

**Senato della Repubblica**  
**Commissione affari costituzionali**

**Audizione nel corso dell'indagine conoscitiva  
sulla revisione della Parte II della Costituzione**

**27 luglio 2015.**

**Vincenzo Tondi della Mura**

**Il rischio di una «chiamata in sussidiarietà» dei grandi partiti nazionali  
nel nuovo “Senato della Repubblica”**

1.

Il processo di riforma costituzionale in corso versa in una situazione paradossale di stallo. Pur esprimendo il momento più creativo e impegnativo dell'attività parlamentare e pur rappresentando l'atto politico per eccellenza, destinato a regolare la vita politico-istituzionale dei prossimi decenni, esso rischia di fallire nella sostanza, se non proprio negli esiti, a causa di una lettura formalistica e rigoristica del procedimento di revisione costituzionale; una lettura non prevista e neppure conforme a Costituzione, la quale, tuttavia, è tale da imbrigliare la decisione del legislatore costituzionale, impedendo di portare a compimento quei ripensamenti pur sollecitati dal sistema delle *navette* fra le due Camere; in definitiva, una lettura in cui il metodo ha preso il sopravvento sul merito, con l'effetto non solamente di condannare la politica a essere recessiva rispetto ai dettami regolamentari, quanto, più ancora, di esporre il nuovo disegno riformatore all'eventuale permanenza di tutte quelle criticità rinvenibili nel testo di riforma e agevolmente modificabili.

Per tale via, il dibattito politico e costituzionalistico che ha segnato l'inizio in Senato dell'esame della terza lettura del testo di riforma della Parte II della Costituzione (1429-B), sempre nell'ambito della prima deliberazione, ha interessato non solo il *quomodo*, ma soprattutto l'*an* delle possibili modifiche.

2.

Quanto all'*an* delle possibili modificazioni, si è sostenuto che gli unici emendamenti ancora ammissibili sarebbero quelli riguardanti le parti del disegno di legge non ancora coperte dalla «doppia approvazione conforme» e concernenti le modifiche già apportate dalla Camera dei Deputati. Ciò sulla scorta del combinato disposto degli artt. 124 e 104 del Reg. Sen., in ragione del quale, nel caso in cui un disegno di legge approvato dal Senato sia emendato dalla Camera dei deputati, il Senato deve limitare la propria discussione e deliberazione alle sole modifiche apportate dalla Camera, conformemente a quanto sancito per il procedimento legislativo ordinario e salva la votazione finale; di talché “*Nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati*”<sup>1</sup>. Una

---

<sup>1</sup> S. CECCANTI, *È tecnicamente impossibile tornare al Senato elettivo senza ripartire da zero*, in *huffingtonpost.it*, 17 aprile 2015; A. MANZELLA, *Il ‘nuovo’ Senato*, in *Astrid Rassegna*, 11/2015, 47 ss.

tale lettura, tuttavia, subordinando la presentazione di nuovi emendamenti all'esistenza di una diretta e puntuale correlazione fra gli stessi e le modifiche già apportate dall'altro ramo del Parlamento, ha il limite d'impedire al legislatore costituzionale ogni ripensamento sull'opportunità di quanto già votato, con la conseguenza di vanificare la ragion d'essere del lungo e articolato procedimento indicato dall'art. 138 Cost.

Proprio al fine di ovviare alle restrizioni di una lettura irragionevolmente formalistica, si è sostenuta l'ammissibilità di una più articolata modificazione del testo di riforma attualmente in discussione. Muovendo dalla lieve variazione apportata dalla Camera alla disciplina della durata in carica dei senatori, eletti *dai* e non più *nei* consigli regionali (art. 2, comma 5), si è argomentato che attraverso la relativa correzione il Senato potrebbe introdurre nuovi emendamenti ben più comprensivi, sino a modificare uno dei punti cardine dell'intero disegno di riforma, concernente il sistema di elezione del nuovo Senato, da rendere diretto e non più di secondo grado<sup>2</sup>. L'intervento chirurgico prospettato, per tale via, agirebbe da *grimaldello* per forzare la copertura parlamentare della «doppia approvazione conforme», consentendo quelle modifiche ritenute necessarie e, tuttavia, diversamente inammissibili. Nondimeno anche tale lettura, pur riuscendo ad aprire un varco nell'irragionevole formalismo sopra riscontrato, resta inscritta nei medesimi confini. A essere in discussione, infatti, non può essere tanto il *quantum* delle possibili modificazioni, bensì la previa e generale ammissibilità, indipendentemente da qualsiasi giudizio sul relativo nesso di consequenzialità con i precedenti emendamenti apportati dall'altro ramo del Parlamento. Per non dire che la soluzione in esame risulta, per così dire, costituzionalmente poco *dignitosa*, lasciando che la più importante e incisiva riforma costituzionale della storia repubblicana derivi le proprie sorti da un espediente coniato per aggirare un ostacolo regolamentare neppure conforme a Costituzione.

Per contro, è lo stesso art. 138 Cost. a presupporre una potestà emendativa piena e incondizionata del disegno di legge costituzionale<sup>3</sup>. Il procedimento di revisione presenta una scansione temporale delle fasi di approvazione e deliberazione del testo di riforma che ha una connotazione valoriale. Il tempo richiesto sia dal sistema di *navette* fra le Camere e sia dalla doppia deliberazione finale, ha la finalità di rendere più consapevole e partecipato il procedimento di revisione; ha la funzione di stimolare nei parlamentari e nei gruppi politici la riflessione sull'opportunità del mantenimento delle modifiche introdotte, lasciando aperta la via a possibili ripensamenti e conseguenti correzioni; ha insomma lo scopo di coniugare il coraggio del cambiamento con la prudenza della ponderazione, consentendo quegli ulteriori emendamenti funzionali al miglior esito del percorso riformatore indipendentemente dal nesso di consequenzialità con le precedenti modifiche.

Diversamente, infatti, la riflessione parlamentare sollecitata dall'art. 138 sarebbe fine a se stessa; sarebbe insuscettibile di provocare quelle correzioni eventualmente ritenute meritevoli. Il legislatore costituzionale risulterebbe la parodia istituzionale di Giacomo

---

<sup>2</sup> E. CHELI, *La riforma costituzionale? Si può cambiare ogni articolo, i consiglieri-senatori non vanno. La correzione nel testo sull'elezione un «nei» è diventato «dai». Anche per questo si può intervenire*, in *Corriere della Sera*, int. a cura di M. Dino, 1 maggio 2015; E. PATTA, *Spunta il «lodo Cheli»: la trattativa nel Pd sulla riforma del Senato*, in *Il Sole 24 ore*, 29 aprile 2015.

<sup>3</sup> S. MANGIAMELI e V. TONDI DELLA MURA, *Sull'ammissibilità di una potestà emendativa piena del disegno legislativo di legge di revisione costituzionale*, Audizione nel corso dell'indagine conoscitiva sulla revisione della Parte II della Costituzione, Senato della Repubblica, Commissione affari costituzionali, 27 luglio 2015.

Leopardi: capace di riflettere sulle sorti del proprio agire, ma incapace di provocare quel cambiamento circostante vanamente maturato.

E anzi, a ben vedere, una volta delimitata cronologicamente la fase creativa della revisione costituzionale ai soli momenti della redazione del disegno di legge e dell'iniziale relativa approvazione, il resto del procedimento sarebbe privo di un'effettiva ragion d'essere; la stessa previsione di una duplice deliberazione finale su un testo imm modificabile contenente eventuali articoli riconosciuti come non più opportuni, apparirebbe irragionevolmente sproporzionata.

Nemmeno potrebbe essere invocata come risolutiva la clausola del *nemine contradicente*, la quale consente alle assemblee di disapplicare o derogare il relativo regolamento purché all'unanimità dei componenti. La relativa applicazione, infatti, sfocerebbe nel paradosso di subordinare ogni modificazione di un testo, per la cui approvazione finale basta la maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, all'esistenza della volontà di tutte le forze politiche. Tanto più che nella specie il legislatore costituzionale verrebbe a trovarsi nelle medesime condizioni soggettive dei partecipanti al referendum costituzionale, chiamati a scegliere *se prendere o lasciare* il tutto, indipendentemente da valutazioni di merito sul contenuto dei singoli articoli contenuti nel complessivo testo di riforma.

Di qui, in definitiva, la necessità costituzionale di rimettere il procedimento di revisione costituzionale alle ordinarie modalità di approvazione sancite dall'art. 72 Cost., richiedendo che ogni lettura delle Camere consti sempre dell'approvazione articolo per articolo, oltreché della votazione finale, in modo da lasciare impregiudicata la potestà emendativa del testo di revisione.

### 3.

Quanto al merito della riforma e alle possibili modificazioni, le incongruenze più gravi del testo in discussione riguardano le parti risalenti all'originario disegno di legge e oramai coperte dalla «doppia approvazione conforme», piuttosto che quelle emendate dalla Camera e ancora suscettibili di correzione. Queste ultime hanno certamente ridimensionato l'iniziale ruolo del Senato, il quale, tuttavia, già nella prima stesura appariva di difficile decifrazione. Dimodoché alle precedenti criticità se ne sono aggiunte di nuove, che pregiudicano ulteriormente la coerenza e la linearità strutturale e funzionale dell'intero impianto.

Il ruolo del nuovo *Senato della Repubblica* resta difficilmente classificabile. Esso presenta uno scollamento fra il dato letterale e quello sistematico, fra quanto prefigurato e quanto realizzato, che altera il quadro di riferimento, riducendo il modello in discussione (al netto delle tensioni e delle torsioni costituzionali rinvenibili) a un figurino problematico e scarsamente efficace. E difatti, se formalmente è sfornito di politicità, in realtà è coinvolto nell'esercizio di rilevanti funzioni politiche; se è improntato agli ordinamenti di tipo federale, in realtà è privo delle relative garanzie ed è rappresentativo, per giunta, di un sistema sostanzialmente neocentralista; se è vocato all'efficienza e semplicità decisionale, in realtà è funzionale a un procedimento iperpositivizzato e suscettibile di variegati contenziosi.

#### 3.1.

Bastino al riguardo alcune esemplificazioni.

Si pensi, anzitutto, alla questione dell'oggetto della rappresentanza, limitato alle sole "istituzioni territoriali" (art. 55, comma 4) e non più all'intera "Nazione", la quale resta rappresentata unicamente dalla Camera dei Deputati (art. 55, comma 2). Come già rilevato nella precedente audizione dell'8 maggio 2014, il termine "Nazione" non può essere preso alla lettera e identificato con l'ambito territoriale rappresentato. Esso ha una connotazione costituzionale risalente<sup>4</sup>, che rinvia all'idea liberale della rappresentanza politica, interprete dell'interesse comune e non più degli interessi particolaristici dei singoli collegi elettorali, e che è storicamente collegata al divieto del vincolo di mandato imperativo (art. 67 Cost.). Del resto, anche dal punto di vista sistematico la delimitazione territoriale in discussione non trova giustificazione. Nel testo governativo le "istituzioni territoriali" non perseguono un interesse ontologicamente differente o disgiunto da quello della "Nazione", concorrendo piuttosto alla definizione di tutti gli atti politici del Parlamento (revisione costituzionale, legislativi e di nomina) secondo le diverse modalità prescritte. L'esigenza di adeguare la rappresentanza di ciascuna camera al rafforzamento delle diverse istanze coinvolte, piuttosto, è *in re ipsa*, derivando dal tipo di composizione della medesima camera e non dall'oggetto preso in considerazione.

Si pensi, del pari, alla questione dell'esercizio della "funzione d'indirizzo politico". Questa è riservata alla sola Camera dei Deputati, che la esercita in quanto "titolare del rapporto di fiducia con il Governo"; il Senato, per contro, estromesso dal circuito della forma di governo parlamentare, è parimenti escluso dall'indirizzo politico, concorrendo solamente "all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione" (artt. 55 e 94).

Pure in questo caso, tuttavia, la delimitazione dei compiti riconosciuti al Senato è inutilmente equivoca. La costituzionalizzazione di una nozione variamente contesa qual è quella in esame, infatti, positivizzando in senso esclusivo e discriminante il significato, prima solo presupposto, dell'indirizzo politico, apre la via a tutte quelle problematiche ermeneutiche conseguenti a una simile formalizzazione. Tanto più che a essere contesa è la stessa riconducibilità dell'indirizzo politico in una «funzione» autonoma dello Stato e non in una mera «attività»<sup>5</sup>. Non per nulla Temistocle Martines aveva rilevato come di regola i testi costituzionali, proprio per evitare il sorgere di simili questioni, non disciplinano l'indirizzo politico in senso autonomo, rinviando l'individuazione dell'organo che esercita di fatto tale attribuzione a una verifica secondo il principio dell'effettività. La riforma, per giunta, estromettendo il Senato tanto dal circuito della fiducia parlamentare quanto dall'esercizio della «funzione» in esame, mostra di considerare discriminante un'accezione restrittiva dell'indirizzo politico, quasi che questo sia riducibile alla dinamica fiduciaria e che sia esauribile nell'asse corpo elettorale-maggioranza parlamentare-governo. Eppure, anche a non volere considerare l'attività di produzione del diritto come propria dell'indirizzo politico e anche a volere ricomprendere il nuovo Senato fra gli organi costituzionali non-politici, resta il fatto che pure questi ultimi intervengono direttamente e attivamente nei processi

<sup>4</sup> Se la Costituzione francese del 1791 stabiliva che "I rappresentanti nominati nei dipartimenti non saranno rappresentanti di un dipartimento particolare, ma dell'intera nazione, e non potrà esser dato loro alcun mandato" (art. 7, Sez. III), lo Statuto albertino disponeva che "I Deputati rappresentano la Nazione in generale, e non le sole provincie in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli Elettori" (art. 41).

<sup>5</sup> T. MARTINES, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1971, 145; G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, cit., 190; ID., voce *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1990, 696 ss.

d'interazione tra l'indirizzo politico contingente e quello generale e permanente dello stato.

Il tutto, a meno di non intendere l'esclusione del Senato dall'esercizio dell'indirizzo politico come una limitazione contenutistica, anziché procedimentale; una limitazione – come ha rilevato l'attento *Dossier del servizio studi del Senato* - “tale da potersi riverberare nell'esercizio delle funzioni di cui [lo stesso Senato] è pur titolare (dal procedimento legislativo, quale ne sia l'organizzazione, alla fase ascendente della normazione europea)”<sup>6</sup>. L'ipotesi, tuttavia, concretando nel Senato “una carenza di potere a lambire profili riconducibili all'indirizzo politico”, appesantirebbe ulteriormente l'esercizio delle funzioni pur riconosciute allo stesso, accentuando nel merito l'incertezza di un procedimento già iperpositivizzato.

Sicché vien da pensare che la riforma, proprio per marcare il diverso ruolo delle Camere e per giustificare l'elezione solo indiretta dei senatori e la relativa manca indennità di carica, sia stata costretta a ricorrere a una precisazione dogmatica non dovuta sul piano costituzionale, a fronte di ulteriori incertezze che aprono la via a tutte quelle questioni ermeneutiche derivanti dall'equivocità di una tale formalizzazione costituzionale.

Si pensi, altresì, alla questione delle garanzie politiche da riconoscere ai singoli senatori. La nuova versione dell'art. 57 precisa che i Consigli regionali e le Province autonome di Trento e Bolzano provvedono a eleggere novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali, individuandoli fra i propri componenti, nonché, nella misura di uno per Consiglio, fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori. Aggiunge poi che l'elezione avviene con “*metodo proporzionale*” (art. 57, comma 2), sì da consentire una rappresentanza anche delle minoranze secondo modalità regolate con legge approvata da entrambe le Camere; di talché “*i seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio*” (art. 57, ult. comma). Il carattere politico di tali elezioni indirette e la conseguente derivazione partitica dei neosenatori sono dunque innegabili. Essi derivano dalla natura dell'organo elettivo e dal tipo di votazione; quest'ultima non è soggetta ad alcuna delimitazione, avendo come unico limite quello derivante dalla proporzionalità della composizione del medesimo consiglio regionale, nel caso si tratti di elezione di senatori di origine consiliare.

Eppure la politicità riscontrata cessa di essere considerata tale una volta sopraggiunta l'elezione senatoriale. Il rilievo è ancor più stridente se rapportato alla diversa disciplina delle due Camere. In entrambe è riservata ai regolamenti la determinazione di una garanzia del ruolo e delle attività delle “*minoranze parlamentari*” (art. 64, comma 2). E tuttavia, solo “*Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni*” (art. 64, comma 2); esso interviene inoltre nella composizione delle Commissioni tanto legislative, “*che, alla Camera dei deputati, sono composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari*” (art. 72, comma 4), quanto d'inchiesta, formate “*in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi*” (art. 82, comma 2). Nel caso del Senato, per contro, non compaiono analoghe previsioni di garanzia, con tutte le conseguenze del caso; basti pensare al problema della composizione delle commissioni d'inchiesta “*su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie “territoriali”*” (art. 82), chiamate a indagare su questioni partiticamente sensibili come quelle riguardanti le vicende di sperpero del denaro pubblico nei casi della costruzione di opere quali l'EXPO a Milano, o il MOSE a Venezia. Di talché si rende necessario il chiarimento sulla configurazione del ruolo

---

<sup>6</sup> L. BORSI (a cura di), *Riforma costituzionale. Il testo approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura (A.S. n. 1429/B)*, Schede di lettura, Dossier servizio studi del Senato, luglio 2015, n. 229, 8.

delle “*minoranze parlamentari*” all’esterno del circuito fiduciario e sulla conseguente distinzione rispetto a quello delle “*opposizioni*”.

Nel nuovo modello bicamerale, in definitiva, l’appartenenza dei senatori ai partiti di riferimento resta presupposta e non più posta, riguarda la previa nomina e non più la conseguente attività, considerata in senso artificialmente neutro e non più politico. E ciò quasi che l’oggetto della rappresentanza (le istituzioni territoriali) sia tale da rendere irrilevanti le aderenze partitiche; quasi che possa agire come una *livella*, capace di neutralizzare quelle differenze in realtà operanti; quasi che i nuovi senatori, dopo essere stati compromessi dalla scelta elettorale dei partiti d’appartenenza, possano divenire politicamente *illibati* e avulsi dal sistema dei partiti. Il tutto, a discapito della trasparenza delle decisioni pubbliche e a tacitazione di ogni responsabilità politica.

Si pensi, infine, alla questione della funzionalità di un Senato composto da senatori-consiglieri e da senatori-sindaci. Il problema dei c.d. *senatori dopolavoristi* è essenziale, solo a considerare gli stretti margini temporali riservati dal procedimento legislativo al Senato (art. 70, commi 3 e 5, art. 72, comma 7, 73, comma 2, art. 77, comma 6); margini che necessitano di parlamentari pienamente capaci del proprio tempo e non, invece, ingolfati dalle mansioni di altre cariche. Per contro, considerando gli impegni provenienti dalle responsabilità locali, vien da pensare che, pallottoliere alla mano, i termini ristrettissimi riservati al nuovo Senato nel procedimento legislativo, siano destinati a subire una riduzione ancora più drastica in via di fatto, vanificando ogni possibilità di sostanziale apporto delle istanze territoriali e svuotando di contenuto il ruolo della seconda Camera.

### 3.2.

Basterebbero le esemplificazioni richiamate per enucleare alcune brevi considerazioni conclusive.

La prima, ancora una volta, riguarda l’*an* delle possibili modificazioni. Il livello delle criticità riscontrate, infatti, è tale da necessitare di una potestà emendativa piena e incondizionata; una potestà non limitata né dal vincolo procedurale dell’unanimità politica, presupposto dalla clausola parlamentare del *nemine contradicente*, né dal vincolo sostanziale di consequenzialità fra emendamenti e successive modifiche, richiesto dal combinato disposto degli artt. 124 e 104 del Reg. Sen.

La seconda considerazione conclusiva riguarda la questione più dibattuta al momento, concernente l’elettività del Senato, se diretta o solo indiretta. In realtà, si tratta di una questione la cui soluzione è conseguente e non antecedente a quella più generale del ruolo da riconoscere al nuovo Senato.

L’elezione diretta dei senatori, infatti, sarebbe tale da accentuare la politicità della seconda camera, a discapito della dichiarata volontà della riforma di fondare il nuovo modello bicamerale sulla rappresentanza territoriale del Senato; per non dire che una tale previsione riaprirebbe la questione dell’estromissione del Senato dal circuito fiduciario, rendendo difficilmente giustificabile il perdurare della relativa esclusione.

Per contro, il mantenimento dell’elezione solo indiretta dei senatori, incrementando il profilo territoriale della rappresentanza, necessiterebbe di riequilibrare in tal senso l’intero impianto di riforma, attualmente esposto sul diverso piano della relativa politicità. E tuttavia, come ha rilevato Stelio Mangiameli nell’odierna Audizione, detta previsione richiederebbe il ricorso a meccanismi alquanto diversi: ad esempio, prevedere la revocabilità del mandato senatorio, la sottoposizione delle dichiarazioni

espresse in Senato al voto della maggioranza consiliare e la rappresentanza attribuita solo ai consiglieri di maggioranza di ciascuna regione<sup>7</sup>.

Un'ultima considerazione conclusiva riguarda il rischio sotteso al disegno riformatore. Indipendentemente dalle incoerenze sistemiche ravvisate, infatti, resta il rilievo che un Senato dimidiato sul duplice piano dell'efficienza e delle garanzie, difficilmente può svolgere adeguatamente il confuso ruolo assegnatogli dalla riforma; e anzi, in tanto può astrattamente adempiere a quanto prescritto, in quanto sia all'uopo supportato dall'intervento esterno di soggetti terzi, capaci di assicurare ai senatori il coordinamento dell'indirizzo legislativo e delle ulteriori funzioni coinvolte.

Ed è questo, per l'appunto, il rischio sotteso al disegno riformatore. Vien da pensare che, a fronte degli *handicap* decisori di un Senato materialmente impossibilitato a deliberare compiutamente, stia la spavalda capacità decisionale delle segreterie dei grandi partiti nazionali; stia la disponibilità (se non proprio la tentazione) degli stessi di supplire alle carenze strutturali e funzionali del nuovo impianto bicamerale con i poteri d'indirizzo e di coazione politica provenienti dai propri apparati.

Vien da ritenere, insomma, che la grande novità della riforma in corso sia proprio la *chiamata in sussidiarietà* dei grandi partiti nazionali. Le carenze sistemiche del Senato sono tali e tante, da legittimare in via di fatto un'esternalizzazione della relativa sfera decisionale; sono tali da originare un sistema di comando extraistituzionale, partitico, rigido e senza smagliature, capace d'irradiare le relative decisioni dai vertici delle segreterie alle sedi istituzionali e parlamentari variamente coinvolte. Rilievo, questo, ancora più preoccupante alla luce delle risultanze del nuovo sistema elettorale (legge n. 52 del 2015); con la conseguenza che la combinazione fra le due riforme sarebbe tale da provocare una sostanziale occupazione partitica delle camere, destinate a essere composte per l'intero (nel caso del Senato) o sino al 60% (nel caso della Camera) da *figuranti* di nomina partitica.

Si tratta di un rischio troppo grave, perché possa continuare a essere sotteso a un disegno di riforma costituzionale.

---

<sup>7</sup> S. MANGIAMELI, *Rivedere il Senato come Camera di garanzia, rimanendo Camera territoriale?* Audizione nel corso dell'indagine conoscitiva sulla revisione della Parte II della Costituzione, Senato della Repubblica, Commissione affari costituzionali, 27 luglio 2015.