

Riforma costituzionale: le novità dell'Aula del Senato

di Stefano Ceccanti *

1. Cosa è cambiato in Aula: ricognizione degli emendamenti approvati

Pur confermando l'impianto del testo uscito dalla Commissione, il testo del disegno di legge di riforma approvato dall'Aula del Senato presenta alcune novità di rilievo:

-nell'**articolo 3** è stata modificata la composizione del Senato, prevedendo la contestualità tra l'elezione del consiglio regionale e quella dei senatori della medesima regione; il successivo **articolo 6**, tuttavia, la affievolisce prevedendo che in caso di scioglimento anticipato del consiglio regionale non si proceda a nuove elezioni per i senatori ed anzi il nuovo consiglio regionale resti in carica solo per il periodo restante del quinquennio (l'esigenza di non procedere alla rielezione dei senatori è affermata così come prioritaria determinando elezioni solo "intercalari", cioè tra una scadenza naturale e l'altra, del consiglio); sempre nell'**articolo 3** (ed anche nell'art. 34) i Presidenti delle Giunte regionali e dei Consigli non sono più membri "intermittenti" del Senato (cioè in alcuni casi), ma "devono essere sentiti, ogni volta che lo richiedono" secondo quanto previsto dal Regolamento del Senato; analoga facoltà è riconosciuta ai senatori rispetto ai consigli regionali;

-nel **medesimo articolo 3** l'ultimo comma ora aggiunto rinvia al Regolamento per garantire "i diritti delle minoranze in ogni fase dell'attività parlamentare";

-nell'**articolo 8** il quorum di approvazione del Regolamento della Camera sale dalla maggioranza assoluta ad uno doppio, più complesso: "maggioranza dei tre quinti dei voti espressi, comunque non inferiore alla maggioranza assoluta dei componenti";

-nell'**articolo 9-bis**, ora aggiunto, le decisioni di ciascuna Camera sulla verifica poteri sono vincolate a "termini tassativi stabiliti dal proprio regolamento";

-nell'**articolo 12** la prima categoria (*leggi a prevalenza finale della Camera*) è rimasta intatta; la seconda (*leggi a prevalenza Senato*) viene modificata nel senso che in precedenza su richiesta del Governo il Senato aveva l'ultima parola a maggioranza di tre quinti dei componenti, mentre ora l'effetto della richiesta del Governo espressa tramite voto di fiducia alla Camera ha come effetto di trasformare la legge in bicamerale paritaria, cioè di farla confluire nell'ultima categoria; essa, la terza, (*leggi che restano bicamerali paritarie*) viene modificata per un verso espandendola a una nuova materia ("tutela della concorrenza") per un altro verso restringendola (il richiamo generico ai "casi in cui la Costituzione rinvii espressamente alla legge dello Stato o alla legge della Repubblica" viene ora puntualizzato in alcuni rinvii, soprattutto a leggi previste dal Titolo V rispetto al tipo di Stato e a quelle che "disciplinano l'esercizio dei diritti fondamentali di cui agli articoli da 13 a 21", nonché alle leggi militari di guerra ex art. 27, a quelle relative all'autonomia universitaria ex art. 33 e al funzionamento della Corte costituzionale ex art. 137). Fino all'entrata in vigore delle leggi relative al federalismo fiscale una norma transitoria prevista nel successivo art. 38 (disposizione 8-bis prevede il carattere bicamerale paritario di tutte le leggi relative al bilancio e al rendiconto generale dello Stato) Infine i possibili conflitti di competenza tra le due Camere che nel testo entrato in Aula erano decisi sempre e comunque dai Presidenti, ora possono essere deferiti dai medesimi a un comitato paritetico di quattro deputati e quattro senatori da loro designati;

-l'**articolo 13** relativo alle assemblee macroregionali è soppresso;

-è aggiunto un **articolo 32-bis** con cui è inserita una novità procedurale per la revisione degli Statuti speciali; è aggiunta una previa intesa, non vincolante, con la regione interessata;

-è introdotto un **articolo 33-bis** relativo alle funzioni amministrative espandendo le materie in cui sono previste forme di intesa e coordinamento e introducendo un riconoscimento degli "enti di autonomia funzionale";

-è inserito un **articolo 33-ter** che modifica l'attuale art. 120 prevedendo che una legge bicamerale disciplini i principi

"che assicurino il conseguimento delle finalità" previste rispetto ai poteri sostitutivi dello Stato;

-è inserito un ulteriore articolo 33-quater in cui si deroga alla regola del "simul stabunt simul cadent" tra Presidente e Consiglio nei casi di morte e impedimento permanente del Presidente. In tal caso a regime sarà lo Statuto regionale a disciplinare la nomina di un nuovo Presidente, mentre in via transitoria, in una delle disposizioni transitorie ulteriormente aggiunte all'art. 38 che le raccoglie, prima dei nuovi Statuti o comunque rispetto a Statuti già entrati in vigore prima della riforma costituzionale "il Consiglio nomina un nuovo Presidente";

-nell'articolo 36 cambia l'ipotesi di composizione della Corte: i giudici tornano agli attuali 15, 4 sarebbero nominati dal Presidente della Repubblica, 4 dalle supreme magistrature e 7 dal Senato integrato dai Presidenti delle Giunte regionali;

-nell'art. 37 cambia la revisione costituzionale: qualora la riforma sia approvata a maggioranza assoluta e non a due terzi dei componenti, nel referendum oppositivo è introdotto il quorum di partecipazione sin qui assente; se invece si è raggiunto il quorum dei due terzi il referendum è sempre possibile ma non vi è quorum di partecipazione.

-nell'art.38, oltre alle nuove disposizioni già citate sul carattere paritario delle leggi di bilancio e sulle deroghe al "simul stabunt simul cadent", la sesta disposizione transitoria relativa alla creazione di nuove Regioni col consenso delle popolazioni "secessioniste" resta, ma si introduce un tetto minimo di un milione di abitanti, mentre è introdotta una nuova disposizione 1-bis che prevede per il 2011 un super election-day di tutti i consigli regionali e dei senatori.

2- Qualche rapida valutazione: i due Governi della Repubblica e l'assenza di contrappesi

Il cuore dei problemi era e rimane il Senato e in particolare l'art. 12. Se è stata logica, nell'ottica di un completamento della transizione del tipo di Stato, l'opzione per un Senato eletto contestualmente ai Consigli regionali (sia pure complicandolo erroneamente col cosiddetto affievolimento) essa comporta inevitabilmente che per lunghe fasi la maggioranza al Senato sia contraria a quella che ha vinto le elezioni alla Camera. Ciò non produrrebbe nessun problema in una "normale" democrazia parlamentare in cui il 90% delle leggi sono approvate dalla sola Camera sulla base del mandato conferito dagli elettori.

Invece l'articolo 12 produce le seguenti insolubili complicazioni:

1- *identifica male il criterio di distinzione tra le tipologie di leggi* (a prevalenza Camera, a prevalenza Senato, bicamerali paritarie) perché lo raccorda non a caratteristiche formali delle leggi (costituzionali, di autorizzazione alla ratifica dei trattati, ecc.) ma collegandosi all'art. 117 (quelle a prevalenza Camera sono quelle di competenza esclusiva dello Stato, quelle a prevalenza Senato sono i principi fondamentali delle materie concorrenti), con seri problemi, anche perché larga parte delle leggi comprendono norme di ambedue le tipologie; quali criteri oggettivi per adottare una procedura o l'altra? Quali per l'ammissibilità degli emendamenti?

2- *non risolve in modo sensato il problema di chi decide sulla procedura*: devono trovarsi d'accordo i due Presidenti delle Camere o il comitato paritetico da loro designato, soggetti in cui gli interesse istituzionali sono opposti, col rischio di scaricare sulla Corte il problema del contenzioso;

3- *comprime eccessivamente, in termini quantitativi e qualitativi la prima categoria rendendo la maggioranza vincitrice delle elezioni ostaggio del Senato*: la materia finanziaria è spartita in modo non chiaro tra le leggi a prevalenza Camera e quelle paritarie (queste ultime comprendono "disegni di legge *anche annuali* (il corsivo è mio) concernenti la perequazione delle risorse finanziarie" e peraltro la citata norma transitoria determina per il momento il carattere paritario della finanziaria; tra le materie paritarie rientra la "tutela della concorrenza" suscettibile di interpretazioni molto estese; alcune di enorme importanza sono a prevalenza Senato (i principi delle concorrenti, tra cui istruzione, ricerca scientifica e tecnologica, tutela e sicurezza del lavoro, tutela della salute, governo del territorio, produzione, trasporto e distribuzione dell'energia) e, al limite, se il Governo pone la fiducia alla Camera perché "essenziali per l'attuazione del suo programma" possono solo diventare bicamerali paritarie e non a prevalenza Camera.

Proprio quest'ultimo aspetto rivela l'illogicità del disegno di legge che diminuisce rispetto ad oggi l'efficienza complessiva del sistema. Si ammette che esistano materie in cui il Governo non può esimersi dal fare proposte per attuare il programma su cui ha ottenuto il mandato elettorale, ma esse debbono arrestarsi di fronte al Senato, un'assemblea che non si può sciogliere anticipatamente o in cui non si può porre la fiducia. Le uniche soluzioni sono pertanto o rinunciare alle decisioni in tali materie (non decidendo più alcun principio comune al territorio nazionale: un effetto ben più forte

delle specifiche norme sulla devolution) o consociarle coi senatori. Altro che Premierato assoluto, è il Senato ad essere assoluto, nel senso tecnico del termine, cioè sciolto da responsabilità e onnipotente nel poter bloccare o codecidere quasi tutto.

Dopo questa riforma l'Italia avrebbe perciò due Governi: uno con sede a Palazzo Chigi e l'altro a Palazzo Madama.

C'erano solo due scelte logiche:

a) restare allo status quo, rinunciando a "federalizzare" il Senato; ciò sarebbe stato incoerente con lo sviluppo del federalismo ma avrebbe mantenuto il sistema efficiente, contando sul manifestarsi di maggioranze omogenee tra Camera e Senato;

b) federalizzare il Senato e di conseguenza non solo recidere il rapporto fiduciario ma anche il carattere paritario della gran parte della legislazione.

Qui invece ne è stata fatta una terza del tutto incoerente: il Senato è federalizzato, perde la fiducia ma acquisisce una totale irresponsabilità, un potere di veto quasi assoluto che mette a rischio l'efficienza del sistema.

A questo grande difetto, tale da peggiorare sensibilmente lo status quo, si aggiunge un grande vuoto che riguarda i contrappesi. Sullo Statuto dell'opposizione ci si accontenta di un generico rinvio al Regolamento; per fortuna vi è almeno la formalizzazione del Capo dell'opposizione. La confusione regna però sovrana; non è chiarita la differenza tra Opposizione e altre minoranze. Nel testo sono usate in modo non chiaro e distinto le seguenti dizioni: "i diritti delle minoranze" del Senato (art. 3), assemblea che non dà la fiducia e quindi in cui non è chiaro quale sia la maggioranza o forse ci si riferisce alle minoranze in relazione alla maggioranza della Camera ma lì potrebbe esserci una maggioranza diversa rispetto all'altra; nell'art. 8 troviamo poi in sequenza "i diritti delle opposizioni" (al plurale) alla Camera, dove però vi è "il capo dell'opposizione" (al singolare) e dove vi sono un mix tra plurale singolare e "gruppi di opposizione". Com'è noto l'Opposizione (da usare solo al singolare) dovrebbe essere la minoranza quantitativamente più consistente della Camera, a cui riconoscere prerogative maggiori rispetto alle altre minoranze (da usare al plurale), trattandosi dell'alternativa potenziale di governo. Per di più le principali prerogative che andrebbero riconosciute al suo Capo (meglio sarebbe dire Presidente) per loro natura non sono attribuibili da un Regolamento parlamentare, ma direttamente dalla Costituzione: l'intervento di diritto, con tempo equivalente, alle sedute nelle quali prende la parola il Primo Ministro, la richiesta della convocazione straordinaria della Camera, la consultazione da parte del Presidente della Repubblica in caso di emergenza interna ed internazionale. Quanto alle garanzie non si è avuto il coraggio in materia di regolarità delle elezioni e di verifica delle incompatibilità, nonostante che le decisioni delle Camere siano diventate delicatissime col maggioritario, di consentire come in Germania il ricorso alla Corte costituzionale. Ci si è fermati solo ai termini tassativi. Non si è voluto abbassare il quorum di partecipazione al referendum abrogativo che a causa di quello attuale ha perso qualsiasi reale possibilità di rappresentare un contropotere: anzi lo si è introdotto sulla revisione costituzionale dove rischia di rendere impossibile qualsiasi modifica futura. Non si è accettata la soluzione tedesca di consentire a una minoranza parlamentare di attivare commissioni di inchiesta, nonostante che in questa legislatura la forzatura della maggioranza di usare tale strumento in modo paradossale come clava contro l'opposizione sia stata una delle cause più importanti del muro contro muro. Dal canto suo le minoranze attuali hanno avuto il torto di mischiare la difesa di tali giuste proposte, immotivatamente bocciate, con altre niente affatto sensate di innalzamento generale dei quorum anche per l'elezione di organi di garanzia (come i Presidenti delle Camere e della Repubblica) che ove accolte avrebbero potuto paralizzarne l'entrata in funzione. In particolare per il Presidente della Repubblica il collegio, in cui peserebbero di più i delegati regionali e vi sarebbero tutti i senatori eletti contestualmente ai consigli, è già una sufficiente garanzia anti-maggioritaria. Invece tra le forzature non rientrano la gran parte delle norme sul Premierato, copiate da varie proposte del centrosinistra, dalla Tesi 1 del programma elettorale dell'Ulivo del 1996 (formalizzazione delle candidature a Premier; designato, non eletto direttamente, quando si eleggono i deputati) alla bozza del relatore Salvi alla Bicamerale (scioglimento), alla stessa bozza Amato (da cui è ripresa la pur discutibile "norma antiribaltone"). Si tratta del resto di norme in linea con le più recenti evoluzioni delle altre democrazie parlamentari, basti vedere l'art. 37 della Costituzione greca sull'obbligo del Capo dello Stato di nominare il segretario del partito uscito con una maggioranza in seggi dalle elezioni o all'art. 115 della Costituzione spagnola sullo scioglimento deciso dal Premier "sotto la sua esclusiva responsabilità". Formula quest'ultima recepita dal progetto (ripresa del resto dal testo Salvi della Bicamerale) accusata nel dibattito al Senato e sui giornali di plebiscitarismo, autoritarismo e così via, quando deriva da una formulazione consensuale di una delle Costituzioni più meditate e più recenti. Quello che è evidente, in entrambi i casi, è che le forme parlamentari più recenti, proprio perché intendono valorizzare il capo dello Stato come arbitro, non intendono affatto esporlo a decisioni politiche discutibili, come quelle sulla scelta del Premier o sullo scioglimento. Il nostro passato più

recente sugli scioglimenti negati o accettati che ancora oggi sono fonte di polemica politica dovrebbe confermare quella scelta. Il Premierato non è quindi fuori dalla democrazia.

Fuori dalla logica, invece, più che dalla democrazia, è il doppio governo e l'assenza di seri contrappesi.

* professore straordinario di Diritto Pubblico Comparato, Università di Roma "La Sapienza"
stefano.ceccanti@libero.it

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali