

20 LUGLIO 2016

Il bicameralismo asimmetrico nella riforma costituzionale

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



Il bicameralismo asimmetrico nella riforma costituzionale*

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

1. Non vi è dubbio – ed è quasi unanimemente riconosciuto – sul fatto che il pregio principale della riforma è dato dal superamento dell'anacronistico bicameralismo paritario e perfetto, ovvero simmetrico, secondo un modello di rappresentanza al centro delle istituzioni territoriali (come affermato dall'art. 1, nella parte in cui modifica l'art. 55 Cost., e ribadito dall'art. 2, di modifica dell'art. 57).¹

1.1. Va in primo luogo sgombrato il campo da una presunta preferibilità di un sistema monocamerale, pur avanzata autorevolmente anche da settori dottrinali (da ultimo, Ciarlo e Pitruzzella, in seno alla Commissione Quagliariello). Così come non esiste quasi nessun paese munito del cd. "bicameralismo paritario e perfetto", altrettanto raro è il monocameralismo². In tutte le esperienze bicamerali, la seconda Camera svolge non solo una funzione di differenziazione della rappresentanza (secondo criteri di *status*, come nella *House of Lords* o nel Senato del Regno d'Italia; ovvero secondo modelli, pur diversificati, di rappresentanza territoriale, vigenti nella grandissima parte di modelli bicamerali³), bensì anche una funzione di *Chambre de réflexion*: e in Italia - paese che spesso cede all'emotività nella assunzione delle decisioni - è sicuramente opportuno mantenere una sede politica che possa anche solo richiedere una nuova riflessione su di una legge approvata troppo in fretta.

* Intervento al Convegno *Riformare la Costituzione: un confronto aperto*, tenutosi a Napoli il 30 maggio 2016.

¹ Per una riflessione più ampia sui contenuti della riforma sia consentito il rinvio a B. Caravita, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del sì*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

² Oggi i Parlamenti bicamerali sono diffusi nei Paesi più popolati (eccetto la Cina) ed in quelli economicamente più progrediti (tutti i Paesi del G8 e quindici Paesi del G20 sono bicamerali).

³ Uno sguardo al panorama nel mio *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 42 ss. Una dettagliata analisi in F. Palermo - M. Nicolini, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, E.S.I., Napoli, 2013.



1.2. Dal superamento del bicameralismo ne trarrà sicuramente vantaggio, in termini di snellezza e semplificazione, il rapporto fiduciario fra Governo e Parlamento⁴, che rimarrà in capo alla sola Camera dei deputati, superando così i problemi derivanti da sistemi elettorali diversi, problemi che hanno afflitto il sistema istituzionale italiano almeno negli ultimi venti anni.

Il bicameralismo paritario dell'originario testo costituzionale nacque un po' per caso come punto di incontro tra il tendenziale monocameralismo della sinistra comunista e socialista e il bicameralismo differenziato voluto (secondo modelli diversi) da democristiani e liberali; il suo carattere paritario si è sviluppato nel corso del tempo con la riconduzione delle legislature delle due Camere a cinque anni (originariamente il Senato si sarebbe dovuto rinnovare ogni sei anni) e con la progressiva proporzionalizzazione della legge elettorale del Senato; in ogni caso, ha potuto funzionare per oltre quarant'anni solo con leggi proporzionali e con la stabile occupazione del centro del sistema istituzionale da parte della Democrazia cristiana, che poteva permettersi di trattare da posizione di forza elettorale e politica la creazione delle alleanze dopo il risultato elettorale.

Con l'avvento di sistemi più o meno maggioritari, quindi dal 1994 in poi, i sistemi elettorali adottati sono riusciti a produrre maggioranze conformi (ma comunque politicamente fragili) nelle due Camere solo nel 2001 e nel 2008: con il risultato - fino alle elezioni del 2013 - di governi che avevano maggioranze ristrette o addirittura non avevano la maggioranza in una delle due Camere, essendo dunque costretti a cercare di volta in volta quei voti necessari per l'attuazione del programma di governo, a scapito della coerenza e della compattezza della maggioranza e facilitando così fenomeni di trasformismo parlamentare.

⁴ Dalla rimodulazione del circuito fiduciario derivano anche le previsioni di modifica di alcuni articoli della vigente Costituzione con cui alcuni casi peculiari di poteri incidenti sull'indirizzo politico vengono ricondotti alla sola Camera dei deputati: deliberazione dello stato di guerra (nuovo art. 78), leggi di amnistia e indulto (nuovo art. 79), autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (nuovo art. 80), mentre le leggi che autorizzano la ratifica di trattati relativi all'appartenenza dell'Italia alla UE rimangono in capo alle due Camere, anche ai sensi del nuovo art. 70, comma 1, confermato dall'art. 80.

Numerosi altri articoli dei quaranta del testo di riforma contengono poi modifiche necessariamente conseguenti alla diversa collocazione e composizione delle due Camere.

Nonostante le critiche che sono state rivolte, sembra condivisibile il mantenimento delle immunità parlamentari anche per i senatori, giacché ai sensi dell'art. 68 e della consolidata giurisprudenza costituzionale in proposito si tratta di garanzie che valgono solo per l'esercizio delle funzioni parlamentari e non potrebbero essere estese ad altre attività (peraltro l'immunità dei voti e delle opinioni espresse già vale per i consiglieri regionali, ai sensi dell'art. 122 Cost.). È opportuno ricordare che l'autorizzazione a procedere era stata eliminata con la legge cost. n. 3 del 1993, sicché rimane oggi la sola autorizzazione all'arresto (e alle altre misure limitative della libertà personale, fra cui le intercettazioni) necessaria a garantire la composizione personale delle Camere, evitando modifiche che provengano dall'esterno.



1.3. Dopo una prima inevitabile fase di assestamento ne trarrà vantaggio anche l' iter di approvazione delle leggi, che nel nuovo testo richiede una delibera conforme delle due Camere in alcuni casi puntualmente indicati, prevede in generale una prevalenza della Camera politica e permette al Senato la possibilità di richiamare tutte le leggi, impedendo eventuali colpi di mano della maggioranza.

Il nuovo - certo, complicato - testo dell'art. 70 prevede un lungo elenco di materie per le quali è necessaria la deliberazione bicamerale. Tra di esse spiccano tutte le leggi costituzionali e di revisione costituzionale⁵, le leggi che disciplinano i profili fondamentali di Comuni e Città metropolitane, la partecipazione all'Unione europea, alcune leggi che tratteggiano le caratteristiche fondamentali dei rapporti tra Stato e Regioni. Si tratta di un elenco importante che già di per sé smentisce la tesi - che talvolta circola - della scarsa incidenza del Senato. L'obiezione contraria vorrebbe che un Senato "a metà tempo", dovendo i suoi componenti svolgere anche le funzioni di consiglieri regionali o di sindaco, non potrebbe occuparsi in maniera pregevole di questioni così importanti. I due argomenti - usati dai critici a seconda del contesto in cui le tesi vengono presentate - si elidono a vicenda, naturalmente; basti però ricordare come la legislazione bicamerale prevista nel nuovo testo dell'art. 70 risponde alle due funzioni tradizionali delle Camere alte: in alcuni casi, il nuovo Senato partecipa paritariamente in ragione della sua funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali, in altri casi partecipa in quanto Camera di riflessione.

Ai sensi del nuovo comma secondo dell'art. 70 "*le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati*". I successivi due commi disciplinano due modelli diversi, prevedendo un generale potere di richiamo - entro dieci giorni dalla approvazione della Camera - da parte del Senato, sulle cui proposte di modifica la Camera si pronunzia in via definitiva. Per quanto riguarda le leggi che intervengono in materie regionali a tutela di interessi unitari nazionali, il ruolo del Senato è più forte, giacché le sue proposte di modifica possono essere superate solo da un voto a maggioranza assoluta della Camera. A chi parla di sette o otto procedimenti diversi, basta opporre che si tratta di varianti procedurali che si innestano sui due schemi appena ricordati: *entia non sunt multiplicanda!*

⁵ Tutti i modelli regionali o federali deboli coinvolgono la seconda Camera rappresentativa dei territori nel procedimento di revisione costituzionale; i modelli federali "forti" impongono la partecipazione diretta delle unità substatali, richiedendo che un numero elevato di esse approvino la revisione (il che ha reso in alcuni casi talmente difficile la revisione, tanto da spingere a parlare di "*frozen Constitutions*"), cfr. B. Caravita, *Constitutional revision in federal, hybrid and regional models: A comparison with the European Union*, in *federalismi.it*, n. 19/2015.



La questione della complicazione del procedimento legislativo non va certo sottovalutata: è inutile nascondersi che l'individuazione di quello che il nuovo art. 70, comma 1, definisce come "oggetto proprio" di ciascuna legge sarà attività complicatissima, non solo per un legislatore disordinato come è tradizionalmente quello italiano, ma proprio perché - in linea generale - le attività umane non possono essere incasellate in "materie" o "oggetti", giacché sono sempre molteplici e multiformi. Pur tuttavia la questione del nuovo procedimento legislativo e della sua complicazione non può nemmeno essere sopravvalutata: basti pensare che non appare dissimile a quello di tutti gli Stati composti (v. ad esempio gli articoli 76, 29, 73, 74, 84, 104, 109 della Legge fondamentale tedesca) o dell'Unione europea⁶.

A temperamento delle difficoltà derivanti dalla necessità di individuare il procedimento, anche alla luce dell'oggetto della legge (tematica che riguarda già i decreti legge e il rapporto tra legislazione statale e regionale), si può ricordare che il nuovo art. 70, comma 6, attribuisce ai Presidenti delle Camere il potere di decidere di intesa le eventuali questioni di competenza; che i regolamenti delle due Camere potranno intervenire⁷, probabilmente anche introducendo una Commissione bicamerale di conciliazione che orienti la decisione dei Presidenti (a meno di non voler ritenere che la mancata previsione costituzionale impedisca la creazione di tale strumento); che la Corte costituzionale - che dovrà rivedere la sua tradizionale giurisprudenza sul sindacato del procedimento legislativo - potrà fornire indicazioni sui criteri di risoluzione dei conflitti tra le due Camere e risolvere la natura dei vizi procedurali

2. La bontà del superamento del bicameralismo può essere data per assodata. Nonostante qualche indicazione diversa, il monocameralismo non incontra grandi favori. Ciò non toglie che il grande interrogativo della riforma è sicuramente nel funzionamento del nuovo Senato.

2.1. Nel nuovo testo, il Senato "*rappresenta le istituzioni territoriali*" e svolge le altre funzioni ad esso attribuite dall'art. 55, comma 5. È composto da 100 membri⁸, di cui 74 senatori-consiglieri

⁶ In cui vengono disciplinate, in maniera disordinata da numerosi articoli del TFUE, una procedura legislativa ordinaria, una procedura legislativa speciale, una procedura delegata, una procedura di esecuzione, una procedura PESC, una procedura per gli accordi internazionali e ancora una per l'approvazione del bilancio.

⁷ Non è però pensabile che tutta l'area del procedimento legislativo in un assetto di bicameralismo non paritario sia affidata ai regolamenti parlamentari, come talvolta viene auspicato (così sembrerebbe leggere nelle parole di E. Cheli, *La riforma può aggravare i nostri difetti costituzionali*, ne *Il Corriere della Sera*, 9 giugno 2016, p. 24.

⁸ Di poco pregio l'argomento (da ultimo P. Cirino Pomicino, in *Il Giornale* del 5 giugno 2015), secondo cui cento senatori sarebbero "pochi". Il Bundesrat tedesco è composto da 69 membri, quello austriaco da 64,



regionali, 21 senatori-sindaci, 5 senatori nominati per sette anni dal Presidente della Repubblica. Si può dunque concordare sul fatto che il modello disegnato nella riforma richiede tutt'ora di essere definitivamente precisato. Tale incertezza, tuttavia, è in primo luogo nel dibattito costituzionale e istituzionale italiano: come appare plasticamente nei lavori della Commissione Quagliariello, le preferenze dottrinali sono - quasi paritariamente - distribuite tra monocameralismo, Senato con la sola rappresentanza dei governi regionali, Senato con la rappresentanza delle assemblee regionali, Senato rappresentativo anche dei Comuni, Senato ad elezione diretta. La grande critica che può allora essere rivolta al legislatore costituzionale è quella di aver cercato a tutti i costi un compromesso tra le diverse opzioni, pur rigettando il monocameralismo.

I commi 2, 5 e 6 del nuovo art. 57 prevedono una legge ordinaria bicamerale per le modalità di attribuzione dei seggi, specificando che - posto il numero totale di 100 senatori rispetto ai 315 del Senato attuale⁹ - i 95 senatori elettivi¹⁰ vengono eletti con metodo proporzionale dai Consigli regionali e provinciali di Trento e Bolzano tra i loro componenti e tra i Sindaci dei comuni del territorio, *"in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi"*.

La formulazione non è chiara. Ma anche nella Costituzione del 1947, il modello costituzionale del Senato (che, ai sensi dell'art. 57, avrebbe dovuto essere eletto *"su base regionale"*) trovò poi concreta definizione nelle modifiche costituzionali del 1963 e nella legge elettorale (legge n. 29 del 1948), la quale a sua volta mutò natura nel tempo, essendo nata maggioritaria¹¹ per poi evolversi -

il Consiglio degli Stati svizzero da 46, la Camera alta olandese da 75, il Senato USA da 100, il Consiglio federale russo da 166, il Consiglio degli Stati indiano da 250, e via continuando con numeri sufficientemente bassi. Diversa è in effetti la situazione del Senato spagnolo, composto da 266 membri e del Senato francese (348), ambedue Camere - per diverse ragioni - di scarsa incidenza nel sistema istituzionale.

⁹ I deputati rimangono 630, come previsto dal testo vigente: si sarebbero potuti forse trovare bilanciamenti diversi; ma vedere in ciò un sintomo di incostituzionalità per violazione dell'art. 3, o dell'art. 1, o dell'art. 97, pare francamente un esercizio che esorbita dai confini di una corretta interpretazione del testo della Costituzione.

¹⁰ Come si è ricordato, fanno parte del Senato anche cinque senatori, nominati per sette anni dal Presidente della Repubblica *"per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario"*. Rimane la previsione secondo cui è senatore di diritto e a vita chi è stato Presidente della Repubblica. I senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della riforma permangono nella stessa carica, ai sensi dell'art. 39, comma 7. È stato da più parti osservato che il mantenimento dei senatori di nomina presidenziale rappresenta una incongruenza all'interno del nuovo Senato; evidentemente non si è voluto interrompere una struttura della Camera alta che appare tradizionale nell'assetto italiano e che risponde comunque alla funzione della Camera di riflessione.

¹¹ I seggi venivano attribuiti in collegi uninominali. Il quorum elevato richiesto per l'elezione, pari al 65%, impedì nei fatti il funzionamento maggioritario, che pur era teoricamente possibile.



a causa del sistema politico che concretamente si creò - in senso proporzionale e tornare infine maggioritaria con il referendum del 1993¹². Perché stupirsi che qualcosa del genere possa avvenire adesso?

Occorre allora lavorare alla nuova legge elettorale per il Senato, come anche recentemente auspicato (Manzella, Ainis), che cerchi di conciliare le pur contraddittorie esigenze espresse nel nuovo articolo 57. Se le leggi elettorali regionali rimangono nella scia delle leggi elettorali vigenti (tutte ricalcate sulla legge 43 del 1995, così come recepita dall'art. 5 della legge costituzionale n.1 del 1999), si potrebbe ad esempio pensare che ogni lista concorrente all'elezione del Consiglio regionale presenti un listino composto dal doppio dei senatori spettanti alla Regione. L'elettore disporrebbe di tre voti, attribuibili disgiuntamente, uno per il Presidente, uno per il Consiglio e uno per il senatore regionale. I candidati senatori potrebbe essere disposti in ordine di preferenze ottenute e verrebbero successivamente eletti dal Consiglio tenendo conto dei seggi attribuiti ad ogni lista sulla base del riparto proporzionale prima della attribuzione del premio di maggioranza. Secondo questo schema - che sconta il rischio che il candidato senatore con maggiori preferenze non venga poi eletto, appartenendo ad una lista a cui non spettano consiglieri - l'elezione assembleare di cui al secondo comma dell'art. 57 sarebbe dunque solo una conferma del voto popolare¹³: ma vi sarebbe il vantaggio di conciliare l'elezione diretta dei senatori-consiglieri regionali con il legame con l'elezione del Consiglio. Possono esserci anche altre soluzioni: ma, come si vede, meccanismi istituzionali soddisfacenti possono essere trovati.

2.2. Il buon funzionamento sistemico del Senato - e quindi una adeguata capacità di rispondere alle funzioni importanti riconosciute dall'art. 55, come modificato - non dipenderà comunque solo dalla legge elettorale e dalla composizione personale che avrà, bensì anche dalla concreta organizzazione dei suoi lavori: bisognerà capire che ruolo avranno le delegazioni regionali e quale le delegazioni politiche; quanta autorità riuscirà ad esprimere nel sistema politico al fine di risolvere il contenzioso Stato-Regioni, grande problema politico, istituzionale, economico e giurisdizionale degli ultimi quindici anni (ad esempio, bisognerebbe sperare che un Senato autorevole riesca a discutere con la Camera politica la legge di stabilità, evitando quelle impugnative regionali, così frequenti negli ultimi anni, che spesso si limitano a portare dinanzi alla Corte costituzionale profili di insoddisfazione nella distribuzione delle risorse). Bisognerà capire

¹² Un'analisi della legge elettorale del Senato la si può trovare nel mio *Tra crisi e riforme. Riflessioni sul sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1994, pp. 55 ss. e 114 ss.

¹³ È comunque lo stesso schema che la legge 43 del 1995 prevedeva per l'elezione consiliare del Presidente della Giunta regionale, che ai sensi del previgente art. 122 doveva avvenire in Consiglio regionale.



come potrà valutare le politiche pubbliche e verificare l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori; come potrà verificare l'attuazione delle leggi dello Stato e concorrere a esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo. In linea generale, si tratta di competenze così significative che possono rendere il Senato organo di snodo del Parlamento e rafforzare la sua capacità di agire come contropotere della maggioranza politica.

Anche su questi profili un ruolo cruciale verrà giocato dal nuovo regolamento del Senato, su cui si inizierà a lavorare dopo l'approvazione definitiva della legge costituzionale (art. 39, comma 8), con la consapevolezza tuttavia un intervento definitivo lo si potrà avere solo con la nuova composizione del Senato (che, tuttavia, sarà ancora transitoria, giacché - ai sensi dell'art. 39, comma 6 - la nuova legge elettorale del Senato "*è approvata entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati*" successive all'entrata in vigore della legge costituzionale).

3. Nel merito, in ogni caso, non è vero che il "combinato disposto" della nuova composizione del Senato, della legge elettorale della Camera dei deputati e della riforma costituzionale metta nelle mani della maggioranza politica le elezioni degli organi di garanzia, giacché le maggioranze richieste per le elezioni di tali organi rimangono sempre maggiori di quelle derivanti dalle elezioni politiche. E valgano le seguenti considerazioni.

3.1. Per il Presidente della Repubblica, l'art. 21, modificando l'art. 83 del testo costituzionale vigente, ha introdotto la previsione della elezione da parte del Parlamento in seduta comune (non più integrato dai delegati regionali, secondo il nuovo testo dell'art. 85) con la maggioranza dei tre quinti dell'assemblea dal quarto scrutinio e dei tre quinti dei votanti dal settimo scrutinio¹⁴. Si è notato che si tratta di maggioranze alla portata della maggioranza politica uscita dalle elezioni. In verità, stante il fatto che la nuova legge elettorale prevede un premio che attribuisce al vincitore trecentoquaranta seggi, anche a voler ritenere che la maggioranza (compattamente presente, il che non è scontato!) possa contare su settanta senatori su cento, si giungerebbe a 410 elettori su 730, pari al 56% dei componenti del Parlamento in seduta comune (meno dunque dei tre quinti, pari al 60%, e dunque a 438 voti). Dal settimo scrutinio in poi, il raggiungimento della quota dei tre quinti dei votanti presuppone comunque almeno una non opposizione della minoranza sulla base di un accordo di desistenza che permetta la non presentazione in aula. Il Capo dello Stato,

¹⁴ Non sono maggioranze "inventate", giacché erano previste per l'elezione parlamentare dei giudici costituzionali dalla legge 87 del 1953, e lo sono tuttora per l'elezione dei membri laici del CSM.



dunque, non sarà dunque espressione di una maggioranza politica "corretta" o "gonfiata" dal premio di maggioranza.

3.2. Argomenti numerici non dissimili valgono l'elezione dei membri laici del Consiglio superiore della Magistratura, per il quale la legge 44 del 2002 (che ha modificato da ultimo l'art.1 della legge 195 del 1958) fissa in otto il numero dei membri laici; prevedendo che questi ultimi siano eletti - sempre dal Parlamento in seduta comune, ai sensi dell'art. 104, comma 4, Cost. - con votazione a scrutinio segreto e con la maggioranza dei tre quinti dei componenti l'assemblea per i primi due scrutini, mentre dal terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei votanti.

Per quanto riguarda la Corte costituzionale, i cinque membri di origine parlamentare sono eletti, secondo il nuovo art. 135, non più dal Parlamento in seduta comune (in cui la presenza dei senatori sarebbe enormemente diluita), bensì suddividendoli tra la Camera, che ne elegge tre, e il Senato due. Le maggioranze richieste rimangono quelle fissate dall'art. 3, legge cost. 2 del 1967, vale a dire la maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea e per gli scrutini successivi al terzo la maggioranza dei tre quinti dei componenti l'Assemblea. Si svilupperanno allora prassi parlamentari, così come si sono sviluppate (e modificate nel passaggio dal proporzionale¹⁵ al maggioritario¹⁶) a fronte della previsione del vigente art. 135. La distribuzione tra Camera e Senato ha incontrato qualche dissenso, ed è stata più volte modificata durante i lavori preparatori, sulla base di opinioni divergenti provenienti dalla dottrina; si tratta comunque di una previsione che rispecchia una scelta di assetto tra Stato e Regioni che non appare costituzionalmente criticabile e che comunque non è lesiva del ruolo, della collocazione, del prestigio del giudice costituzionale (in Germania i giudici costituzionali sono eletti metà dal Bundestag, metà dal Bundesrat, nonostante il numero estremamente diverso dei componenti delle due Camere). La tesi secondo cui i giudici eletti dal Senato svolgerebbero in Corte il ruolo di "avvocati delle Regioni e degli enti locali" non coglie nel senso, giacché allora anche i giudici di provenienza parlamentare dovrebbero essere visti come gli "avvocati dei partiti" che li hanno eletti; chi conosce il modo di lavorare della Corte sa che le originarie appartenenze politiche sono inevitabilmente destinate a sfumare nel seno di un consesso caratterizzato da una forte collegialità. Se invece quella formula vuol far riferimento a giudici con una spiccata attenzione alle

¹⁵ La convenzione attribuiva due giudici di nomina parlamentare alla Democrazia Cristiana, uno al Pci, uno al Psi, uno ai partiti laici minori (socialdemocratici, repubblicani, liberali).

¹⁶ Tre alla maggioranza, due alla minoranza, pur se nella mobilità dei gruppi parlamentari è stata sempre difficile l'attuazione di questa convenzione.



problematiche dell'autonomia, è chiaro che ci porremo nel solco dei principi fondamentali della Costituzione, non a caso scolpiti nell'art. 5.

3.3. In ogni caso, le competenze degli organi di garanzia non solo non sono incise, ma vengono addirittura potenziate: alla Corte costituzionale viene attribuito il giudizio preventivo sulle leggi elettorali (art. 13, che modifica gli articoli 73 e 134); il termine per la conversione delle leggi di conversione dei decreti legge è differito di trenta giorni nel caso di richiesta di nuova deliberazione da parte del Presidente della Repubblica, permettendo così il rinvio senza la pressione della decadenza del decreto.

Nel senso della garanzia delle opposizioni e delle minoranze si muove anche il nuovo secondo comma dell'art. 64, ai sensi del quale "*I regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni*", prevedendo garanzie sia per le opposizioni politiche, sia per le minoranze parlamentari (che, al Senato, possono anche avere base territoriale). Vanno infine richiamate le già ricordate modifiche agli istituti di democrazia diretta (referendum e iniziativa legislativa popolare).

È comunque importante sottolineare che gli organi di garanzia non sono gli unici contropoteri presenti nel sistema istituzionale italiano. Pur se con poteri ridotti rispetto alla fase post-2001, le Regioni rimangono strumenti di confronto tra maggioranza politica nazionale e maggioranze locali. Nonostante le critiche, come ben sa chi conosce gli ordinamenti composti, proprio il Senato ben può assumere questo ruolo, sia se si crea in esso una maggioranza politica diversa da quella nazionale, sia nel caso di maggioranza conforme a quella della Camera, giacché sarebbe sempre portatrice di interessi territorialmente differenziati: tradizionalmente, i Senati degli Stati federali (o regionali) anticipano i mutamenti politici che poi interverranno nella Camera politica. L'Unione europea costituisce un sicuro vincolo, limite e contropotere rispetto alla maggioranza politica nazionale¹⁷ e, come dimostrano le recenti vicende ungherese e polacca, l'Unione - grazie alla procedura di cui all'art. 7 TUE - è anche in grado di farsi garante dei valori della democrazia costituzionale. Ma, soprattutto, in Italia, nessun limite alla capacità di costituire un contropotere viene posto da questa riforma rispetto alla magistratura e ai mezzi di comunicazione di massa.