novella costituzionale attualmente in fase di approvazione avrebbe inteso espungere dall’ordinamento

²⁵ Corte cost., sentenza n. 1/1956.

²⁶ Alcuni esempi sono riconducibili, poi, all’entrata in vigore della riforma introdotta con legge costituzionale n. 3 del 2001: si veda, in tal caso, R. Bin, *L’applicazione diretta della Costituzione, le sentenze interpretative, l’interpretazione conforme a Costituzione della legge*, in *La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa, Atti del XX Convegno annuale dell’AIC* (Roma 27-28 ottobre 2006), Napoli 2010, pagg. 201 e segg. nonché F. Mannella, *Giudice comune e Costituzione: il problema dell’applicazione diretta del testo costituzionale*, in www.federalismi.it, in particolare pagg. 13 e segg.

²⁷ V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1 Cedam, Padova, 1993.

²⁸ F. Mannella, *Giudice comune e Costituzione*, *op. cit.*, pag. 11.

un qualsivoglia riferimento al diritto all'indennità parlamentare. Ciò che, peraltro, risulta coerente con l'impianto del testo di riforma in un'ottica di riduzione dei costi della politica. Inoltre, tale scelta appare dettata, secondo quanto desunto dalle dichiarazioni degli esponenti dei partiti di governo in quanto - è stato ritenuto - si considererebbe sufficiente, al fine di esercitare il mandato senatoriale, l'indennità percepita a titolo di consigliere regionale, di guisa che neppure costoro, che costituiscono la maggioranza dei membri del Senato, svolgano tali funzioni in maniera gratuita.

La riforma, dunque, ha preferito operare in maniera chirurgica con riferimento all'indennità dei membri del Parlamento, riformulando la relativa disposizione costituzionale (in relazione ai deputati), facendo comunque salvi gli effetti della previgente normativa (nel caso dei senatori a vita o degli ex Presidenti della Repubblica) o determinando una effettiva riduzione dei costi solo laddove questa fosse resa possibile in ragione dell'attribuzione ai parlamentari di risorse provenienti da altre vie (nel caso dei senatori di provenienza territoriale).

Tuttavia, com'è evidente, da questa minuziosa attività normativa, la riforma non ha tenuto conto della nuova tipologia di senatori di durata settennale. Ciò comporta, dunque, che la regola generale - quella cioè per cui ai senatori non spetta alcun diritto all'indennità - è destinata a trovare applicazione anche per questi ultimi, con la conseguenza che, su cento senatori più gli ex Presidenti della Repubblica, soltanto a cinque (meglio, fino a un massimo di cinque) non sarà attribuita alcuna indennità per lo svolgimento delle relative funzioni.

Deve poi aggiungersi che la conseguenza normativa appena ricavata non pare potersi ricondurre a un'ottica di consapevole riduzione dei costi: in particolare non varrebbe l'obiezione per cui - posti i diritti quesiti degli attuali senatori di diritto e a vita - a partire dall'entrata in vigore della riforma, per nessun senatore che entri in carica successivamente a quel momento possa ritenersi previsto il diritto all'indennità. Ciò confligge, in particolare, con la disposizione di cui al comma 5 dell'art. 40 che conserva lo stato e le prerogative dei senatori di diritto e a vita, non specificando la propria transitorietà e rivolgendosi, dunque, in generale alla tipologia dei senatori a vita (che andranno, comunque, ad esaurirsi) e dei futuri Presidenti della Repubblica all'indomani della scadenza del loro mandato.

Deve viceversa ritenersi che, anche sulla scorta di quanto esaminato nel paragrafo precedente, il legislatore di riforma costituzionale sia occorso in un errore redazionale, assorbendo erroneamente la categoria (nascente) dei senatori di durata settennale in quella (destinata, come visto, all'estinzione) dei senatori a vita: solo per questi ultimi, difatti, sono state dettate disposizioni transitorie e finali, mentre nessuna norma in materia è stata posta con riguardo ai primi²⁹.

²⁹ Naturalmente, sarà la prassi futura a validare o smentire queste ultime affermazioni. Tuttavia, non si esclude in questa sede che, una volta entrata in vigore la riforma, il Parlamento potrebbe approvare una o più norme volte ad estendere anche ai senatori di cui al (nuovo) art. 59, comma 2 della Costituzione le garanzie oggi previste per i senatori a vita.

4. Un'ipotesi di *repechage*

L'entrata in vigore della riforma costituzionale porrebbe, poi, un'ulteriore problematica, connessa questa volta alle modifiche di cui all'articolo 70 e segg. della Costituzione e a cui, anche in questo caso, non è evidentemente possibile dare una risposta certa.

Come è noto, i progetti di legge ancora pendenti presso una Camera decadono con la cessazione della legislatura in corso³⁰, con l'eccezione di quelli di iniziativa popolare ex articolo 71, comma 2, Cost., per cui i Regolamenti interni delle due Camere stabiliscono espressamente che per questi non sia necessaria la riproposizione alla legislatura successiva (cd. *repechage*)³¹.

L'ipotesi che appare controversa, pertanto, è la seguente: un disegno di legge di iniziativa popolare – insistente su una delle materie che il progetto di riforma costituzionale attribuisce alla sola competenza legislativa della Camera dei deputati – viene approvato, prima della scadenza della corrente legislatura, solo dalla Camera. Con il rinnovo del Parlamento, il procedimento di tale disegno di legge non potrebbe dirsi ancora concluso in quanto lo stesso non era ancora stato approvato dal Senato e inviato al Presidente della Repubblica per la promulgazione; ma nondimeno, all'indomani delle elezioni, al nuovo Senato sarebbe preclusa la possibilità di esaminare il disegno di legge in questione, proprio in virtù del testo costituzionale modificato. Pertanto, in assenza di una disposizione transitoria positivamente individuata in merito, ci si interroga su quali siano le sorti della proposta popolare in questione³².

La situazione concernente l'attuale modifica del Senato è, per molti versi, analoga a quella di cui alla riforma costituzionale del periodo statutario³³ determinata con legge n. 129 del 19 gennaio 1939 che istituiva la Camera dei fasci e delle corporazioni, sostituendola alla Camera

³⁰ L'atto con cui si diede avvio a questa prassi è da ricondurre ad una scelta – forse non ineccepibile – proveniente dalla Presidenza del Consiglio, la quale comunicò ai Presidenti delle Camere, con un fonogramma del 20 luglio 1953, che “Dato scioglimento Camere tutti i disegni di legge e proposte di iniziativa parlamentare sono decaduti anche se approvati da uno dei due rami del Parlamento”. Alla ripresa dei lavori nella legislatura successiva, fece seguito la cancellazione di tutti i disegni di legge dall'ordine del giorno delle due Camere.

³¹ Art. 74, comma 2, R. S.: “Per i disegni di legge di iniziativa popolare presentati nella precedente legislatura non è necessaria la ripresentazione. Essi, all'inizio della nuova legislatura, sono nuovamente assegnati alle Commissioni e seguono la procedura normale, salva l'applicabilità, nei primi sette mesi, delle disposizioni dell'articolo 81”; art. 107, comma 4, R. C.: “Per i progetti di legge di iniziativa popolare non è necessaria la presentazione prevista nel comma 1. Quando tali progetti siano stati approvati dalla Camera nella precedente legislatura e il loro esame sia stato esaurito in Commissione, si applicano, se vi sia richiesta del Governo o di un presidente di Gruppo, le disposizioni previste nei commi precedenti; diversamente i progetti stessi sono nuovamente deferiti alle Commissioni competenti per materia, secondo la procedura ordinaria”.

³² Tale problematica non coinvolge il solo mondo delle ipotesi in quanto, come è noto, vi sono alcuni progetti di legge di iniziativa popolare attualmente in corso di esame, come, ad es., il cd. ddl. sullo *ius soli* (AS 2092, presentato al Senato il 13 ottobre 2015), di modifica alla legge n. 91/1992.

³³ Sull'esame della legge e sull'esplicazione degli effetti, v. E. Crosa, *La riforma costituzionale dell'anno XVII. Lezioni universitarie*, Giappichelli, Torino, 1939.

dei deputati³⁴. Purtuttavia, non risulta possibile riscontrare alcun caso analogo a quello in questione per la ragione che la prassi statutaria non conosceva alcuna eccezione al principio della decadenza dei progetti di legge il cui *iter* non si fosse concluso prima della scadenza della legislatura (oltreché, naturalmente, il diritto di iniziativa legislativa in capo al popolo³⁵). Nessun progetto di legge avrebbe potuto, dunque, “sopravvivere” nella fase di transizione di passaggio da un organo a un altro.

Pertanto, la soluzione al quesito in analisi non può che essere ricercata nell’ambito del quadro costituzionale attuale, tenuto conto anche del ddlc.

La prima ipotesi astrattamente prospettabile sarebbe quella per cui al (nuovo) Senato spetterebbe il potere di analizzare il progetto di iniziativa popolare ed, eventualmente, di approvarlo. Tale soluzione sarebbe rispettosa dell’*iter* legislativo previsto al tempo in cui il disegno di legge popolare sarebbe proposto e discusso dalla prima delle due Camere e coerente con il principio *tempus regit actum*. Tuttavia, in tal modo si instaurerebbe un doppio binario per cui il Senato conserverebbe per alcuni atti la competenza legislativa generale secondo il testo costituzionale vigente nel momento precedente all’entrata in vigore della riforma, mentre per tutti gli altri dovrebbero applicarsi i vincoli di cui agli articoli 70 e seguenti, come modificati. Tale soluzione, dunque, avrebbe il pregio di garantire al progetto di legge popolare un seguito – anzi, il seguito che avrebbe avuto se non si fosse occorsi nella cessazione della legislatura, ossia l’assegnazione alla Commissione competente o, più probabilmente, ad una Commissione temporanea *ad hoc* – e di non costringerlo su un binario morto; ciò, anche tenuto conto della provenienza “privilegiata” del disegno di legge che – sebbene la lettera dell’articolo 71 Cost. lo ponga su di un piano di parità formale³⁶ con le altre iniziative – permetterebbe, secondo insigni studiosi “al principio della sovranità popolare di ottenere piena estrinsecazione nell’ambito della comunità statale”³⁷ tale da lasciar ritenere in qualche maniera giustificato un eventuale diverso trattamento. Tuttavia, tale opzione non appare percorribile: non essendo stata prevista alcuna disposizione transitoria dal ddl di riforma, infatti, l’analisi della proposta di legge da

³⁴ L’articolo 1 di tale legge ne disponeva – in maniera espressivamente e simbolicamente molto forte – la “soppressione” con la fine della XXIX legislatura.

³⁵ Secondo l’art. 3 dello Statuto, infatti, “Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato, e quella dei Deputati”.

³⁶ Sebbene alcuni Autori abbiano, in passato, sostenuto l’esistenza di un vero e proprio obbligo per le Camere di discutere (M. Capurso, *I poteri di democrazia diretta (norme costituzionali e leggi di attuazione)*, in *Studi economico-giuridici*, Università di Cagliari, vol. XLIV, Tomo II, Cedam, Padova, 1966) o, addirittura, di porre in votazione la proposta di legge popolare (v. D. Bezzi, *Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1990, pagg. 45 e segg.).

³⁷ E. Spagna Musso, *L’iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, Jovene, Napoli, 1958, pag. 80. Nello stesso senso, anche V. Crisafulli, *Stato e popolo nella Costituzione italiana*, in *Studi sulla Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1958, vol. II, pagg. 137 e segg. Per un esame più approfondito della correlazione tra iniziativa legislativa popolare e principio di sovranità popolare, si rinvia a D. Bezzi, *Iniziativa legislativa popolare*, *op. cit.*, in particolare pagg. 12 e segg.

parte del Senato costituirebbe un atto *contra constitutionem* in quanto, secondo l'articolo 70 Cost., comma 1, n.f., sarebbe ormai incompetente ad esaminarlo³⁸.

Esclusa, dunque, la possibilità per il Senato di intervenire, l'*iter* del disegno di legge popolare qui ipotizzato pare dover necessariamente passare, nuovamente, per la Camera dei deputati, la quale risulterebbe dunque chiamata a svolgere il ruolo di Camera che esamina il progetto di legge per prima, ma anche per seconda in un procedimento di *navette* eccentrico ed anomalo.

A questo punto, la questione si pone di fronte a un bivio.

Una prima possibilità potrebbe essere quella per cui la nuova Presidenza della Camera – cui (auto)perverrebbe il testo del ddl da riesaminare – proceda direttamente e senza alcun esame da parte dell'Aula o delle Commissioni alla trasmissione del progetto di legge alla Presidenza del Consiglio per la predisposizione della promulgazione della legge. A favore di tale tesi militerebbe un'osservazione di carattere logico, per cui l'organo in questione – seppure nella sua composizione precedente – avrebbe già approvato il testo della proposta di legge di provenienza popolare e costituirebbe dunque un aggravio procedimentale privo di un eventuale riesame, contrario al principio di efficienza nel procedimento legislativo. Il ruolo della Camera sarebbe, in tal caso, schiettamente notarile e il ddl popolare sarebbe, dunque, destinato all'esame del Presidente della Repubblica per la promulgazione.

La seconda alternativa sarebbe, invece, quella per cui gli organi della Camera dei deputati dispongano un nuovo esame del progetto di legge popolare, agendo, in tal modo, propriamente nelle vesti di secondo ramo del Parlamento che si accinge per la prima volta ad esaminare una proposta di legge. Ciò comporterebbe, naturalmente, tutta una serie di conseguenze derivanti da tale scelta e, non ultima, la possibilità per la Camera di importare modifiche (magari anche significative) a tale testo o anche quella di non esaminarlo affatto, secondo il noto fenomeno dell'insabbiamento³⁹. Tale possibilità, seppure probabilmente meno rispettosa della maggiore rilevanza sostanziale propria di ciascuna proposta legislativa di provenienza popolare, sarebbe, invero, da preferire.

Difatti, se così non fosse, la Camera – che costituirebbe, secondo il disegno di riforma costituzionale, ormai l'unico corpo rappresentativo della Nazione – si troverebbe nella situazione di dovere approvare un testo deliberato da un diverso organo (o per lo meno, dallo stesso organo ma in una diversa composizione), dovendo esercitare il proprio potere principe – quello legislativo – sotto dettatura e senza possibilità neppure di riesaminare il testo, in una

³⁸ Altra questione sarebbe, poi, stabilire a chi spetterebbe far valere questa violazione della Costituzione, magari una volta che il Presidente del Senato abbia comunque assegnato il progetto di legge ad una Commissione.

³⁹ S. Traversa, *Proroga e "prorogatio" delle Camere*, Colombo, Roma, 1983, pag. 144, in nota 13, richiamando V. Longi, *Periodi di attività delle Camere e conseguenze del loro rinnovamento sui progetti di legge in corso d'esame*, in Id., *Scritti vari in materia costituzionale e parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1953, pag. 40, osserva che "una volta accertato che il progetto approvato da una Camera sia stato trasmesso all'altra" [e, in questo caso, come osservato, la Camera dei deputati svolgerebbe questo doppio ruolo] "anteriormente allo scioglimento della prima, l'altro ramo del Parlamento, investito di uno schema legislativo da un organo costituzionalmente competente ad emanarlo, potrà su di esso deliberare come meglio crede".

sorta di ultrattività del potere legislativo del precedente consesso ormai scaduto che si ripercuoterebbe sui poteri attribuiti ad un organo appena legittimato dalla volontà popolare. È stato affermato, infatti, che “il mandato popolare, che non comporta un vincolo per il singolo eletto (art. 67), segna invece dei precisi vincoli per l'intero corpo elettorale. Ogni sua consultazione elettorale recide gli effetti formali di quella precedente, sia per quanto riguarda i mandati dei singoli eletti, sia quindi per quanto attiene ai loro poteri, e fra questi anche le loro iniziative non pervenute ad effetto”⁴⁰. In altre termini, secondo la riflessione di un Autore “se (...) il principio fondamentale dell'ordinamento è la sovranità popolare, e se ciò significa, né può significare altro, che tutte le manifestazioni dell'attività statale devono essere condizionate dalle manifestazioni della volontà popolare, il fatto che le persone preposte agli organi legislativi (...) siano designate periodicamente da votazioni del corpo elettorale è determinante per stabilire quale debba essere il ciclo di esistenza di tutte le attività conseguenti alle qualifiche di quelle persone”⁴¹. Conseguentemente, è probabilmente lo stesso principio di sovranità popolare che prescrive il divieto di approvazione di un provvedimento legislativo *sic et simpliciter* in capo alla Camera dei deputati appena costituitasi in seguito a consultazioni elettive, sebbene esso scaturisca dall'esercizio di iniziativa legislativa popolare⁴².

A tutela dell'*iter* del progetto legislativo popolare in questione sarebbe, infine, da escludere – in quanto del tutto inammissibile in un ordinamento basato sulla separazione e reciproca indipendenza dei poteri – un eventuale ricorso governativo alla decretazione d'urgenza per far sì che il consesso dei deputati sia costretto ad approvare senz'altro il ddl popolare già approvato dalla Camera della precedente legislatura al fine di rimediare all'assenza di una norma transitoria in merito nel testo della riforma costituzionale. Potrebbe, al più, ipotizzarsi l'emanazione di un decreto-legge che recepisca il contenuto del ddl di provenienza popolare. Ciò, difatti, sebbene non possa porre lo stesso al riparo da eventuali modifiche anche sostanziali in sede di conversione, renderebbe molto probabile un esame della proposta entro tempi certi, scongiurando così il rischio di insabbiamento. Tale condotta, anzi, potrebbe ritenersi auspicabile, tenuto conto della lettera del testo di riforma costituzionale, volto al rafforzamento dello strumento partecipativo⁴³ e proteso verso un maggior coinvolgimento sostanziale “dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche” (art. 11).

⁴⁰ R. Ballardini, *Incontri* organizzati da “La voce repubblicana”, reperibile su bpr.camera.it/bpr/allegati/show/4043_896_t, pag. 136.

⁴¹ M. Capurso, *ivi*, pag. 142.

⁴² V., in proposito, le osservazioni sul ruolo della maggioranza in Parlamento di H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, in Id. *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2013.

⁴³ Cfr. N. Rodean, *Il mito di Sisifo. Iniziativa dei cittadini nell'ambito delle proposte di riforma costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, pag. 2.

5. Sulla “perduta” proporzionalità dei gruppi al Senato

Si può, infine, muovere un’ultima osservazione problematica nei confronti di un’altra disposizione contenuta nel testo del progetto di legge di riforma costituzionale – l’articolo 12 – che modifica l’attuale articolo 72 della Costituzione.

Come è noto, in particolare, il primo periodo del comma terzo di tale articolo afferma che il Regolamento interno di ciascuna Camera “può altresì stabilire in quali casi e forme l’esame e l’approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari”.

Il ddl costituzionale in oggetto modificherebbe tale norma, riaffermando il criterio della proporzionalità dei gruppi solo alla Camera (“possono altresì stabilire in quali casi e forme l’esame e l’approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, che, alla Camera dei deputati, sono composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari”), elidendolo con riferimento al Senato. Analogo principio è poi stato applicato dalla proposta di modifica costituzionale anche all’articolo 82, inerente le Commissioni di inchiesta, il cui comma secondo stabilisce che quest’ultima sia formata, alla Camera dei deputati, in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi, nulla stabilendo, ancora una volta, con riguardo alla composizione per le Commissioni di inchiesta senatoriali.

Tale differenziazione nella composizione delle Commissioni si spiega per varie ragioni, messe in luce dalla dottrina. È stato affermato, infatti, che “non solamente la natura della composizione del nuovo Senato, ma altresì il suo divenire un organo a rinnovo parziale continuo a seconda della scadenza delle varie componenti (...) farebbero propendere, infatti, per un mutamento dell’articolazione interna e per una diversa (e tutta da immaginare) impostazione dei lavori”⁴⁴. Secondo altri, inoltre, vista la sua composizione, di soggetti già svolgenti le funzioni di sindaco o di consigliere regionale, il nuovo Senato «potrà verosimilmente riunirsi “fisicamente” molto poco, o comunque con sessioni prefissate e preventivabili in anticipo (...) o comunque, un Senato che lavorerà molto in maniera informale e a distanza»: sarà dunque una Camera alta “che avrà rinnovi parziali continui dei suoi membri e che, dunque, verosimilmente, potrà lavorare pressoché solo in Assemblea. Gli eventuali organi più ristretti (Giunte, Commissioni, Comitati) non potranno comunque essere formati proporzionalmente a ipotetici gruppi politici, in quanto la consistenza di questi ultimi non avrebbe una minima stabilità nel tempo”⁴⁵.

⁴⁴ F. Fabrizzi, *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in www.federalismi.it, pag. 19.

⁴⁵ G. Piccirilli, *Il Senato “che sarà”?*, in www.nelmerito.com, 28 aprile 2014, che riferisce la problematica in questione anche alla difficoltà di costituire eventuali commissioni bicamerali «non solo per la disomogeneità tra deputati e senatori (per cui solo i primi rappresentano la Nazione, mentre i secondi rappresentano le “istituzioni territoriali” di provenienza) ma per motivi molto più banalmente pratici di garantire una minima continuità e coerenza nella composizione dell’organo».

Tali motivazioni, ad ogni modo, sembrano essere tutte riconducibili al diverso ruolo che la proposta di riforma ha voluto assegnare al Senato, il quale andrebbe a costituire ora una vera e propria Camera delle Regioni. Da ciò – e osservando le varie disposizioni in merito – parrebbe derivare la logica conseguenza per cui quest’ultimo non sarebbe più contraddistinto da logiche politiche, come invece continuerebbe ad avvenire per la Camera dei deputati, bensì prettamente “territoriali”.

La differenza è particolarmente significativa. Mentre, infatti, competerebbe alla Camera bassa la rappresentanza politica⁴⁶, disegnata come rappresentanza ugualitaria, di matrice liberale e di diretta riconducibilità ai valori della Rivoluzione francese, “una Camera delle autonomie, invece, non dovrebbe rappresentare i cittadini in ragione delle loro idee politiche” bensì “portare naturalmente con sé una rappresentanza degli elettori incentrata sulle qualità che derivano loro in ragione del luogo ove essi abitualmente vivono (...) rappresentandoli dunque non già in quanto componenti di una parte politica del Paese, bensì in quanto componenti di una parte territoriale del Paese stesso”⁴⁷.

Si deve tuttavia osservare che la manichea dicotomia appena accennata non è poi così stringente come potrebbe parere. Difatti, non vi è motivo per ritenere che la Camera alta italiana, così come concepita nel progetto di riforma, possa rimanere immune dal cosiddetto paradosso di Madison⁴⁸.

Secondo tale fenomeno, com’è noto, ciascuna Camera territoriale, perderebbe quel ruolo di rappresentanza “pura” delle istanze periferiche, essendo destinata ad una progressiva “nazionalizzazione che ne farà un’assemblea di tipo classico”⁴⁹. In particolare, Dehousse, prendendo spunto dall’esame della prassi di alcuni Stati federali (fra cui USA, Germania e Svizzera) ha osservato che – quantomeno inizialmente – i membri della Camera alta venivano nominati dalle legislature regionali al fine di assicurare loro un diritto di controllo sui rappresentanti in Senato, accompagnato da un “potere di ingiunzione” attraverso il quale le assemblee indicavano ai propri rappresentanti le posizioni da esprimere; e, corrispondentemente, si riteneva dovere di ciascun senatore quello di dimettersi qualora questo

⁴⁶ V. funditus D. Nocilla-L. Ciaurro, *Rappresentanza politica* (voce), in *Enc. Dir.*, vol. XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987, pag. 543 e segg.

⁴⁷ F. Bertolini, *La riforma della Camera delle autonomie territoriali fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in S. Mangiameli (a cura di), *Un Senato delle autonomie*, op. cit., pag. 51. Sebbene, come osservato durante il dibattito in Assemblea costituente da insigni studiosi quali Mortati e Ambrosini, tali due tipi di rappresentanza – ossia quella politica e quella di interessi, entro cui la dottrina tradizionalmente riconduce quella territoriale – non siano in antitesi fra esse, posto che l’interesse generale costituirebbe la risultante dei vari interessi particolari (per dirlo con le parole del Mortati, non un *a priori* ma un *a posteriori*): v. atti della seconda Sottocommissione, 27 settembre 1946). In questo senso si esprime anche B. Constant, *Principi di politica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, pagg. 432 e segg. Dello stesso avviso anche I. Ciolli, *Le seconde Camere e la rappresentanza territoriale*, in S. Bonfiglio (a cura di) *Composizione e funzioni delle seconde Camere. Un’analisi comparativa*, Cedam, Padova, 2008, pagg. 157 e segg., che ricostruisce inoltre in maniera diacronica la nascita e l’evoluzione della rappresentanza territoriale.

⁴⁸ R. Dehousse, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle Camere alte nei sistemi federali*, in *Le Regioni*, n. 5/1989, pagg. 1365 e segg.

⁴⁹ *Ivi*, pag. 1369.

non avesse avuto l'intenzione di rispettare tali indicazioni. Tuttavia, “via via che il prestigio del Senato andava affermandosi, i suoi membri hanno smesso di credere al loro obbligo di rinunciare al mandato in caso di conflitto con le autorità del loro Stato”⁵⁰. L'elezione diretta dei senatori, con il XVII emendamento della Costituzione americana, nel 1913, ha dunque soltanto certificato una situazione che, di fatto, si era già instaurata da molto⁵¹. Ciò a dimostrazione del fatto che la designazione dei senatori da parte delle Assemblee regionali può non essere sufficiente per assicurare un rapporto di “fedeltà” tra gli stessi. Viceversa, sarebbe tipico di ogni seconda Camera di stampo federale la circostanza che queste acquisiscano “il massimo prestigio politico solo dopo aver perso la propria caratura territoriale ed essersi uniformate alle logiche di schieramento che dominano la Camera bassa”⁵² anche in ragione del fatto che “solo pensando in termini nazionali i senatori possono sperare di esercitare una certa influenza”⁵³. Per dirla con le parole di un autorevolissimo Autore italiano, “tutte le seconde Camere sono fatalmente portate a spostare in qualche modo la fisionomia politica della prima”⁵⁴: ciò comporta, conseguentemente, che “le forme di costituzione della seconda Camera hanno una funzione in quanto portano a uno spostamento del peso politico che emerge dalla prima Camera”⁵⁵. Non diversamente si esprimeva, poi, anche il Paladin, per il quale “quanto alla Camera delle Regioni, riesce arduo immaginare in quali modi si potrebbe sottrarla all'imperante logica delle mediazioni partitiche”⁵⁶.

Inoltre, soprattutto in un ordinamento come quello italiano – in cui il sistema dei partiti è squisitamente nazionale e non lascia ampio spazio a “regionalizzazioni” degli stessi⁵⁷ – potrebbe dirsi che i senatori, al fine di contare in una rielezione, dovranno avere in considerazione più le priorità e le opinioni del partito di appartenenza che non quelle del territorio di provenienza⁵⁸. Ciò varrebbe tanto più considerando anche la composizione del Senato

⁵⁰ R. Dehousse, *Il paradosso di Madison*, op. cit., pag. 1380.

⁵¹ Sebbene unitamente ad un'altra circostanza: tale modifica fu anche intrapresa per un diverso motivo, ossia la riluttanza – spesso in aperto contrasto con la Federazione – dei legislativi degli Stati membri nell'individuare i rappresentanti in Senato; scelta, questa, che andava a tutto detrimento dell'integrità e della corretta funzionalità della Camera alta.

⁵² L. Castelli, *Il sistema delle autonomie. Regioni, modelli, vicende*, Cedam, Padova, 2010, pag. 56.

⁵³ R. Dehousse, *Il paradosso di Madison*, op. cit., pag. 1389.

⁵⁴ C. Mortati, Atti della seconda Sottocommissione in sede di Assemblea costituente, 7 settembre 1946, pag. 149.

⁵⁵ C. Mortati, Atti della seconda Sottocommissione in sede di Assemblea costituente, 3 settembre 1946, pag. 87.

⁵⁶ L. Paladin, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il Caso italiano*, in *Quad. cost.*, n. 2/1984, pag. 239. In maniera non dissimile si esprime, più recentemente, anche M. Manetti, *Il Senato federale all'italiana*, in www.federalismi.it, per cui “tutti gli Autori in realtà osservano come i Senati federali, nonostante gli sforzi spesi per legarli ai territori, si siano orientati secondo la logica partitica nazionale (là dove i partiti sono nazionali) e si siano di fatto riproposti come Assemblea politica a tutti gli effetti” (pag. 8). Si ritiene utile rinviare anche a G. Ferraiuolo, *Bicameralismo e rappresentanza territoriale*, in M. Scudiero (a cura di), *Le autonomie al centro*, Jovene, Napoli, 2007, Tomo II, pagg. 661 e segg.

⁵⁷ V. a riguardo E. Rotelli, *Un progetto di “regionalizzazione” del Senato*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/1976, pag. 118.

⁵⁸ Sebbene, come osservato da I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006, pag. 107, “in pieno trionfo dello Stato dei partiti, erano questi ultimi a farsi portatori delle eventuali richieste dei territori, così di come tutti gli altri settori della società. Man mano che la capacità dei partiti

attualmente prevista dal ddlc di riforma; com'è stato messo in luce, infatti, il rischio sarebbe quello di una "Camera a mosaico, dove alla fine, siccome si rappresentano due, tre, quattro cose diverse e (...) ci si ricompone per partiti"⁵⁹, riprendendo, in ultima analisi, il criterio della politicità dei gruppi.

Ritornando alle considerazioni prima riportate circa la natura e la composizione del futuro Senato italiano quali elementi sufficienti ad escludere un'organizzazione basata sui gruppi dell'organizzazione del lavoro interno della Camera, risulta ora sufficiente ricordare l'esempio del *Bundesrat* tedesco. Tale Camera – ritenuta unanimemente quale archetipo della classica seconda Camera federale insieme al Senato statunitense, anche se fondata su un principio opposto rispetto a quello su cui si fonda quest'ultimo – infatti, al pari del "futuro" Senato italiano, è composta da rappresentanti eletti indirettamente (individuati, però, dagli esecutivi; mentre, nel caso italiano, dai legislativi regionali) e costituisce un organo permanente e a rinnovo parziale. Ciononostante, il *Bundesrat*, "in ragione dei poteri estesi dei quali godeva, poteva rappresentare un importante ostacolo per il Governo federale e (...) è divenuto una posta essenziale nelle lotte di partito a livello federale. Poiché i membri dell'Assemblea vengono scelti dai *Länder*, le principali formazioni politiche nazionali hanno avuto la tendenza a riversare le loro rivalità sul piano regionale"⁶⁰.

Concreta appare, dunque, la possibilità che i membri del nuovo Senato – in virtù di tali meccanismi – finiscano per aggregarsi per affinità politica piuttosto che coagularsi attorno a determinati interessi territoriali comuni di volta in volta individuabili, in maniera non dissimile da quanto avviene già oggi in entrambe le Camere.

Proprio in considerazione di ciò, si ritiene che, probabilmente, l'elisione di ogni riferimento al criterio della proporzionalità dei gruppi dal *corpus* della Costituzione per quanto riguarda il Senato possa determinare un temporaneo vuoto, e il compito di colmarlo spetterà soprattutto alla capacità della Camera alta di sapersi organizzare e adattare alle nuove circostanze. Se è vero, infatti, che da tale scelta non può derivarsi necessariamente il divieto per il Senato e per i suoi organi interni di auto-organizzarsi secondo i canoni sino ad oggi utilizzati, non può nemmeno trascurarsi la diversità intrinseca tra la fonte costituzionale e quella regolamentare, a cui la prima ora rinvia senza alcuna indicazione in merito.

È noto, infatti, che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale sugli *interna corporis* (salvo alcuni timidi mutamenti che, ad oggi, tuttavia, non possono lasciar intravedere con certezza un ripensamento certo nelle radicate opinioni del giudice delle leggi⁶¹), i regolamenti

di assorbire le istanze della società è andata scemando, la rappresentanza territoriale ha acquisito una sua autonomia, tuttavia non sempre è stata capace di differenziarsi o di prevalere su quella partitica e tutt'oggi si assiste spesso ad una compresenza di appartenenze tra gli stessi rappresentanti territoriali".

⁵⁹ Trascrizione dell'intervento dell'On. S. Ceccanti sulle tematiche inerenti riforma e bicameralismo, reperibile su: www.senatodelleautonomie.it/content/download/227/968/file/On%Ceccanti.pdf, pag. 5.

⁶⁰ R. Dehousse, *Il paradosso di Madison*, op. cit., pag. 1396.

⁶¹ V., in proposito, A. Ruggeri, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in www.giurcost.org.



parlamentari costituiscono “un tipo di fonte che secondo i principi tradizionali del diritto parlamentare escluderebbe la possibilità di un controllo sull’effettiva applicazione da parte di organi estranei al Parlamento”⁶². Conseguentemente, potrebbe in questa maniera aprirsi la strada a scelte rimesse *in toto* alla fonte regolamentare, senza alcuna indicazione costituzionale⁶³. In tal modo i regolamenti, o meglio le diverse maggioranze presenti di volta in volta in Senato, potrebbero adottare criteri meno consoni e basati soltanto su ragioni di convenienza politica. In altre parole, la scelta di sganciare i regolamenti dal rispetto del vincolo del criterio di proporzionalità potrebbe avere l’esito – da scongiurare – di adottare meccanismi non ispirati a esigenze di stabilità all’interno delle Commissioni che, non più basate sulla proporzionalità dei gruppi, non sarebbero più “in grado di assicurare la solidità dell’azione degli esecutivi in Parlamento”⁶⁴; o di condurre a uno strapotere della maggioranza politica, quantomeno in alcune commissioni chiave, cui il criterio di proporzionalità potrebbe, in qualche maniera, compensare.

⁶² A. A. Cervati, *Art. 72*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, pagg. 111-112.

⁶³ Il criterio di proporzionalità dei gruppi, come è noto, è stato adottato nell’ordinamento italiano soltanto con l’entrata in vigore della Costituzione. Nel periodo statutario, difatti, era adottato il sistema degli uffici (e non delle Commissioni) i cui membri erano selezionati tramite frequenti sorteggi (ogni due mesi) con competenza su ogni tipo di disegno di legge.

⁶⁴ D. Piccione, *I Gruppi parlamentari alla prova delle (auto)risforme regolamentari*, in www.rivistaic.it, pag. 3.