

## Il bicameralismo italiano in trasformazione\*

di Stefano Ceccanti\*\*

(8 ottobre 2015)

« *J'aime tellement l'Allemagne que je préfère qu'il y en ait deux* »

François Mauriac

1- Premessa: l'analogia tra le due Germanie e il bicameralismo ripetitivo

Questo Convegno, pur programmato da mesi, si svolge con un eccezionale tempismo, almeno con riferimento all'Italia.

Il Senato italiano ha infatti appena votato la riforma del bicameralismo nella lettura veramente decisiva, dato che per ragioni politiche le successive si limiteranno solo a ribadire il testo, mentre il passaggio risolutivo sarà il referendum che si svolgerà tra circa un anno. Com'è noto, infatti, l'articolo 138 della Costituzione italiana prevede che in caso di testo votato a maggioranza assoluta dei componenti da entrambe le Camere, ma inferiore ai due terzi di essi, sia possibile chiedere il referendum popolare confermativo. Nel caso specifico lo stesso Governo ha annunciato di essere favorevole.

Ho utilizzato in apertura la frase di Mauriac nota ai francesi e che, invece gli italiani attribuiscono ad Andreotti (che la usò senza citare l'Autore nel momento in cui tentava vanamente di opporsi alla riunificazione tedesca e, con essa, alla messa in discussione del primo sistema italiano dei partiti che era modellato sulla divisione di Yalta), perché in fondo dietro quell'affermazione vi erano le stesse ragioni che spinsero nell'ultima parte dei lavori dell'Assemblea Costituente italiana, segnata dalla Guerra Fredda, ad approvare un bicameralismo ripetitivo.

Così nel quadro post-bellico per varie ragioni appariva preferibile una Germania divisa in due, altrettanto accadeva per una possibile egemonia di uno dei due fronti che dividevano il primo sistema dei partiti lungo la linea divisoria determinata dalla Guerra Fredda.

Altrettanto analoga la conclusione: la messa in discussione del bicameralismo ripetitivo in Italia ha strettamente a che fare con il cambiamento del quadro geopolitico che si espresse anche nella riunificazione tedesca di venticinque anni fa. Riformare il bicameralismo ha senso sia per il passaggio da uno stato centralizzato ad uno a regionalismo forte sia per la stabilizzazione della transizione da una democrazia consensuale ad una competitiva (1).

2- La consapevolezza dei Costituenti sulla debolezza della soluzione approvata

Come ha fatto notare recentemente Carlo Fusaro (2), in modo assolutamente irruente proprio nella seduta dell'Assemblea Costituente in cui veniva approvato il testo, quella pomeridiana del 22 dicembre 1947, una delle figure chiave dell'Assemblea, Meuccio Ruini,

\* Relazione per il convegno del 16 ottobre 2015 sul tema "L'ÉTAT PRÉSENT DU BICAMÉRISME EN EUROPE" organizzato dal Centre d'Etudes Constitutionnelles et Politiques (CECP) de l'Université Paris II Panthéon-Assas e dalla Société de législation comparée a Parigi presso il Conseil d'Etat.

presidente della Commissione che aveva redatto il Progetto, pur presentandolo con favore, di esso elogiava la non eccessiva rigidità delle norme relative alla revisione contenute nell'articolo 138, tali da non cristallizzare il testo "in una statica immobilità". Una scelta opportuna secondo Ruini perché prima o poi si sarebbe dovuto affrontare lo scarto tra una prima parte nella quale si aveva dato vita a un compromesso di grande qualità e una seconda, quella organizzativa, che presentava, invece, "gravi difficoltà" in particolare "sulla composizione delle due Camere e il loro sistema elettorale"; "noi, prima di tutti", disse, "ne riconosciamo le imperfezioni" (3).

Sono note le condizioni difficili del lavoro costituente: mentre nella prima parte le forze che condividevano l'elaborazione del testo erano anche unite al Governo, dalla primavera del 1947 la frattura della Guerra Fredda, come in tutto il resto d'Europa, le aveva invece divise su questo secondo terreno. Per di più nel caso italiano, a differenza di quello francese, gli equilibri politici apparivano correre su un filo sottile: non era prevedibile l'esito delle successive elezioni politiche, perché oltre a quello Comunista anche il Partito Socialista era di orientamento filo-sovietico, tanto da subire una scissione socialdemocratica minoritaria e l'esclusione dall'Internazionale Socialista (4).

Uno dei punti-chiave su cui sulla seconda parte si era verificato un cattivo compromesso per i timori reciproci era stato per l'appunto quello del bicameralismo. Nei primi mesi il conflitto era stato tra il monocameralismo delle sinistre, di matrice giacobina, contro le seconde Camere frenatrici della volontà popolare, e i democristiani che volevano raccordare nella seconda Camera le Regioni (create *ex novo*), come parte dei socialisti e i repubblicani, e le professioni (secondo le suggestioni corporative ancora presenti nel Magistero della Chiesa che avevano ispirato ad esempio il Senato irlandese). La soluzione giunta in Aula dalla Commissione preparatoria era più spostata verso le tesi dei secondi: infatti essa prevedeva un Senato a composizione mista, analoga a quella che sarebbe poi stata varata in Spagna nel 1978: per due terzi eletto a suffragio universale e diretto e per un terzo da parte dei Consigli regionali. Tuttavia, giunti in Aula, il problema diventò esclusivamente quello della garanzia reciproca tra i partiti separati dalla Guerra Fredda e non anche quello che era stato presente di un raccordo tra centro e periferia, tra i legislatori statali e quelli regionali. Da qui l'attivismo del leader comunista Togliatti che ottenne in due mosse l'obiettivo di dare formalmente ragione ai bicameralisti, ma in realtà di far prevalere nella sostanza l'opzione monocamerale. Prima si accordò coi liberali, scavalcando i democristiani, votando l'ordine del giorno Nitti che affermava l'elettività dell'intero Senato "col sistema del collegio uninominale" e precludeva così le composizioni miste. In seguito, quando si arrivò - nel gennaio 1948 - ad esaminare la legge elettorale del Senato, concordò coi democristiani un emendamento Dossetti che di fatto neutralizzò il collegio uninominale maggioritario, subordinando l'assegnazione del seggio al conseguimento del 65% dei consensi rispetto ai votanti: di modo che solo con tale soglia, impossibile da raggiungere nella stragrande parte del territorio nazionale, il collegio avrebbe funzionato realmente all'inglese; in mancanza, ossia nella stragrande maggioranza dei casi, si sarebbe proceduto con la proporzionale su base regionale come poi accadde fino al 1992 (5).

Quella scelta di votare l'ordine del giorno Nitti provocò un'altra anomalia. Mentre il progetto di Costituzione aveva previsto una durata quinquennale per entrambe le Camere, la

prevista divaricazione delle due leggi elettorali (per la Camera era stato approvato l'odg Giolitti a favore di un sistema proporzionale, aprendo la strada a una sostanziale conferma del sistema adottato per l'elezione della Costituente), si decise di anche di differenziare la durata del Senato, prevedendola in sei anni. Secondo il proponente, il liberale Lucifero, infatti, si intendeva evitare "la confusione infinita che si creerebbe nel Paese per la contemporanea consultazione elettorale col sistema proporzionale e col collegio uninominale, con l'incrociarsi e il confondersi delle due lotte politiche" (6). Poi, a Costituzione ormai approvata, come abbiamo visto, la stessa Assemblea costituente, in sede di approvazione della legge elettorale del Senato, eliminò di fatto la differenza di sistemi elettorali. Per questa ragione sia nel 1953 sia nel 1958 apparve più razionale che il Senato venisse sciolto anticipatamente per allineare le due elezioni finché nel 1963 con la legge costituzionale n. 2 (dopo due tentativi non riusciti nel 1957 e nel 1958) (7) un riforma non sopresse quell'anomalia.

In assenza di una seconda Camera che completasse il nuovo disegno regionalistico e stante la sfiducia reciproca tra le forze politiche che, pur votando insieme il medesimo testo costituzionale, temevano l'una il 18 aprile dell'altra, come è stato scritto (8), l'atteggiamento verso il decentramento politico (cioè il rapporto centro-periferia) diventò una variabile politica dipendente dai rapporti fra i partiti. Così si assisté a un capovolgimento di ruoli e posizioni: la Dc, in origine regionalista, uscita vincitrice dalle elezioni politiche del 18 aprile 1948, bloccò la nascita delle Regioni per non perdere quote di potere a fronte di avversari contrari alla collocazione internazionale del Paese; all'inverso le sinistre, originariamente centraliste in nome della pianificazione centralizzata dell'economia, trovatesi all'opposizione del Governo nazionale, si misero a chiedere l'attuazione costituzionale. L'avrebbero ottenuta formalmente solo nel 1970 (prime elezioni regionali), ma sostanzialmente solo nel 1977 (con il conferimento alle nuove istituzioni dei poteri amministrativi, grazie al Dpr 616, la cui adozione fu uno degli elementi di scambio rispetto all'astensione del Pci nei riguardi dei Governi a guida Dc in nome della c.d. solidarietà nazionale tra il 1976 e il 1979: governi guidati da Giulio Andreotti). Contribuì a ridurre questa dinamica a una logica politica solo nazionale (e non istituzionale) la scelta, per le regioni, di un sistema elettorale proporzionale pressoché puro e di una forma di governo parlamentare assembleare (9).

Possiamo quindi sintetizzare ciò che vogliamo dire ricorrendo a tre puntuali citazioni, le prime due più sintetiche e la terza più organica, che bene rendono la consapevolezza dei Costituenti di aver realizzato un prodotto inadeguato, soprattutto su questa materia:

- la prima è del costituente comunista La Rocca, il quale, di fronte ai primi segni di logoramento del clima internazionale, intervenendo nella seconda sottocommissione il 6 settembre 1946 dopo aver esposto tutte le argomentazioni monocamerale, così motivava come subordinata la possibile accettazione di un assetto bicamerale: "Questo vale come affermazione di principio. Ma, poiché i comunisti non sono quali di solito vengono presentati, e *poiché pare che vi possano essere delle preoccupazioni e che si voglia abbondare nelle garanzie* (il corsivo è mio- NdA), fatta questa affermazione di principio, essi non si oppongono in maniera categorica alla istituzione di una seconda Camera... (che) non potrà né dovrà essere se non elettiva (10);

- la seconda è di Giuseppe Dossetti, altro padre costituente, democristiano, intervistato insieme a Giuseppe Lazzati da Leopoldo Elia e Pietro Scoppola 38 anni dopo (1984): il "bicameralismo, [esprimeva] un garantismo eccessivo, perché ancora si era sotto l'ossessione del passaggio alla maggioranza del Partito comunista" (11);

- la terza, quella più organica, è di Costantino Mortati, costituente anche lui e massimo giuspubblicista italiano del dopoguerra; è tratta da un'intervista del 1973 alla rivista "Gli Stati": "Alla Costituente io, quale relatore della parte del progetto di Costituzione riguardante il Parlamento, fui tenace sostenitore di un'integrazione della rappresentanza stessa che avrebbe dovuto affermarsi ponendo accanto alla Camera dei deputati un Senato formato su base regionale...Una Camera che fosse rappresentativa dei nuclei regionali offrirebbe il grande vantaggio di fornire quello strumento di coordinamento fra essi e lo Stato che attualmente fa difetto, e che invece si palesa essenziale per conciliare le esigenze autonomistiche con quelle unitarie. Non sono da nascondere le difficoltà pratiche offerte da questo tipo di rappresentanza, ma sembra che sia in questa direzione a cui bisogna avvicinarsi per dare una ragion d'essere a una seconda Camera, che non sia, come avviene per l'attuale Senato, un inutile doppione della prima" (12).

### 3. I tentativi di riforma via via più frequenti dopo il 1989 ma senza esito [1989-2013]

Fino al 1989, ossia alla messa in discussione del primo sistema dei partiti ed anche dello Stato fortemente accentrato ad essi connesso, le proposte di riforma sono timide e comunque senza esito: la Commissione Bozzi, la prima delle Commissioni parlamentari per le riforme, nel gennaio 1985 approvava una relazione finale che intendeva realizzare una limitata specializzazione, con la Camera prevalente nella funzione legislativa e il Senato in quella di controllo (13).

Nel 1990, con le prime elezioni successive alla caduta del Muro di Berlino, il successo improvviso della Lega Lombarda nelle regionali, balzata in un colpo dallo 0,5% di cinque anni prima al 19%, manifesta di nuovo un conflitto centro-periferia e, quindi, l'esigenza di un nuovo patto che contemplasse, a fianco di quello tra forze politiche, anche quello tra territori che avrebbe dovuto sfociare anche in una necessaria revisione del bicameralismo quale completamento necessario di un nuovo sistema regionalistico. Il rapporto politico centro-periferia diventa ora anche una questione istituzionale. Anche istituzionale e non esclusivamente istituzionale perché, come vedremo, il fatto che un partito, la Lega, se ne facesse portatore ha in parte alterato il contenuto delle riforme. Talora esse sono state pensate più in relazione all'acquisizione del suo consenso (o dei suoi elettori) che non alle soluzioni istituzionali che sarebbero state più adeguate, a cominciare dall'uso del termine federalismo, in luogo di quello più corretto di nuovo regionalismo o regionalismo di ispirazione federale. Al di là della differenza astratta tra le due categorie, quella scelta finiva obiettivamente per promettere più di quanto fosse logico e ragionevole (14).

Per un verso si assiste infatti a una risposta efficace sul piano della governabilità con la riforma elettorale del 1995 (legge Tatarella, n. 43) (15) che assicura una maggioranza garantita alla coalizione vincente, poi completata dalla legge costituzionale 1/1999 con

l'elezione diretta del Presidente della Regione e la regola del simul stabunt simul cadent tra Presidente e Consiglio regionale (16). Per altro verso, dal momento che la Lega Nord aveva rotto l'alleanza col centro-destra a fine 1994 e poteva essere decisivo conquistarne i voti sul piano parlamentare come competere sul piano elettorale alla conquista dei suoi elettori, iniziava una rincorsa delle principali forze politiche a farne proprie le istanze. Tutte, come accennato, dal termine "regionalismo" passano strumentalmente al più impegnativo "federalismo" (che arrivava a coprire, a tratti, anche proposte secessioniste che avrebbero dissolto il *foedus*). In particolare risentivano di questa "resa terminologica" (e quindi culturale) le proposte, pur molto contraddittorie della Bicamerale D'Alema a proposito della modifica delle competenze legislative del Titolo V. Nello stesso tempo in cui il persistente "complesso del tiranno" tra forze politiche che continuavano a delegittimarsi a vicenda (anche se il Paese appariva più unito sui valori e principi della Prima Parte della Costituzione) (17) portava a ipotizzare un "Senato delle garanzie" eletto direttamente con la proporzionale, da cui ci si attendeva equilibrasse in modo anomalo la Camera eletta con un sistema elettorale selettivo.

Le elezioni del 1994 (col centro-destra largamente vittorioso alla Camera ma non al Senato) e quelle del 1996 (col centrosinistra autosufficiente al Senato ma dipendente dall'appoggio esterno di Rifondazione Comunista alla Camera) avevano segnalato tutta l'irrazionalità del doppio rapporto fiduciario. In anni ormai lontani (fino a metà anni Settanta), in una società di appartenenze separate che si riflettevano nel sistema dei partiti e che si riproducevano per via familiare, il voto tendeva ad essere coerente tra Camera e Senato nonostante le (limitate) differenze tra i sistemi elettorali e i diversi requisiti di elettorato attivo (25 anni al Senato, 21 alla Camera fino al 1976 e poi, con l'abbassamento della maggiore età, a 18). Nel nuovo quadro di elettorato ben più mobile del secondo sistema dei partiti, invece, il sistema aveva forti probabilità di produrre risultati contraddittori. Per questa ragione la Bicamerale D'Alema ne trasse la conseguenza di limitare il rapporto fiduciario alla Camera, ma la delegittimazione reciproca portava comunque a bilanciare questa scelta con altre del tutto opposte, come un Senato eletto con la proporzionale in grado di bloccare larga parte del programma politico-legislativo dei vincitori della Camera (18). Un non senso.

Dopo il fallimento della Commissione D'Alema la legislatura 1996-2001 si chiudeva con lo stralcio, da parte della maggioranza di centrosinistra, della sola riforma del Titolo V della Parte Seconda che rafforzava (con alcuni eccessi che andavano al di là di quanto prevedono Costituzioni tipicamente federali), la competenza legislativa delle Regioni. Una norma transitoria (l'articolo 11 di quella che sarebbe stata dopo il referendum la legge costituzionale 3/2001) segnalava il problema del raccordo centro-periferia: richiamava la necessità di una riforma del Senato e, nel frattempo, prevedeva un principio di integrazione della Commissione Bicamerale per le Questioni regionali (l'unica bicamerale esplicitamente prevista dalla Costituzione) con rappresentanti di Regioni ed enti locali col potere di dare pareri su alcun materie di rilevante interesse regionali che, ove negativo, avrebbe portato alla necessità di approvazione con quorum aggravati (19).

La disposizione non sarebbe mai stata applicata, mentre per la prima volta venne attivato il referendum previsto dall'articolo 138 della Costituzione che confermò la riforma con una bassa partecipazione popolare: del resto il centro-destra vi si era opposto solo sostenendo

che si trattasse di una proposta poco federalista che sarebbe stata rafforzata col proprio accesso al Governo.

Nel 2005 la nuova maggioranza di centro-destra procedette infatti a far approvare un proprio testo di revisione che si era presentato sin dall'inizio in termini propagandistici all'insegna del termine 'devolution', intesa come ulteriore concessione di autonomia. In realtà il testo produceva un sostanziale riaccostamento delle competenze rispetto alla legge costituzionale 3/2001. In questo caso la proposta riguardava anche il Senato, che sarebbe stato eletto regione per regione contestualmente alle elezioni regionali, ma che per il resto ripercorreva la schizofrenia del testo della Commissione D'Alema: perdeva la fiducia, ma manteneva un abnorme potere di veto sulla legislazione attuativa del programma di governo (20). In ogni caso il referendum del 26 giugno 2006 bocciò poi il progetto.

Nella breve legislatura successiva, 2006-2008, invece, fu avviato alla Camera in Commissione Affari Costituzionali l'esame della cosiddetta "bozza Violante" (dal nome dell'ex-Presidente della Camera) che, tra l'altro, creava un Senato di secondo livello, composto di rappresentanti di Regioni ed enti locali, riducendo per la prima volta il potere di rinvio del Senato a una dimensione fisiologica, analoga a quella dei bicameralismi europei (21).

In quella 2008-2013 non fu possibile avviare nessuna riforma in questo ambito giacché la prima parte della legislatura segnò una nuova conflittualità tra gli opposti schieramenti, mentre la seconda parte, col Governo tecnico Monti, vide affermare la teoria secondo la quale l'esecutivo si sarebbe occupato della sola emergenza economica, mentre le forze politiche avrebbero provveduto, a prescindere dal Governo, a realizzare intese in materia istituzionale. Ma senza alcun coinvolgimento dell'esecutivo il compito si rivelò, come prevedibile, improbo: le principali riforme sono infatti state sempre possibili solo coinvolgendo direttamente l'autorità del Governo, a partire da quella, già citata, del bicameralismo del 1963 (22).

#### 4. La svolta con la Commissione Letta-Quagliariello e il Governo Renzi

L'inizio della XVII legislatura, con un'inedita situazione di blocco dovuta al mancato esito decisivo al Senato e l'incapacità delle forze politiche prima di costituire il Governo e poi di trovare un successore al Presidente Napolitano, si dimostrò paradossalmente propizia per le prospettive della riforma. L'esito elettorale rendeva definitivamente insostenibile il doppio rapporto fiduciario e i due poli più tradizionali (centrosinistra e centro-destra) – dal momento che il Movimento 5 Stelle si autoescludeva, a partire dalla rielezione di Napolitano, si trovavano obbligati a stipulare sia un'intesa di Governo sia in relazione alle riforme. Per facilitare questo secondo, tra schieramenti che per due decenni avevano aspramente polemizzato, anche sul piano costituzionale, di norma sopravvalutando artificialmente le differenze, su spinta del Presidente Napolitano, il Governo Letta istituiva una Commissione di esperti presieduta dal Ministro Quagliariello, che concludeva i suoi lavori nel settembre 2013. Pur presentando su vari punti, anche sul bicameralismo, soluzioni diverse, la relazione dimostrava l'ampiezza dei consensi su una piattaforma di "riformismo istituzionale bipartisan"(23): una riforma era possibile e necessaria, era legata a una fedeltà dinamica al testo del 1947-1948 depurato dal complesso del tiranno ormai

sostenuto da un minoritario “costituzionalismo ansiogeno” (24). In questo contesto vennero rapidamente elaborate larga parte delle proposte presenti nell’attuale testo di riforma detta Renzi-Boschi (la ministra delle riforme subentrata a Quagliariello col Governo Renzi).

Tuttavia le dinamiche politiche, unite alla lentezza dei tempi della revisione, riproducevano il problema già visto nei lavori della Costituente. Anche in questo caso le forze politiche che ad inizio legislatura si erano trovate insieme sia al governo sia sulle riforme ad un certo punto separano le loro sorti rispetto alla maggioranza di Governo: l’esecutivo guidato da Letta perde buona parte del centro-destra (tranne la scissione del Nuovo Centro-destra di Alfano) similmente a quando De Gasperi aveva perso buona parte della sinistra (esclusa la scissione socialdemocratica di Saragat). L’incognita era se la collaborazione sulle riforme avrebbe retto a tale frattura o meno.

Sul momento, con la costituzione del nuovo Governo Renzi, la prospettiva sembrò positiva: quel governo nacque sulla base di un’intesa sia sulla riforma costituzionale sia su quella elettorale con Forza Italia, anche se essa era all’opposizione del Governo. Questa intesa durò sino all’elezione del Presidente Mattarella nel gennaio 2015. Forza Italia prese allora la decisione di rompere l’intesa sulle istituzioni con l’argomento dichiarato di aver dovuto subire la scelta di Mattarella, non concordata in precedenza, ma, secondo molti osservatori, a causa della difficoltà a spiegare al proprio elettorato una posizione complessa (all’opposizione del Governo, ma a favore delle riforme col Governo): in ogni caso nessuna delle due motivazioni era legata al contenuto delle riforme.

Si può pertanto dire che quella che dovrebbe essere approvata dal Parlamento è una riforma condivisa nei suoi contenuti (al di là di successivi voltafaccia), ma non condivisa nel voto finale; in ogni caso, il tasso effettivo di condivisione sarà poi verificato sulla base di come si esprimeranno gli elettori nel certo referendum, previsto per l’autunno 2016 o al massimo la primavera 2017.

5. Le caratteristiche essenziali del progetto: le novità sulla rappresentanza, sulle funzioni, sul rapporto centro/periferia

Si illustrano qui le caratteristiche fondamentali del progetto in corso di approvazione. Ai fini di una migliore comprensione si utilizza la doppia numerazione: per un verso, dentro la parentesi, il numero dell’articolo del disegno di legge e, per altro, verso, fuori parentesi, l’articolo della Costituzione su cui si sta intervenendo. Si segue l’ordine degli articoli modificati della Costituzione. **In neretto le parti qualitativamente più importanti.**

L’articolo 48 della Costituzione (38.1) viene modificato sopprimendo al Senato il collegio in cui votano gli italiani residenti all’estero, che, quindi, rimane previsto solo alla Camera.

**L’articolo 55 Cost. (art. 1) è modificato in questo modo: il Senato “rappresenta le istituzioni territoriali”; ne viene identificato il ruolo (25) nel raccordo con le autonomie territoriali, individuandone conseguentemente le funzioni.**

**L’articolo 57 Cost. (art. 2) precisa la composizione del nuovo Senato: 95 senatori sono eletti dai Consigli Regionali (74 tra i propri componenti che, a quel punto, hanno il doppio ruolo di consiglieri regionali e di senatori; gli altri 21 sono sindaci,**

uno eletto da parte di ciascun Consiglio regionale, che rimane anche a svolgere il ruolo di sindaco) e 5 nominati dal Presidente della Repubblica per sette anni. Ogni Regione ha almeno due senatori; per il resto sono distribuiti in proporzione alla popolazione. I Consiglieri-senatori decadono al momento in cui è rinnovato il rispettivo Consiglio. I sindaci-senatori decadono sia quando termina il mandato di sindaco sia quando è rinnovato il Consiglio regionale che li ha eletti. In seguito a un dibattito relativo all'opportunità di una legittimazione popolare diretta dei senatori il Senato ha approvato l'emendamento Finocchiaro 2.204, sottoscritto anche dal capigruppo della maggioranza di Governo, che, rinviando a una successiva legge statale, integra il quinto comma ("La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti)", con le seguenti parole: "in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi". In altri termini la legge individuerà le modalità con cui l'elettore, al momento di votare per i consiglieri regionali, sarà in grado di prevedere quali candidati potranno essere eletti anche al Senato.

L'articolo 58 (art. 38.2), che recava i precedenti limiti di elettorato attivo e passivo, è abrogato perché ora valgono i limiti relativi a consiglieri regionali e sindaci.

L'articolo 59 (art. 3) vede confermati gli ex-Presidenti della Repubblica quali senatori di diritto a vita (fanno parte del tetto di 5 componenti non elettivi prima descritto), mentre vengono soppressi gli altri senatori a vita (subentrano loro logicamente i nuovi senatori di nomina settennale).

L'articolo 60 (art. 4) fa parte di una serie di articoli con modifiche di drafting conseguenti alla fine del bicameralismo ripetitivo: di norma dove in precedenza si scriveva "Camera e Senato" ora si scrive soltanto "Camera" (per esempio sulla fiducia) o comunque si tratta di interventi basati sulla stessa logica. Idem, per l'art. 61 (art. 5), 62 (art. 38.4), 66 (art. 7), 67 (art. 8), 69 (art. 9), 79 (art. 18), 80 (art. 19) che però mantiene il bicameralismo paritario per la ratifica dei Trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Ue, 81 (38.6). 87 (art. 38.7), 88 (art. 24), 94 (art. 25), 96 (art. 26), 121 (38.10), 122 (38.11).

L'articolo 63 (art. 5) prevede la possibilità di limitare l'assunzione di cariche in Senato a chi abbia responsabilità di governo regionale e locale.

L'articolo 64 (art. 6) prevede, come nuovo contropotere rinviato per l'attuazione pratica ai Regolamenti, che in entrambe le Camere si garantiscano i diritti "delle minoranze parlamentari", mentre alla sola Camera, a causa dell'esclusività nel rapporto fiduciario, è prevista la disciplina dello "statuto delle opposizioni".

**L'articolo 70 (art. 10) stabilisce in sostanza un procedimento legislativo standard che prevede in ultima analisi la prevalenza Camera. Il primo comma prevede però alcune eccezioni, individuate in modo tassativo (si usa per questo la parola "soltanto"), che costituiscono un secondo procedimento che resta paritario, eccezioni le quali si riferiscono a tipologie di leggi, non a materie, e, per questo motivo, identificate come tali ab origine, in grado di evitare incertezze e contenziosi (26). Non sarà infatti possibile inserire norme relative a tali tipologie in leggi diverse,**



**creando dubbi sul procedimento da seguire. Infine il quarto comma prevede un terzo procedimento, di tipo intermedio, in cui la Camera può prevalere a maggioranza assoluta dei componenti quando lo Stato voglia far valere la clausola di supremazia sulle Regioni (27).**

L'articolo 71 (art. 11) prevede un innalzamento delle firme per le proposte di legge di iniziativa popolare (da 50 mila a 150 mila) e nel contempo crea per esse una corsia preferenziale in Parlamento. Lascia poi la porta aperta a una successiva legge costituzionale per l'introduzione di referendum propositivi e di indirizzo.

**L'articolo 72 (art. 12) crea, ad alcune condizioni, una corsia preferenziale per i disegni di legge del Governo in Parlamento, in modo da trovare un'alternativa fisiologica alla prassi patologica dei decreti-legge (28).**

L'art. 73 e l'art. 134 (artt. 13 e 38.5) introducono il controllo preventivo di costituzionalità per le sole leggi elettorali di Camera e Senato su richiesta di un quarto dei deputati o un terzo dei senatori, che si potrà esercitare anche sulle leggi vigenti al momento dell'entrata in vigore della riforma.

L'articolo 74 (art. 14) prevede un differimento dei termini in caso di rinvio presidenziale di una legge di conversione di decreti.

L'art. 75 (art. 15) prevede che nel caso in cui su una proposta di referendum abrogativo ottenga più di 800 mila firme di sottoscrittori, il quorum di validità scenda dalla maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto alla maggioranza i coloro che hanno effettivamente votato alle precedenti elezioni politiche.

L'art. 77 (art. 16) pone alcune limitazioni alla decretazione d'urgenza.

L'art. 78 (art. 17) stabilisce nella maggioranza assoluta dei deputati il quorum per la dichiarazione di guerra.

L'art. 82 (art. 20) limita il potere di inchiesta del Senato a materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali.

**L'art. 83 (art. 21) cambia la procedura per l'elezione del Presidente della Repubblica. Mentre oggi, dopo le prime tre votazioni a due terzi dei componenti si scende alla maggioranza assoluta dei componenti, il testo prevede invece che dal quarto al sesto scrutinio si scenda ai tre quinti dei componenti e dal settimo ai tre quinti dei presenti votanti. In realtà gli ultimi due quorum sostanzialmente si equivalgono, dato che il collegio è riunito in permanenza. In presenza di un Capo dello Stato con poteri molto rilevanti il rischio di un quorum così alto può esporre ad una paralisi decisionale. In ogni caso la prossima elezione presidenziale è prevista per il 2022, quindi esiste uno spazio di tempo ragionevole per meditare su questo aspetto, che resta l'unico vero serio limite della riforma.**

L'art. 85 (art. 22) detta conseguentemente alcune modifiche sulla convocazione dei parlamentari per l'elezione presidenziale, mentre l'art. 86 (art. 23) stabilisce ora che il supplente del Presidente della Repubblica sarà il Presidente della Camera e non più quello del Senato.

L'art. 97 (art. 27) inserisce la trasparenza tra i principi su cui deve basarsi la pubblica amministrazione.

L'art. 99 (art. 28) sopprime il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

L'art. 114 (art. 29) sopprime le Province dal testo. Conseguentemente esse scompaiono anche nell'art. 118 (art. 32), nel 119 (art. 33), nel 132 (art. 38.12), nel 133 (38.13)

L'art. 116 (art. 30) estende le materie su cui le Regioni ordinarie possono chiedere e ottenere forme e condizioni particolari di autonomia.

**L'art. 117 (art. 31) vede sopprimere l'elenco delle materie a potestà legislativa concorrente. Le materie prima previste in tale elenco vengono ora riallocate o nell'elenco delle competenze esclusive statali (che così si accresce) o assegnate all'elenco creato ex novo di materie a vocazione regionale. Viene inoltre inserita nel quarto comma, a chiusura del sistema, una clausola di supremazia statale (29). Nell'art. 120 (artt. 34 e 38.9) vengono anche estesi i casi in cui il Governo può utilizzare poter sostitutivi.**

L'art. 122 (art. 35) inserisce il principio di un tetto agli emolumenti dei componenti degli organi regionali.

L'art. 126 (art. 36) vede soppressa la previsione costituzionale di una Commissione parlamentare per le questioni regionali.

L'art. 135 (art. 37) modifica le modalità di elezione dei giudici costituzionali, attribuendone due al Senato e tre alla Camera.

Completano il quadro alcune disposizioni consequenziali e di coordinamento che incidono su diversi articoli della Costituzione (art. 38 del progetto), alcune transitorie (art. 39) ed altre finali (art. 40), tra cui si segnala in particolare il ruolo unico dei dipendenti del Parlamento.

L'art. finale del progetto, il 41, precisa le disposizioni che entrano in vigore il giorno successivo alla pubblicazione definitiva sulla Gazzetta Ufficiale e quelle che invece si applicano in data successiva, tra cui una gran parte dopo lo scioglimento delle attuali Camere.

## 6. Una breve conclusione

Le innovazioni costituzionali presenti nella riforma rappresentano solo una parte di quelle prospettate nei vari progetti, compresa la relazione degli esperti del Governo Letta, che coinvolgeva anche le modalità di razionalizzazione della forma di governo. Ciò, anche grazie al referendum popolare che si annuncia, può rappresentare una vera svolta nella vita istituzionale del Paese: e preludere, in caso di esito positivo, a successivi interventi di manutenzione del testo in relazione agli aspetti momentaneamente esclusi dalla revisione del progetto illustrato. Del resto, a ben vedere, una volta ri-unificata, la Germania, al di là delle riserve di Mauriac (e di Andreotti), continuò con efficacia ad applicare la propria cultura di manutenzione delle sue istituzioni attraverso una serie di riforme della Costituzione.

## Note

- (1) Secondo l'approccio precisato nel lavoro collettivo S. Ceccanti e S. Vassallo (a cura di) "Come chiudere la transizione", Il Mulino, Bologna, 2004, che anticipa per vari aspetti alcune delle soluzioni odierne, almeno in quanto ai principi. Per un inquadramento generale si veda altresì S. Ceccanti, "Changements constitutionnels en Italie" in AA. VV. "Les Mutations constitutionnelles. Actes de la journée d'étude du 5 avril 2013", Société de Législation comparée, Paris, 2013, pp. 169/184. Per un approccio ancora più comprensivo e convergente cfr. ora A. Barbera, Voce "Costituzione della Repubblica italiana", Annale VIII dell'Enciclopedia del Diritto, Giuffrè, Milano, 2015. Per un approccio parzialmente divergente e più critico cfr. F. Lanchester "Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime", Giuffrè, Milano 2014
- (2) C. Fusaro, "Per una storia delle riforme istituzionali", in "Rivista Trimestrale di diritto pubblico" n. 2/2015, p. 436. Oltre alle convergenti chiavi ricostruttive sia segnala altresì l'ampia bibliografia ivi contenuta.
- (3) Atti della Costituente, p. 3592
- (4) L. Covatta, "Menscevicchi, I riformisti nella storia dell'Italia repubblicana", Marsilio, Venezia, 2005, p. 27. Cfr., amplius, sul sistema dei partiti alla Costituente e l'incidenza sul testo costituzionale, S. Ceccanti, "De Gasperi, Togliatti e la Costituente", in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), n. 6/2015 con annessa bibliografia, in particolare alle opere di Pietro Scoppola.
- (5) Cfr. S. Ceccanti "Riforme costituzionali e composizione del Senato: il ritorno alla rappresentanza territoriale, n. 8/2014". Meno di 50 senatori sarebbero stati eletti nei collegi uninominali in 11 elezioni dal 1948 al 1992! Il referendum elettorale del 1993 si imperniò esattamente sull'abrogazione di quella soglia du 65%. Sulla storia della legislazione elettorale italiana cfr. ora in ultimo F. Clementi "Vent'anni di legislazione elettorale (1993-2013). Tra il già e il non ancora" "in Rivista Trimestrale di diritto pubblico" n. 2/2015, p. 557 e ss., con ampi richiami bibliografici
- (6) Seduta del 9 ottobre 1947, p. 1076 degli Atti della Costituente.
- (7) C. Fusaro, "Per una storia..", cit, p. 453
- (8) A. Barbera, Voce "Costituzione della Repubblica italiana", cit., p. 302
- (9) M. Rubechi, "La forma di governo regionale fra regole e decisioni", Aracne, Roma, 2009
- (10) Seduta del 6 settembre della seconda sottocommissione, p. 135 degli Atti della Costituente
- (11) "A colloquio con Dossetti e Lazzati", Il Mulino, Bologna, 2003, p. 63
- (12) Ora leggibile qui:  
<http://www.dircost.unito.it/altriDocumenti/docs/gliStati1973.pdf>
- (13) C. Fusaro, "Per una storia..", cit., p. 466
- (14) A. Barbera, Voce "Costituzione della Repubblica italiana", cit., p. 294
- (15) F. Clementi, "Vent'anni...", cit., p. 575
- (16) M. Rubechi, "La forma di governo..", cit.
- (17) A. Barbera ha ben descritto questo paradosso: mentre nel primo sistema dei partiti le élites politiche erano centripete e avevano realizzato un compromesso alto, nonostante le forti fratture tra le loro subculture di riferimento, viceversa nel secondo sistema dei partiti le élites sono diventate fortemente centrifughe e

reciprocamente delegittimanti nonostante il superamento delle fratture precedenti nel corpo sociale dove principi e valori della Costituzione si sono fortemente radicati: cfr. la già citata Voce "Costituzione della Repubblica italiana". Sul bicameralismo vedi in particolare la pag. 310.

- (18) Non era l'unica: c'era anche, tra le più importanti, la sovrapposizione dell'elezione diretta di un Presidente della Repubblica dai poteri incerti, ma comunque ridotti rispetto alla Carta del 1948, con la legittimazione popolare diretta di un Presidente del Consiglio che risultava dall'elezione della camera con un sistema elettivo a premio di maggioranza: specchio sia del persistente "complesso del tiranno" sia di coalizioni frammentate con più pretendenti alla leadership. Cfr amplius P. Lauvaux, "Destins du présidentielisme", Puf, Paris, 2002, pp. 58-59. Sulle contraddizioni del progetto cfr. amplius C. Fusaro, "Per una storia..", cit., pp. 485-486
- (19) "1. Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. 2. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti."
- (20) C. Fusaro, "Per una storia..", cit., 493
- (21) Ivi, pp. 497-498
- (22) Come rileva Carlo Fusaro (Ivi, p. 434) dalla X legislatura ad oggi (1987-2015) su 19 Governi solo in 4 Governi (Goria, Amato I, Prodi I e Monti) è mancato un ministro ad hoc per le riforme
- (23) C. Fusaro, "Per una storia..", cit., p. 505
- (24) Ivi, p. 511
- (25) Si riporta qui il testo relativo a ruolo e funzioni perché è uno dei punti che ha subito più modifiche nel corso dell'iter parlamentare, in ultimo modificato con l'emendamento Cociancich 1.203: "Il Senato rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Concorre a esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato".
- (26) "La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e soltanto per le

leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i *referendum* popolari, le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71, per le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, per quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, e per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma, 80, secondo periodo, 114, terzo comma, 116, terzo comma, 117, quinto e nono comma, 119, sesto comma, 120, secondo comma, 122, primo comma, e 132, secondo comma. Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma.”

- (27) L'esame del Senato della Repubblica per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, quarto comma, è disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione. Per i medesimi disegni di legge, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti.
- (28) “Esclusi i casi di cui all'articolo 70, primo comma, e, in ogni caso, le leggi in materia elettorale, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e le leggi di cui agli articoli 79 e 81, sesto comma, il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione. In tali casi, i termini di cui all'articolo 70, terzo comma, sono ridotti della metà. Il termine può essere differito di non oltre quindici giorni, in relazione ai tempi di esame da parte della Commissione nonché alla complessità del disegno di legge. Il regolamento della Camera dei deputati stabilisce le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge”. Su questi problemi cfr. S. Ceccanti, “Décrets-lois et ordonnances en Italie”, in AA. VV. “La législation déléguée” (sotto la direzione di P. Lauvaux e J. Massot) Société de législation comparée, Paris, 2014
- (29) “Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale.”

\*\* Professore Ordinario di Diritto pubblico comparato, Università “La Sapienza” di Roma.