



## LA REVISIONE COSTITUZIONALE

### PREMESSE

#### Storia, ragioni, finalità della revisione

1. A pensare di modificare la Costituzione, approvata il 22 dicembre 1947 ed entrata in vigore l'1.1.1948, si cominciò già nello stesso anno 1948: il Presidente del Senato De Nicola nominava un "Comitato di studio sulla modifica della composizione del Senato".

Nel 1949 il giurista liberale Giuseppe Maranini denunciava la tirannia dei partiti e le eccessive prerogative del Parlamento.

Nei primi anni '60 nascono movimenti politici di destra che proponevano revisioni radicali della Costituzione in senso presidenzialistico e "antipartitocratico": nel gennaio 1964 un deputato espulso dal Partito Repubblicano Italiano, **Randolfo Pacciardi** fondava l'"**Unione democratica per la Nuova Repubblica**" che, criticando partitismo (o partitocrazia), parlamentarismo e proporzionale, proponeva l'elezione diretta del Presidente della Repubblica; nello stesso anno l'**ex-repubblicano Giorgio Pisanò**, a sua volta, fondava il movimento "**Seconda Repubblica**".

Tra il 1963 ed il 1969 in convegni e congressi della Democrazia Cristiana (in particolare nell'XI congresso del giugno 1969, ad opera del "Gruppo Europa") veniva proposta una revisione del rapporto tra parlamento ed esecutivo ed un sistema decisionale rafforzato e più efficiente per

correggere proporzionalismo e centralità del legislativo e rimediare alla debolezza dell'esecutivo soggetto alle mediazioni partitiche.

Nel 1970 Almirante, segretario del Movimento Sociale Italiano, attaccava la stessa democrazia parlamentare ed in particolare il pluralismo partitico, il bicameralismo perfetto, la priorità del legislativo sull'esecutivo.

Nel 1975, il "Report on the governability of democracies (The crisis of democracy)" della **Trilateral Commission** (fondata nel 1973 da David Rockefeller, composta da uomini d'affari, politici, intellettuali di America settentrionale, Europa occidentale, Giappone) dà avvio ufficiale all'"**ideologia della governabilità**" che propugna lo spostamento del baricentro istituzionale dal parlamento al governo in funzione della stabilità di quest'ultimo.

Il 28 settembre 1979, sull'Avanti!, organo del Partito Socialista Italiano, il segretario **Bettino Craxi** proponeva la "**grande riforma**" per una **Seconda Repubblica**.

A partire dagli anni '80, poi, le discussioni sulle riforme istituzionali e costituzionali si spostano dalle sedi informali (partiti, convegni, pubblicazioni) a quelle istituzionali, cioè Parlamento e Governo:

- Commissione parlamentare di studio per le riforme istituzionali presieduta dall'on. Aldo Bozzi (Partito Liberale Italiano) istituita con decisione congiunta di Camera e Senato nell'ottobre 1983; approva la relazione conclusiva il 29.1.1985;

- Commissione bicamerale con poteri referenti approvata dal Parlamento il 23 luglio 1992, investita con L. cost. 1/1993 del compito di elaborare un progetto organico di revisione della seconda parte della Costituzione e proposte di riforma dei sistemi elettorali, presieduta dall'on. Ciriaco De Mita (Democrazia Cristiana) prima, dall'on. Nilde Iotti (Partito Democratico di Sinistra) poi; approva la relazione conclusiva l'1.1.1994;

- Comitato governativo di studio con il compito di elaborare proposte di riforme istituzionali ed elettorali e di revisione costituzionale, istituita con DPCM 14 luglio 1994, presieduta dall'on. Francesco Speroni (Lega nord); trasmette il testo dei lavori al Presidente del consiglio il 21.12.1994;

- Commissione parlamentare per le riforme istituzionali con poteri referenti istituita con L. cost. 1/1997, presieduta dall'on. Massimo D'Alema (Partito Democratico di Sinistra); cessa i lavori il 9 giugno 1998 per presa d'atto di dissensi politici;

- DDL costituzionale 17.10.2003, definitivamente approvato il 15.10.2004, sottoposto a referendum il 25-26 giugno 2006 e non approvato (61,3 % voti contrari);

- Bozza Violante, archiviata a causa dello scioglimento anticipato delle Camere il 6.2.2007;

- Commissione di dieci "saggi" istituita dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano con il compito di elaborare "proposte programmatiche

in materia istituzionale e in materia economico-sociale ed europea”; presenta la propria relazione il 12.4.2013;

- Commissione di studio per le riforme costituzionali istituita l’11 giugno 2013 dal Governo Letta; conclude i lavori con la relazione finale del 17.9.2013;

- disegno di legge costituzionale del Governo presieduto dall’on. Enrico Letta di deroga al procedimento ex art. 138 Cost. che prevede: l’istituzione di un Comitato bicamerale formato da membri delle Commissioni affari costituzionali delle due Camere e presieduto dai presidenti di queste per l’esame dei progetti di legge di revisione costituzionale sulla forma di Stato, la forma di Governo, il bicameralismo, e dei progetti di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali, la conseguente presentazione di più progetti di revisione costituzionale ciascuno “omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico”, da approvarsi in tempi più contenuti rispetto a quelli previsti dall’art. 138 e sottoponibile a referendum anche in caso di approvazione con maggioranza dei due terzi; approvato in prima lettura dal Senato il 11.7.2013 e dalla Camera il 10.9.2013, quindi lasciato decadere dal Governo presieduto da Matteo Renzi che, **l’8 aprile 2014**, comunica alla Presidenza del Senato il **disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa (Atto Senato n. 1429)** recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione” presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Renzi) e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (Boschi).

Il disegno di legge viene approvato dal Senato della Repubblica in seconda votazione nella seduta del 20.1.2016, dalla Camera dei deputati in seconda votazione nella seduta del 12.4.2016.

Si conclude, così, l’iter parlamentare con la approvazione “in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna camera” della legge costituzionale.

Obiettivi fondamentali comuni a tutti i tentativi di modifica della Costituzione e trasfusi nella attuale revisione sono: il superamento del bicameralismo paritario, la configurazione regional-territoriale del Senato, la svolta in senso esecutivista dell’architettura istituzionale.

2. La **relazione al disegno di legge costituzionale**, nel primo capitolo “le ragioni della riforma”, espone la **analisi** che sta alla base del progetto di revisione costituzionale individuando quali “**sintomi della patologia che affligge il sistema istituzionale italiano**”, tra gli altri:

- 1) “**la cronica debolezza degli esecutivi nell’attuazione del programma di governo**”

- 2) **“la lentezza e la farraginosità dei procedimenti legislativi”**
- 3) **“il ricorso eccessivo alla decretazione d’urgenza – per numero e per eterogeneità dei contenuti - e l’emergere della prassi della questione di fiducia su maxiemendamenti”**
- 4) **“l’elevata conflittualità tra i diversi livelli di governo”**.

3. Nel successivo capitolo “Le linee d’indirizzo del progetto di riforma”, sono, poi, esplicitati gli **obiettivi** del progetto di revisione costituzionale:

**1) “rafforzare l’efficienza dei processi decisionali e di attuazione delle politiche pubbliche nelle quali si sostanzia l’indirizzo politico al fine di favorire la stabilità dell’azione di governo e (quel)la rapidità e incisività delle decisioni”**: in tal senso vanno “la definizione di un nuovo assetto bicamerale differenziato, nel quale la Camera diviene titolare in via esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo (...) mentre il Senato delle autonomie si caratterizza come un organo rappresentativo delle istituzioni territoriali”, e “l’introduzione di talune disposizioni dirette a rafforzare le prerogative del Governo in Parlamento” prevedendo il “voto a data certa” per i “provvedimenti rilevanti per l’attuazione del programma di governo”

(nella relazione introduttiva alla Camera l’8.4.2014 il Presidente del consiglio ribadiva che scopo della riforma è “favorire la stabilità dell’azione di governo” e la “rapidità e incisività delle decisioni”);

**2) “semplificare e impostare in modo nuovo i rapporti tra i diversi livelli di governo”** “riformando in modo radicale i criteri di riparto delle competenze” e garantendo “alle autonomie regionali e locali un virtuoso coinvolgimento nel circuito decisionale di livello nazionale” mercè “la trasformazione del Senato della Repubblica nel Senato delle autonomie, rappresentativo delle istituzioni territoriali” la cui composizione rende possibile “l’integrazione delle autonomie territoriali nelle politiche legislative”;

**3) il “contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni”**, finalità accennata in chiusura del capitolo: “il disegno di legge prevede, infine, (...) talune disposizioni (...) finalizzate al contenimento dei costi delle istituzioni politiche”.

## **Parte I**

### **LA REVISIONE: ASPETTI PRINCIPALI**

#### **1. Il nuovo bicameralismo differenziato**

In Italia il bicameralismo è una costante che risale allo Statuto albertino del 1848. In tale costituzione il bicameralismo è differenziato per composizione (la Camera dei deputati è elettiva; il Senato è composto da senatori nominati a vita dal Re e di diritto dai principi della Casa reale) e funzioni (seppure formalmente le due camere esercitano, congiuntamente al Re, il potere legislativo, le leggi tributarie ed il bilancio sono presentati anzitutto alla Camera).

In sede costituente la questione del bicameralismo fu particolarmente dibattuta tra le diverse ipotesi del monocameralismo e del bicameralismo differenziato (Costantino Mortati illustrava le tre possibili funzioni del Senato: “funzione ritardatrice della procedura legislativa”, “integrazione della rappresentanza” (di entità aventi posizione pubblicistica quali regioni e comuni, “assunzione di competenze” professionali e culturali), e, con riguardo al Senato, di elezione e composizione (in particolare: elezione parziale da parte dei consigli regionali e comunali, ovvero con collegi uninominali) e di funzioni (rappresentanza territoriale regionale del Senato, ovvero di carattere professionale-corporativo), nonché tra diverse ipotesi di rapporto fiduciario Parlamento-Governo (paritario delle due camere, ovvero esclusivo della Camera, ovvero in capo a Camera e Senato in seduta congiunta).

Si finì per optare per un bicameralismo paritario quanto a funzioni e sistema elettorale (suffragio universale diretto) con limitate differenziazioni tra le due camere (collegamento del Senato con l’ordinamento regionale:

per ogni regione era previsto un numero minimo di sei senatori; diversa durata della legislatura: 5 anni per la Camera, 6 anni per il Senato; diverso numero di componenti; diverse età dell'elettorato attivo e passivo; sistema elettorale "a base regionale" per l'elezione del Senato) in parte venute meno negli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione.

Coerentemente con il titolo della LC recante "disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario (...)", con la riforma Renzi-Boschi si passa dall'attuale bicameralismo paritario, in cui il Parlamento è costituito da due camere, entrambe elette a suffragio universale diretto (seppure diversificato: elezione a base regionale per il Senato della Repubblica), aventi identiche rappresentanza, funzioni, durata, ad un sistema bicamerale differenziato in cui il Parlamento è ancora costituito da due camere, che mantengono i nomi originari (il DDLC originariamente prevedeva la nuova denominazione "Senato delle autonomie"), ma hanno sistemi elettorali, rappresentanza, composizione, funzioni, durata diverse.

In particolare, tali aspetti vengono radicalmente mutati per il solo Senato mentre la Camera dei deputati mantiene immutate le attuali struttura e funzioni.

Elementi caratterizzanti della riforma del bicameralismo sono: la composizione ed elezione del nuovo Senato della Repubblica, la sua rappresentanza e le sue funzioni, la attribuzione della funzione legislativa alla Camera dei deputati ed il concorso al suo esercizio al Senato, la limitazione alla Camera del rapporto fiduciario con il Governo, i nuovi procedimenti legislativi.

## **I) Il Parlamento: struttura**

### **Numero dei componenti**

Coerentemente con il titolo della legge costituzionale nella parte recante "disposizioni (...) per la riduzione del numero dei parlamentari (...)", mentre rimane invariato il numero dei deputati (630) (art. 56 c. 2 C), in base all'art. 57 c. 1 C sostituito, viene ridotto il numero dei **senatori** dagli attuali 315 (senatori elettivi, cui possono aggiungersi 5 senatori nominati dal Presidente della Repubblica) a 95 (cui possono aggiungersi 5 senatori nominati dal Presidente della Repubblica).

### **Durata del mandato e rinnovazione delle camere**

In base all'art. 60 c. 1 C sostituito la Camera dei deputati continua ad essere eletta per cinque anni, quindi, allo scadere del mandato dei deputati, è rinnovata completamente.

Il mandato dei **senatori** elettivi coincide con quello delle istituzioni territoriali dai quali sono stati designati (art. 57 c. 5 C sostituito) e, quindi, il **Senato** diventa organo permanente a rinnovo parziale continuo. In relazione a tale mutata natura, il Senato non è più suscettibile di

scioglimento da parte del Presidente della Repubblica (art. 88 c. 1 C sostituito).

### **Elettorato**

Secondo la Costituzione vigente:

per la Camera

- sono elettori i cittadini che hanno raggiunto la maggiore età (18 anni),
- sono eleggibili a deputati i cittadini che hanno raggiunto il 25° anno di età (art. 56 c. 3 C)

per il **Senato**

- sono elettori i cittadini che hanno superato i 25 anni (art. 58 c. 1 C)
- sono eleggibili a senatori i cittadini che hanno compiuto il 40° anno di età (art. 58 c. 2 C).

La riforma prevede:

per la Camera invariate le età rispettivamente di elettori ed eleggibili,

per il **Senato** l'età sia per l'elettorato attivo che per l'elettorato passivo è 18 anni (essendo l'art. 58 C abrogato dall'art. 38 c. 2 LC).

### **Composizione**

Mentre secondo la Costituzione vigente possono essere membri delle due camere tutti i cittadini aventi elettorato passivo salve le ineleggibilità e le incompatibilità, in base alla riforma:

- la Camera dei deputati continua ad essere eletta a suffragio universale diretto e, quindi, ad essere composta dai cittadini (aventi elettorato passivo, salve le ineleggibilità e le incompatibilità) eletti dal popolo (art. 56 C);
- il **Senato**, in base all'art. 57 C sostituito, non più elettivo a suffragio universale diretto, è composto, da:

A) membri elettivi: 95 senatori eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano in proporzione alla loro popolazione (con il limite minimo per ogni Consiglio di 2 senatori eleggibili), in particolare, 74 componenti dei Consigli che li hanno eletti, e 21 sindaci dei Comuni dei territori dei Consigli, che hanno mandato di durata concidente con quella degli organi delle istituzioni territoriali che li hanno eletti (Consigli regionali e delle Province autonome) salvo cessazione dalla carica elettiva regionale o comunale; presupposto per la titolarità della carica di senatore, perciò, è la previa titolarità di una carica elettiva di Regione o Provincia autonoma (consigliere) o comunale (sindaco) e requisito per il permanere nell'ufficio l'effettivo rivestire la carica elettiva (art. 57 commi 1 e 6 C sostituito);

B) (eventuali fino a) 5 senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica tra i cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario che durano in carica 7 anni (e non possono essere nuovamente nominati) (art. 59 c. 2 C sostituito); 5 è comunque il numero massimo dei senatori di nomina

presidenziale in cui si deve tenere conto anche dei senatori a vita finora nominati, che conservano la carica (artt. 39 c. 7 e 40 c. 5 LC);

C) membri di diritto a vita: tali rimangono gli ex Presidenti della Repubblica (art. 59 c. 1 C.).

### **Sistemi elettorali**

- Invariato il sistema elettorale a suffragio universale diretto per la Camera (art. 56 c. 1 C),

- in base all'art. 57 C sostituito, per il **Senato** sono i Consigli regionali ed i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano ad eleggere, tra i propri componenti 74 senatori, e tra i sindaci dei rispettivi territori 21 senatori in ragione di 1 per ogni Consiglio, in numero proporzionale alla loro popolazione (con il limite minimo per ogni Consiglio di 2 senatori eleggibili); l'elezione da parte dei Consigli dei propri componenti (non anche, perciò, dei sindaci) è caratterizzata da "metodo proporzionale" (art. 57 c. 2 C sostituito) e dalla "conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi", cioè dei Consigli regionali (art. 57 c. 5 C sostituito). La regolazione delle modalità di attribuzione dei seggi, di elezione dei senatori-consiglieri e dei senatori-sindaci, di sostituzione di tali membri elettivi del Senato per cessazione dalle rispettive cariche elettive regionali e locali, è demandata a futura legge da approvarsi con procedimento bicamerale (art. 57 c. 6 C sostituito). Fino a quando non sarà approvata ed entrerà in vigore tale legge, il sistema di elezione del Senato da parte dei Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano è previsto dalla apposita disposizione transitoria di cui all'art. 39 c. 1 LC. Questa prevede un sistema proporzionale in cui:

ogni consigliere vota per una lista di candidati formata da consiglieri e sindaci; per l'assegnazione dei seggi a ciascuna lista si divide il numero dei voti espressi per il numero dei seggi attribuiti al Consiglio e si ottiene il quoziente elettorale; si divide poi per tale quoziente il numero dei voti espressi in favore di ciascuna lista; i seggi sono assegnati a ciascuna lista in numero pari ai quozienti interi ottenuti, secondo l'ordine di presentazione nella lista dei candidati e i seggi residui sono assegnati alle liste che hanno conseguito i maggiori resti, a parità di resti, il seggio è attribuito alla lista che non ha ottenuto seggi o, in mancanza, a quella che ha ottenuto il numero minore di seggi; la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti può optare per l'elezione del sindaco o di un consigliere.

### **Minoranze e opposizioni, dovere di partecipazione ai lavori parlamentari**

Innovative sono le disposizioni:

- dell'art. 64 c. 2 C modificato, che prevede che i regolamenti di entrambe le camere garantiscano "i diritti delle minoranze parlamentari", e che, per la sola Camera dei deputati, il relativo regolamento disciplini lo "statuto delle



opposizioni”; tale norma assicura copertura costituzionale alle disposizioni regolamentari che tutelano le opposizioni e le minoranze; il diverso riferimento, rispettivamente, alle opposizioni ed alle minoranze è in ragione della sussistenza di una “opposizione” nella sola Camera dei deputati, avente dimensione politica piena in relazione alla elettività diretta e titolarità esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo;

- dell’art. 64 c. 6 C modificato, che prevede il dovere per tutti i membri del Parlamento di partecipare alle sedute dell’Assemblea e ai lavori delle Commissioni; tale norma costituzionalizza le disposizioni in materia dei Regolamenti parlamentari.

### **Prerogative dei membri del Parlamento**

La revisione non diversifica, invece, le due camere sotto l’aspetto della insindacabilità e della cd. immunità parlamentare dei loro membri. Infatti, non viene modificato l’art. 68 C che prevede, per tutti i membri del Parlamento, cioè deputati e senatori, la insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell’esercizio delle loro funzioni e la cd. “immunità parlamentare”, cioè la necessità di autorizzazione da parte della Camera di appartenenza perché un parlamentare possa essere sottoposto a perquisizione, intercettazione e sequestro di corrispondenza, arrestato, detenuto (l’originario DDLC, mentre prevedeva per i membri di entrambe le camere l’insindacabilità, limitava la cd. immunità parlamentare ai soli componenti della Camera dei deputati).

### **Indennità parlamentare**

Coerentemente con il titolo della LC, nella parte recante “disposizioni (...) per il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni (...)”, mentre secondo l’art. 69 C a tutti i membri del Parlamento spetta una indennità, secondo l’art. 69 C modificato essa spetta solo ai deputati; il trattamento dei **senatori**, rispettivamente, consiglieri regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, e sindaci, rimane quello loro spettante per le rispettive cariche rivestite; nulla è previsto per i senatori nominati dal Presidente della Repubblica e per i senatori di diritto.

## **II) Il Parlamento: rappresentanza e funzioni**

Coerentemente con il titolo della LC, nella parte recante “disposizioni (...) per il superamento del bicameralismo paritario”, la revisione costituzionale diversifica le due camere, non solo, come visto, per composizione e durata, ma, soprattutto, per rappresentanza, rapporto fiduciario con il Governo, funzioni, aspetti in atto totalmente condivisi dalle stesse.

### **Rappresentanza**

Mentre in base alla Costituzione vigente “ogni membro del Parlamento (cioè sia della Camera che del Senato) rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato” (art. 67 C), la riforma:

- mentre mantiene, sia per i deputati, sia per i senatori, il divieto di mandato imperativo (“i membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato” (art. 67 C sostituito),
- prevede che solo “ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione” (art. 55 c. 3 C sostituito),
- e che, invece, “il **Senato** della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali” (art. 55 c. 5 C sostituito).

Nel nuovo sistema costituzionale, quindi, il Senato come organo (ma l’art. 57 c. 1 C sostituito riferisce tale rappresentatività ai soli novantacinque senatori eletti dai Consigli regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano chiamandoli “senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali”) rappresenta Regioni, Province autonome di Trento e di Bolzano, Città metropolitane, Comuni.

### **Rapporto di fiducia con il Governo**

Mentre la Costituzione vigente prevede che il Governo deve avere la fiducia di entrambe le Camere (art. 94 c. 1 C), l’art. 55 c. 4 C sostituito prevede che solo “la Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo”.

Conseguentemente, l’art. 94 C modificato, che disciplina la fiducia al Governo, riferisce alla sola Camera dei deputati le previsioni già riferite ad entrambe le Camere; così, è previsto che:

- il Governo deve avere la fiducia della (sola) Camera dei deputati;
- innanzi a questa si presenta entro dieci giorni dalla formazione per ottenerne la fiducia,
- il voto contrario della Camera dei deputati su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni,
- la mozione di sfiducia deve essere firmata almeno da un decimo dei componenti della Camera dei deputati.

### **Funzioni**

Secondo l’art. 55 C sostituito:

la **Camera dei deputati** esercita, come già ora, le funzioni:

- di indirizzo politico (v. oltre)
- legislativa (v. oltre)
- di controllo dell’operato del Governo (nel cui ambito: potere di disporre inchieste su materie di pubblico interesse mediante nomina fra i propri componenti di una Commissione che procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell’autorità giudiziaria: art. 82 C sostituito) (v. oltre)

il **Senato della Repubblica** ha come funzione precipua il “**raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica**” (Comuni, Città metropolitane, Regioni) nonché, secondo un elenco incrementatosi nel corso dell’iter di approvazione del DDLC:

- il concorso all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti nella Costituzione (v. oltre)
- il concorso all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea (ne sono espressione l'approvazione della legge bicamerale che disciplina "le modalità di esercizio del potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza di Regioni e Province autonome agli obblighi di attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea" e l'approvazione della legge bicamerale che "definisce le procedure per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ad organi delle Regioni, delle Città metropolitane, dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria")
- la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea (coincide con l'approvazione della legge bicamerale "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") (inoltre, è materia attualmente disciplinata dal Trattato sull'Unione europea e dal Protocollo allegato al Trattato di Lisbona, che prevedono la titolarità di funzioni in capo ai "Parlamenti nazionali", e dalla legge 234 del 24.12.2012 che prevede doveri per il Governo di consultazione e informazione del Parlamento (camere) e di comunicazione e relazione al Parlamento e, correlativamente, poteri delle Camere di adottare atti di indirizzo al Governo, di esprimere pareri ed inviare documenti alle istituzioni dell'Unione europea, di chiedere al Governo di apporre in sede di Consiglio dell'UE la riserva di esame parlamentare su progetti od atti in corso di esame (artt. 3 a 17)
- la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni e la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori (nella Relazione finale trasmessa al Presidente del consiglio il 17.9.2013 dalla Commissione per le riforme costituzionali si specifica che la "valutazione delle politiche pubbliche" – complesso delle azioni concrete messe in atto o coordinate dai poteri pubblici in relazione a problemi inerenti l'intera comunità nazionale - costituisce una specificazione della funzione di controllo parlamentare e consiste nella misura dell'efficacia di un'azione attraverso una quantificazione dei suoi effetti mediante indicatori di prestazione e un apprezzamento della congruità dei suoi obiettivi, nell'accertamento di cosa non ha funzionato allorchè gli obiettivi non sono stati raggiunti e una valutazione comparativa delle situazioni in cui gli obiettivi sono stati raggiunti e di quelle invece in cui si è fallito, nella valutazione degli effetti di una legge e nell'accertamento delle ragioni dell'eventuale mancato conseguimento degli obiettivi; v. art. 14 c. 4 L. 246 del 28.11.2005 che prevede la VIR,

verifica dell'impatto della regolamentazione, che "consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni")

- il concorso nell'espressione di pareri sulle nomine di competenza del Governo (la materia è in atto disciplinata dalla L. 14/1978 e dai regolamenti delle due camere)

- il concorso nella verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato

- svolgimento di attività conoscitive, formulazione di osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati (art. 70 c. 7 C sostituito)

- il potere di disporre inchieste su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali mediante nomina fra i propri componenti di una Commissione che procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria (art. 82 C sostituito).

### **Indirizzo politico**

Mentre la Costituzione vigente menziona l'indirizzo politico solo in relazione al Presidente del consiglio dei ministri che "mantiene l'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo" del Consiglio dei ministri (art. 95 c. 1 C), l'art. 55 c. 4 C sostituito individua l'"indirizzo politico" quale funzione, al pari di quella legislativa e di quella di controllo dell'operato del Governo, di cui è titolare la sola Camera dei deputati.

### **Funzione legislativa**

Mentre la Costituzione vigente intesta la titolarità della funzione legislativa ad entrambe le Camere che la esercitano collettivamente (art. 70 C), l'art. 55 C sostituito differenzia la titolarità della funzione, attribuita alla sola Camera (art. 55 c. 4 C sostituito), ed il concorso nell'esercizio della stessa secondo le modalità stabilite dalla Costituzione, attribuito al Senato (art. 55 c. 5 C sostituito).

Rimane di esercizio collettivo (bicamerale) la funzione legislativa per 16 categorie di leggi (art. 70 c. 1 C sostituito):

- 1) revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali
- 2) leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche
- 3) referendum popolari e le altre forme di consultazione di cui all'art. 71 C sostituito
- 4) 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
- 5) 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

- 6) legge che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore
- 7) legge che regola le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato e per la loro sostituzione in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale
- 8) leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea
- 9) legge che disciplina l'ordinamento di Roma capitale
- 10) legge che attribuisce alle Regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia
- 11) legge che stabilisce norme di procedura per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e per la attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea e che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza
- 12) leggi che disciplinano i casi e le forme in cui la Regione può concludere, nelle materie di sua competenza, accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato
- 13) legge che determina i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Regioni
- 14) legge che definisce le procedure per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ad organi delle Regioni, delle Città metropolitane, dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e che stabilisce i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente
- 15) legge che disciplina il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali e che stabilisce la durata degli organi elettivi e i relativi emolumenti nonché i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza
- 16) legge che consente che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.

Per tutte le leggi diverse da quelle sopra elencate, e cioè per le leggi che sono approvate dalla (sola) Camera dei deputati (leggi monocamerali: art. 70 c. 2 C sostituito), il Senato ha un mero potere di proposta di modificazioni (emendamenti) del testo del disegno di legge approvato dalla

Camera, da esercitare in un periodo di tempo fisso, sulle quali la Camera si pronuncia in via definitiva (modalità specifiche sono previste per: disegni di legge in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o la tutela dell'interesse nazionale, disegno di legge di approvazione del bilancio e del rendiconto consuntivo, disegni di legge indicati dal Governo come essenziali per l'attuazione del programma di governo, disegni di legge di conversione dei decreti legge) (v. oltre: "Procedimenti legislativi").

Relativamente all'**iniziativa legislativa**, rimane ferma la disciplina posta dall'art. 71 c. 1 C che la attribuisce al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali è conferita da leggi costituzionali, mentre viene modificata la disciplina dell'iniziativa legislativa popolare elevandosi a 150.000 il numero di firme necessario per la presentazione di un progetto di legge da parte del popolo (art. 71 c. 2 C modificato).

#### **Funzione di controllo**

Tale funzione è intestata dall'art. 55 C sostituito allo stesso organo titolare del rapporto fiduciario col Governo (la Camera dei deputati) e non (anche) al Senato (ciò in ragione del legame tra controllo e responsabilità politica).

#### **Deliberazione dello stato di guerra**

La deliberazione dello stato di guerra (ed il conseguente conferimento dei poteri necessari al Governo), in base all'art. 78 C, di competenza di entrambe le Camere, coerentemente con la natura di camera politica dalla riforma attribuita alla sola Camera dei deputati, viene riservata a quest'ultima. Si introduce la necessità della maggioranza assoluta per tale deliberazione (art. 78 C sostituito).

#### **Elezione del Presidente della Repubblica**

Rimane di competenza del Parlamento in seduta comune dei suoi membri, non più, però, integrato dai delegati regionali, l'elezione del Presidente della Repubblica, di cui viene modificato il sistema dei quorum: dalle maggioranze dei due terzi (per i primi tre scrutini) ed assoluta (dal quarto scrutinio) dell'assemblea, si passa alle maggioranze dei due terzi (per i primi tre scrutini) e dei tre quinti (dal quarto al sesto scrutinio) dell'assemblea, quindi dei tre quinti dei votanti (dal settimo scrutinio) (art. 83 C modificato).

#### **Supplenza del Presidente della Repubblica**

In base all'art. 86 c. 1 C modificato le funzioni del Presidente della Repubblica, in caso di impedimento ad adempierle, sono esercitate non più dal Presidente del Senato, ma dal Presidente della Camera dei deputati.

#### **Elezione dei giudici della Corte costituzionale**

L'art. 135 c. 1 C modificato prevede che dei 15 giudici da cui è composta la Corte costituzionale, tre siano nominati dalla Camera dei deputati e due

dal Senato della Repubblica (l'art. 135 C vigente prevede, invece, che un terzo dei giudici siano nominati dal Parlamento in seduta comune).

### **III) Procedimenti legislativi**

1) **procedimento bicamerale** (o bicamerale paritario) (**art. 70 c. 1 C sostituito**)

2) **procedimenti monocamerale** (o bicamerale asimmetrici) (**art. 70 c. 2 C sostituito**):

2.1) **procedimento ordinario** (**art. 70 c. 3 C sostituito**) a **bicameralismo eventuale e differenziato: intervento del Senato facoltativo**): approvazione del ddl da parte della Camera dei Deputati – immediata trasmissione al Senato - 10 giorni per richiesta di esame del ddl da parte di un terzo dei componenti – 30 giorni per deliberazione di proposte di modifica – pronuncia da parte della Camera (che può conformarsi o meno) in via definitiva (oppure: mancata richiesta di esame/inutile decorrenza del termine per deliberare) - promulgazione

2.2) **procedimento per leggi di cui all'art. 117 c. 4 Cost.** (**art. 70 c. 4 C sostituito**) (**monamerale con ruolo rinforzato del Senato, o a bicameralismo necessario e differenziato**) (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): 10 giorni dalla trasmissione per esame e deliberazione di proposte di modifica da parte del Senato – ipotesi A: modifiche proposte dal Senato a maggioranza semplice – la Camera può conformarsi o meno / ipotesi B: modifiche proposte dal Senato a maggioranza assoluta dei suoi componenti – la Camera può non conformarsi solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti (v. oltre: “Clausola di supremazia”)

2.3) **procedimento per disegni di legge di cui all'art. 81 c. 4 Cost. (leggi di bilancio)** (**art. 70 c. 5 C sostituito**) (**o a bicameralismo necessario e differenziato: intervento del Senato obbligatorio**) (legge di approvazione del bilancio e del rendiconto consuntivo): 15 giorni dalla trasmissione per esame e deliberazione di proposte di modifica da parte del Senato – pronuncia da parte della Camera (che può conformarsi o meno) in via definitiva

2.4) **procedimento per disegni di legge di iniziativa di un membro del Senato** (**art. 71 c. 2 C sostituito**): deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei componenti del Senato di richiesta alla Camera di procedere all'esame di un disegno di legge – procedimento monocamerale ordinario.

2.5) **procedimento per disegni di legge di cui all'art. 72 c. 7 C sostituito** (disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo): richiesta da parte del Governo alla Camera di deliberare l'iscrizione del ddl con priorità all'ordine del giorno e la sottoposizione

dello stesso a pronuncia in via definitiva entro 70 giorni dalla deliberazione – immediata trasmissione al Senato – 5 giorni per richiesta di esame del ddl da parte di un terzo dei componenti – 15 giorni per deliberazione di proposte di modifica – pronuncia da parte della Camera (che può conformarsi o meno) in via definitiva (oppure: mancata richiesta di esame/inutile decorrenza del termine per deliberare) - promulgazione (v. oltre: “Voto a data certa”)

**2.6) procedimento per disegni di legge di conversione dei decreti legge (art. 77 c. 6 C sostituito):** 30 giorni dalla presentazione alla Camera per disporre l’esame da parte del Senato – 10 giorni dalla trasmissione (che deve avvenire non oltre 40 giorni dalla presentazione) per deliberazione di proposte di modifica da parte del Senato – pronuncia da parte della Camera (che può conformarsi o meno) in via definitiva

**2.7) procedimento abbreviato per i disegni di legge dei quali è dichiarata l’urgenza (art. 72 c. 3 C sostituito):** rinvio ai regolamenti parlamentari

**2.8) procedimento per le proposte di legge di iniziativa popolare (art. 71 c. 2 C sostituito):** rinvio ai regolamenti parlamentari per la disciplina di tempi, forme e limiti della discussione e deliberazione conclusiva \_

### **“Voto a data certa”**

Del tutto innovativa è la previsione relativa al cd. “voto a data certa” che disciplina la facoltà per il Governo di 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” (con possibilità di differimento del termine fino a 15 giorni, portando, così, il termine per la pronuncia in via definitiva a 85 giorni) (art. 72 c. 7 C sostituito).

Tale facoltà è esclusa per le leggi bicamerali, le leggi in materia elettorale, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, le leggi di concessione dell’amnistia e dell’indulto, le leggi di bilancio, le norme fondamentali e i criteri per l’equilibrio di bilancio.

Nel relativo procedimento legislativo il Senato dispone di termini ridotti della metà rispetto a quelli previsti per il procedimento monocamerale ordinario: 5 giorni per disporre di esaminare il disegno di legge, 15 giorni per la deliberazione di proposte di modificazione del testo approvato dalla Camera.

La disciplina delle modalità e dei limiti del procedimento è rinviata al regolamento della Camera.

Tale previsione rafforza le prerogative del Governo nell’ambito del procedimento legislativo rendendo certi i termini dell’iter di approvazione



dei disegni di legge di sua iniziativa connessi all'attuazione del programma di governo (non anche l'esito della discussione – emendamenti, voto - che rimane nella sovranità del Parlamento).

In parallelo con l'introduzione di tale nuova prerogativa del Governo, vengono “costituzionalizzati” i limiti di materia e di contenuto dei decreti-legge già previsti dall'art. 15 L. 400/1988 ed individuati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 32/2014 (art. 77 C modificato).

## 2. La revisione del Titolo V della II parte della Costituzione

### Riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni

La riforma, sostituendo l'art. 117 C, modifica, per le sole Regioni ad autonomia ordinaria (prevedendosi all'art. 39 c. 13 LC per quelle a Statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione delle nuove norme costituzionali solo a seguito della revisione dei rispettivi statuti da effettuarsi sulla base di “intese”), il sistema di riparto delle competenze legislative con:

- l'eliminazione formale della **competenza concorrente** tra Stato e Regioni prevedendo la sola **competenza esclusiva dello Stato** in cui sono confluite le materie di competenza concorrente ed altre (art. 117 c. 2 C sostituito),
- la determinazione di aree di **competenza propria delle Regioni** (art. 117 c. 3 C sostituito),  
mantenendo, invece, la **competenza residuale delle Regioni** “in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato” (art. 117 c. 3 C sostituito).

Viene, quindi, mantenuta l'impostazione per elenchi di materie assegnate rispettivamente allo Stato ed alle Regioni (ad autonomia ordinaria).

Le **materie di esclusiva competenza legislativa statale** vengono aumentate.

Tre queste, non di tutte viene riservata allo Stato l'integrale disciplina (con conseguente esclusione di alcuno spazio alla competenza legislativa regionale).

In particolare:

- in alcune materie la legge statale stabilisce “**principi generali**” (principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza: art. 121 c. 1 C.; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni: art. 117 c. 2 lett. P);
- in altre la legge statale determina “**disposizioni generali e comuni**” (per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare: art. 117 c. 2 lett. M; sull'istruzione: art. 117 c. 2 lett. N; sull'istruzione e formazione professionale: art. 117 c. 2 lett. O; sulle

- attività culturali e sul turismo: art. 117 c. 2 lett. S; sul governo del territorio: art. 117 c. 2 lett. U);
- in altre la legge statale disciplina **ambiti ed aspetti di interesse nazionale o sovranazionale** (programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica: art. 117 c. 2 lett. N; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile: art. 117 c. 2 lett. U; produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia: art. 117 c. 2 lett. V; infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza: art. 117 c. 2 lett. Z; porti e aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale: art. 117 c. 2 lett. Z); (relativamente alla disciplina di attività culturali, beni ambientali, culturali e paesaggistici, turismo, l'art. 117 c. 3 prevede la competenza legislativa delle Regioni in tali materie "per quanto di interesse regionale");
  - in altre, infine, la legge statale disciplina solo **una parte della materia** (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale: art. 117 c. 2 lett. M; funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane: art. 117 c. 2 lett. P).

In tutte le materie la cui disciplina non è integralmente demandata alla legislazione statale vi sono ambiti aperti all'esercizio di potestà legislativa regionale.

Le **materie di competenza regionale** sono individuate prevalentemente per finalità (pianificazione, programmazione, organizzazione, promozione, valorizzazione, dotazione infrastrutturale); le rimanenti concernono "la rappresentanza delle minoranze linguistiche", "la disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali", i "servizi scolastici".

In tutti gli ambiti della competenza propria regionale, peraltro, si esercita anche la competenza statale.

La competenza legislativa regionale, a norma dell'art. 116 c. 3 C sostituito, è suscettibile di limitata espansione.

E', infatti, previsto che possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie in alcuni settori delle materie di competenza esclusiva dello Stato (organizzazione della giustizia di pace; politiche sociali; politiche attive del lavoro; istruzione e formazione professionale; commercio con l'estero; governo del territorio).

Presupposto è l'equilibrio di bilancio della Regione destinataria.

Il procedimento prevede il parere degli enti locali, l'"intesa" tra lo Stato e la Regione destinataria, la attribuzione con legge bicamerale.

### **Clausola di supremazia**

Importante riforma in materia di riparto delle competenze legislative è quella recata dall'art. 117 c. 4 C sostituito. La norma prevede la facoltà per

il Governo di proporre leggi dello Stato in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o la tutela dell'interesse nazionale.  
Anche tale norma vale solo per le Regioni ordinarie.

### **L'eliminazione delle Province**

La riforma elimina dal testo della Costituzione le parole "Provincia" e "Province".

L'ordinamento, le funzioni ed il suffragio elettorale diretto delle Province sono già stati oggetto di interventi legislativi.

L'eliminazione dei riferimenti in Costituzione all'ente territoriale Provincia non ne comporta però l'effettiva scomparsa potendo lo stesso sopravvivere, seppure non più quale ente necessario costituzionalmente previsto, nell'ambito degli "enti di area vasta" previsti dall'art. 40 c. 4 LC.

## **3. I nuovi istituti di democrazia diretta e partecipazione**

### **Referendum abrogativo**

La riforma diversifica il quorum per la validità del referendum abrogativo in relazione al numero dei richiedenti:

- se la richiesta di referendum è stata avanzata da 500.000 elettori è necessaria, come nella Costituzione vigente, la partecipazione alla votazione della maggioranza degli aventi diritto al voto,
- se la richiesta è stata avanzata da 800.000 elettori, è sufficiente la partecipazione della maggioranza dei cittadini che hanno partecipato al voto alle ultime elezioni della Camera dei deputati (art. 75 c. 4 C sostituito).

### **Iniziativa legislativa popolare**

La riforma eleva da 50.000 a 150.000 il numero delle firme necessarie per la presentazione di un progetto di legge e prevede la garanzia della discussione e deliberazione conclusive della proposta di legge rinviandone, però, la disciplina dei relativi tempi, forme e limiti ai regolamenti parlamentari (art. 71 c. 3 C sostituito).

### **Altre forme di partecipazione**

Vengono introdotti nell'ordinamento nuovi istituti:

- referendum propositivi
- referendum di indirizzo
- altre forme di consultazione dei cittadini e delle formazioni sociali

demandandone, rispettivamente, la previsione delle relative condizioni ed effetti ad apposita legge costituzionale, e le modalità di attuazione ad apposita legge bicamerale (art. 71 c. 4 C sostituito).

#### **4. Gli organi di garanzia**

Tra gli organi di garanzia la riforma incide sul Presidente della Repubblica e sulla Corte costituzionale.

Del primo modifica le modalità di elezione (collegio elettorale; quorum nei diversi scrutini: art. 83 C modificato; elezione e proroga dei poteri in caso di scioglimento della Camera dei deputati: art. 85 C modificato) e di supplenza (art. 86 C modificato), ed il potere di scioglimento delle Camere (riferendolo alla sola Camera dei deputati: art. 88 c. 1 C sostituito).

Relativamente alla Corte costituzionale, la LC modifica le modalità di elezione dei giudici costituzionali di competenza parlamentare (demandandone la nomina, rispettivamente, di tre alla Camera e di due al Senato) (art. 135 C modificato) ed introduce una nuova forma di sindacato di legittimità costituzionale (giudizio preventivo di legittimità costituzionale delle leggi per l'elezione dei membri di Camera e Senato: art. 134 C modificato).

#### **5. La riduzione dei costi**

Finalizzate al “contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni”, citato nel titolo della LC, sono:

- la stessa riduzione del numero dei (soli) senatori,
- la limitazione della indennità parlamentare ai soli deputati,
- la soppressione del CNEL (art. 28 LC),
- la cd. eliminazione delle Province (art. 29 LC),
- la previsione ad opera di apposita legge statale degli emolumenti dei consiglieri regionali “nel limite dell’importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione” (art. 122 c.1 C modificato),
- il divieto di corrispondere rimborsi od analoghi trasferimenti monetari in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali (art. 40 c. 2 LC).

## **Parte II**

### **LA REVISIONE: CRITICA**

#### **1. Criticità tecnico-giuridiche**

##### **1. Senato**

###### **1.1 Composizione**

I) La composizione del Senato risulta ibrida: i consiglieri delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano sono membri di organi legislativi, i sindaci sono organi di governo.

II) Pur essendo il nuovo Senato rappresentativo non già delle sole Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano ma delle (diverse) istituzioni territoriali, e, quindi, anche dei Comuni, la LC prevede che i sindaci siano eletti dai consiglieri regionali e non dal Consiglio delle autonomie locali o da un apposito “collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione”, cioè da esponenti delle istituzioni territoriali – Comuni – che li esprimono e dovrebbero essere da loro rappresentate, come pure era stato previsto nel testo originario del DDLC (art. 2 DDLC sostitutivo dell’art. 57 C).

III) Non trova giustificazione la presenza, in una camera avente rappresentatività di istituzioni territoriali, dei senatori di nomina presidenziale per altissimi meriti nei confronti della Patria, né risulta coerente con la ragione della nomina la durata del relativo mandato.

## **1.2 Sistema elettorale**

I) Il sistema per la distribuzione dei seggi senatoriali tra le Regioni e le Province autonome “a base due” (art. 57 c. 3 C sostituito), in relazione al numero totale dei seggi (95), comporta che, su 21 Consigli, ben 10 - Valle d’Aosta, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise, Basilicata - possono eleggere solo 2 senatori; tale quota non consente l’elezione dell’unico senatore (l’altro eleggibile essendo il sindaco) “con metodo proporzionale” (ma ciò vale anche per i Consigli regionali della Calabria e della Sardegna, che eleggono 3 senatori, essendo eleggibili solo due consiglieri e non potendo maggioranza e minoranza avere lo stesso peso).

II) L’elezione dei senatori “in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri” (art. 57 c. 5 C sostituito), frutto dell’irrisolto contrasto politico tra le diverse opzioni confrontatesi nel corso dell’iter parlamentare del DDLC circa l’elezione diretta ovvero indiretta dei senatori, è limitata ai (senatori-)consiglieri e non anche ai (senatori-)sindaci; tale elezione “in conformità” pone l’alternativa tra una sorta di ratifica da parte dei consiglieri regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano del risultato delle elezioni dei relativi Consigli ed un voto libero dei consiglieri potenzialmente non conforme alle scelte degli elettori.

III) I “voti espressi” e la “composizione di ciascun Consiglio”, di cui all’art. 57 c. 6 C sostituito, sono criteri diversi per l’attribuzione dei seggi, con la conseguenza, o di doversi tenere conto (solo) della consistenza dei gruppi consiliari, oppure di doversi ritenere l’espressione usata nella norma come una sorta di endiadi e, quindi, tenere conto (solo) dei voti espressi dai consiglieri e attribuire i seggi con metodo proporzionale, come prefigurato nella disciplina transitoria posta dall’art. 39 c. 1 LC.

## **1.3 Rappresentanza e mandato**

Il divieto di mandato imperativo (mantenuto anche per i senatori), proprio della rappresentanza generale, non risulta corente con la rappresentanza di istituzioni territoriali, ed è espressione del dilemma irrisolto per la configurazione del Senato tra camera con rappresentanza territoriale e camera politica con senatori rappresentanti dei gruppi politici presenti nei consigli regionali.

## **1.4 Prerogative dei parlamentari**

Per i senatori elettivi, nella applicazione delle prerogative, può risultare difficile distinguere in concreto tra funzioni esercitate quale consigliere o sindaco e quale senatore.

## **1.5 Funzioni**

I) La funzione fondamentale del Senato - il “raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica” - sembra esaurirsi nella stessa composizione del Senato e nel concorso all’esercizio della funzione legislativa e quindi non configurare una funzione autonoma.

II) Le funzioni attribuite al Senato sono caratterizzate da eterogeneità (frutto della assenza di una chiara vocazione funzionale del Senato), particolare ampiezza in relazione al doppio incarico dei senatori elettivi con conseguente rischio di mancato pieno svolgimento delle funzioni stesse, incoerenza con la rappresentanza delle istituzioni territoriali di alcune delle funzioni, in particolare: la valutazione delle politiche pubbliche e dell’attività delle pubbliche amministrazioni, l’espressione di pareri sulle nomine di competenza del Governo, la verifica dell’attuazione delle leggi dello Stato.

III) Il concorso all’esercizio della funzione legislativa nei procedimenti monocamerale ordinari – la grande maggioranza dei casi – risulta scarsamente efficace in ragione dei limiti temporali per la deliberazione sulla richiesta di esame dei disegni di legge approvati dalla Camera e per la discussione e deliberazione delle proposte di modificazione del testo, della mera possibilità di emendamento senza alcun vincolo di conformazione o di (ri)approvazione a maggioranza qualificata da parte della Camera.

IV) Relativamente al potere di disporre inchieste “su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali”, possono presentare criticità i casi in cui una questione abbia profili sia di interesse nazionale che di interesse locale.

## **1.6 In particolare: concorso all’esercizio della funzione legislativa**

I) Le ipotesi di legislazione bicamerale si presentano come eterogenee, essendo, peraltro, la formulazione definitiva dell’art. 70 c. 1 C sostituito frutto di progressivi incrementi nell’iter di approvazione del DDLC (che prevedeva la sola ipotesi delle leggi di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali), in mancanza di una ratio unitaria; infatti, oltre a leggi attinenti al Senato quale camera a vocazione prevalentemente territoriale (quelle di cui ai numeri 4, 6, 7, 9, 10, 13, 14, 15, 16 dell’elenco nel paragrafo “Funzione legislativa” della parte I, capitolo 1), vi sono leggi attinenti al livello nazionale (quelle di cui ai numeri 1, 2, 3 dello stesso elenco), e leggi attinenti al livello sovranazionale ed internazionale (quelle di cui ai numeri 5, 8, 11, 12 dello stesso elenco).

II) La prevista partecipazione paritaria alla revisione e legislazione costituzionale, ed a rilevanti leggi non connesse alla dimensione territoriale, del Senato, organo non di diretta derivazione dal popolo sovrano ed a rappresentatività non nazionale, presenta criticità rispetto al principio della sovranità popolare.

## **2. Elezione del Presidente della Repubblica**

La richiesta maggioranza qualificata dei votanti, dal settimo scrutinio, può favorire la mancata partecipazione al voto di uno o più gruppi e/o singoli parlamentari con rischio di elezione con basso numero di votanti e conseguente scarsa legittimazione del presidente eletto con ristretto numero di voti; al contrario, se si ritiene, in base all'esperienza, che, sempre, tutti i parlamentari partecipino al voto per l'elezione del Presidente della Repubblica, la norma appare superflua.

## **3. Elezione dei giudici della Corte costituzionale**

I) Non proporzionato appare il numero dei giudici nominabili dalle due camere in relazione al numero dei rispettivi membri.

II) La nomina di due giudici dal solo Senato può comportare il rischio di contaminazione dell'organo con interessi localistici.

## **4. Minoranze e opposizioni, dovere di partecipazione ai lavori parlamentari**

I) Nessun vincolo contenutistico è posto alla regolamentazione dei diritti delle minoranze e dello statuto delle opposizioni demandata in toto ai regolamenti parlamentari senza previsione di regole minime a tutela delle opposizioni - ad es. in materia di designazione da parte delle opposizioni dei presidenti di commissioni aventi funzioni di controllo o garanzia, di iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni con riserva di tempi e previsione del voto finale - con conseguente impossibilità di difesa davanti alla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni per eventuali violazioni dei diritti delle opposizioni.

II) Scarsamente coerente si presenta la previsione di "diritti delle minoranze parlamentari" nel Senato, organo rappresentativo di istituzioni, a conferma della sua irrisolta natura.

III) La previsione del dovere di partecipare ai lavori parlamentari non risolve il problema del contemporaneo esercizio da parte dei senatori elettivi delle funzioni connesse alle rispettive cariche presso gli enti di provenienza.

## **5. Procedimenti legislativi**

I) Relativamente ai procedimenti bicamerali, le materie risultano di difficile esatta identificazione e frequenti sono i casi di leggi complesse, plurisetoriali, con possibilità che uno o più articoli riguardino materie bicamerali; ne conseguono, alternativamente, la necessità di scorporo in diversi testi normativi soggetti a diversi procedimenti, od il rischio di conflitti di attribuzioni fra poteri dello Stato sollevati dal Senato nei



riguardi di leggi approvate con procedimento monocamerale su materie da questo ritenute di competenza bicamerale.

II) La previsione, per le leggi bicamerali, del necessario “oggetto proprio” e della modificazione ed abrogazione “in forma espressa” delle stesse, può comportare proliferazione di illegittimità per vizi formali di tali leggi.

III) La mancata previsione di organismi bicamerali, ed in genere di procedure in funzione conciliativa, può provocare il blocco del procedimento legislativo bicamerale in caso di disaccordo tra le due camere, non potendo, peraltro, più il Governo porre la questione di fiducia al Senato (fuoriuscito dal circuito della fiducia), né essendo questo suscettibile di scioglimento.

IV) La varietà dei procedimenti legislativi comporta il rischio di aumento di ricorsi alla Corte costituzionale per vizi formali delle leggi per modalità di esercizio del potere legislativo contrastanti con le previsioni della costituzione.

V) Nei procedimenti monocamerali non risultano sufficientemente chiari i limiti e le modalità di intervento del Senato (proposta di emendamenti puntuali a singoli articoli, ovvero di riformulazione integrale, ovvero di integrazioni e coordinamento) e del successivo esame della Camera (limitato alle parti oggetto di proposta di modifica del Senato o meno), né è previsto il caso di introduzione da parte della Camera di ulteriori modifiche rispetto a quelle proposte dal Senato.

VI) Nel procedimento per le leggi ex art. 117 c. 4 C sostituito (cd. clausola di salvaguardia) non è previsto e regolamentato il caso di mancato raggiungimento della maggioranza assoluta della Camera per non conformarsi agli emendamenti proposti dal Senato (conseguono l’obbligo per la Camera di conformarsi o la mancata approvazione della legge?).

VII) Incompleta risulta la regolamentazione del procedimento per le leggi di bilancio.

VIII) Nel procedimento per i disegni legge di conversione dei decreti legge il Senato comincia a lavorare su un testo non ancora definitivo e ha solo dieci giorni per proporre modifiche avendo a disposizione il testo definitivo.

IX) Non è chiaro quale procedimento debba seguirsi per i disegni di legge di conversione di decreti legge in materie riservate alla legge bicamerale, con rischio di elusione del procedimento bicamerale mediante l’uso del decreto legge per le materie di cui all’art. 70 c. 1 C sostituito.

X) Debole appare la funzione conciliativa dei contrasti di competenza tra le due camere attribuita ai rispettivi presidenti mediante intesa senza previsione di organi conciliativi paritetici per il caso di mancata intesa; non sono espressamente previsti né il caso di mancata intesa né la sindacabilità o meno delle intese da parte della Corte costituzionale (e, cioè, la possibilità da parte del Senato di sollevare conflitto di attribuzione davanti

alla Corte costituzionale per violazione dell'art. 70 C. in caso di mancata intesa o di intesa in violazione delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo).

XI) Non risulta chiaro se, nel procedimento ex art. 71 c. 2 C modificato (richiesta da parte del Senato alla Camera di esaminare un disegno di legge), il Senato può discutere e approvare una proposta di legge per poi trasmetterla alla Camera o può solo sollecitare la Camera ad esaminare un disegno di legge ivi già presentato.

### **5.1. In particolare: il “voto a data certa”**

I) La genericità dell'espressione “essenziale per l'attuazione del programma di governo” rende insindacabile da parte della Camera la decisione del Governo di qualificare in tal modo qualsivoglia disegno di legge.

II) L'introduzione del voto a data certa rende ingiustificato il mantenimento del potere di decretazione d'urgenza invariato negli attuali generici presupposti.

III) Il rinvio di modalità e limiti del procedimento al regolamento della Camera dei deputati non pone alcun vincolo di contenuto.

### **6. Riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni**

I) L'elencazione per “materie” delle competenze legislative, la discrezionalità dello Stato nel delimitare gli ambiti delle “norme generali e comuni” e gli ambiti di interesse nazionale e sovranazionale, la vaghezza di alcune terminologie (es. “programmazione strategica, infrastrutture strategiche”), l'individuazione delle materie di competenza regionale per “finalità” o ambiti di disciplina, sono possibile fonte di alto livello di conflittualità fra Stato e Regioni.

II) La previsione delle norme statali “generali e comuni”, potendo queste essere anche di dettaglio, consente allo Stato di dettare discipline esaustive della materia togliendo ogni spazio alla legislazione regionale.

III) La mancata applicazione della riforma del riparto di competenze legislative alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti (potenzialmente irrealizzabile in ragione della necessità di conseguire l'”intesa” con gli enti territoriali stessi), determina una maggiore divaricazione tra le autonomie ordinaria e speciali.

IV) Manca la previsione di una operativa funzione di “governo cooperativo” del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

#### **6.1. In particolare: la cd. “clausola di supremazia”**

I) La portata generale del potere governativo, senza cioè limiti di oggetto, e la genericità delle condizioni, in particolare l'”interesse nazionale”,

comportano il pericolo di discrezionale deroga al riparto di competenze legislative.

II) In ragione della politicità della decisione della Camera in merito all'unità della Repubblica ed all'interesse nazionale, la sindacabilità da parte della Corte costituzionale sarà presumibilmente limitata alla manifesta irragionevolezza ossia all'esercizio manifestamente abnorme e distorto del potere legislativo statale.

III) Il mancato inserimento di tale legge tra quelle bicamerali e la mera garanzia dell'onere di approvazione a maggioranza assoluta della Camera ove si discosti dalle indicazioni del Senato, risultano criticabili in un contesto di leggi elettorali (quali il cd. Italicum od analoghe) ad effetto maggioritario che preconstituiscono alla Camera maggioranze più che assolute.

## **7. Referendum abrogativo**

La necessità del quorum per la validità del referendum serve per evitare che una minoranza di elettori possa eliminare una legge approvata dalla maggioranza dei parlamentari; ciò però, sul presupposto che la maggioranza parlamentare rispecchi effettivamente la maggioranza degli elettori e che questi partecipino massicciamente alle elezioni. Tali presupposti sono in parte venuti meno in ragione della riduzione della partecipazione al voto e delle leggi elettorali ad effetto maggioritario. In tale mutato contesto il quorum per la validità può comportare che una legge non sia abrogata nonostante il numero dei voti favorevoli sia anche superiore a quello riportato nelle precedenti elezioni dalle forze politiche che, grazie al premio di maggioranza, hanno approvato la legge. Ne consegue l'opportunità di collegare in via generale il quorum per la validità al numero dei votanti alle ultime elezioni. Ingiustificatamente la riforma prevede ciò nel solo caso della raccolta di 800.000 firme per la presentazione della richiesta di referendum. Con ciò mettendo in relazione due elementi – il numero delle firme dei richiedenti ed il quorum per la validità – aventi finalità diverse: l'uno assicurare la serietà della richiesta, l'altro evitare il ribaltamento della decisione della maggioranza parlamentare da parte di una minoranza di elettori.

## **8. Iniziativa legislativa popolare**

I) Anche in questo caso di rinvio ai regolamenti parlamentari non viene posto alcun vincolo contenutistico alla normazione.

II) E' censurabile la mancata previsione di meccanismi compensativi, quali la sottoponibilità a referendum della proposta di legge di iniziativa popolare, nei casi di mancata discussione e deliberazione, rigetto o emendamento da parte del Parlamento.

## 9. Altre forme di partecipazione

La previsione dei nuovi istituti è assolutamente generica risolvendosi in un mero rinvio privo di contenuti a leggi costituzionali e ordinarie.

### 2. Lettura critica

#### 1. Il “peccato originale” della revisione

La legge costituzionale detta Renzi-Boschi dai nomi dei presentatori del disegno di legge, è **legge “di maggioranza”** - a parte la Costituzione del 1948, approvata il 22.12.1947 dall'Assemblea costituente con 453 voti favorevoli (e 62 contrari) pari all'87,8% dei 515 presenti ed all'81% dei 556 componenti, eletti con sistema proporzionale puro e, perciò, pienamente rappresentativi del corpo elettorale, di tutte le successive leggi costituzionali e di revisione costituzionale, solo tre sono state approvate con maggioranza inferiore ai due terzi e, quindi, sottoposte a referendum (quella di riforma del Titolo V approvata dal centrosinistra nel 2001 e confermata dal referendum; quella approvata dal centrodestra nel 2005 e bocciata dal referendum del 25-26 giugno 2006; quella Renzi-Boschi) - **ristretta e variabile** (tra il 56% ed il 58%, corrispondente ai soli partiti di maggioranza Partito Democratico, Area popolare, Scelta civica per l'Italia, più il gruppo parlamentare Alleanza liberalpopolare-autonomie, caratterizzata, nel corso del procedimento di discussione ed approvazione da scissioni nell'ambito delle forze politiche di centrodestra e da cambi di gruppo parlamentare di numerosi esponenti delle stesse) **determinata dal premio di maggioranza** (previsto dalla legge elettorale cd. Porcellum dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con sentenza n. 1/2014) e, perciò, rappresentativa di una percentuale ben più limitata del corpo elettorale; **anzi, “di Governo”** avendo il governo non solo presentato il disegno di legge costituzionale (atto Senato 1429, proponenti il Presidente del Consiglio Matteo Renzi ed il Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi), ma avendo posto la riforma della Costituzione tra i principali obiettivi del governo ed avendo condizionato alla sua approvazione nei termini voluti dal governo stesso la propria sopravvivenza e, di conseguenza, le sorti della stessa legislatura (con pressioni su senatori dissidenti, sostituzioni di membri di commissioni parlamentari, ripetuto ricorso al voto di fiducia, utilizzo di escamotages, quali l'”emendamento canguro”, per impedire la discussione di emendamenti); **identificata in due esponenti di un solo partito** (la “personalizzazione” non è stata una svista, ma una scelta consapevole! Se la riforma attuale è incontestabilmente la riforma di

Boschi e di Renzi, anche se quest'ultimo aveva in una occasione tentato di attribuirlo a Napolitano, il quale, però, subito, ne aveva negata la paternità a sua volta attribuendola al Parlamento, può forse dirsi “di chi è” la Costituzione del 1948? Qualcuno ha potuto mai sostenere che la Costituzione del 1948 era la costituzione di De Gasperi e Dossetti o di Togliatti e Terracini? Solo la polemica politica aveva portato a dichiarare, sarcasticamente, che la costituzione era “scritta per metà in latino e per metà in russo” con riferimento alle due ideologie che l'avrebbero maggiormente ispirata: quella cattolica, donde la citazione della lingua ufficiale della Chiesa cattolica, quella comunista, da cui la citazione della lingua del “Paese guida”), con conseguente svalutazione della Costituzione da casa comune, “destinata a durare” (come auspicato da Piero Calamandrei nel suo intervento del 4.3.1947 alla Assemblea costituente), a norma tra le norme, perfettibile (“meglio questo che niente”, viene spesso ripetuto dai sostenitori della riforma), modificabile in relazione al mutevole gioco delle maggioranze; **scritta dal punto di vista della maggioranza, del governo** (in antitesi a quanto raccomandato da Calamandrei, v. oltre: “Le ideologie della revisione”), **miope** (ancora, in contrasto con quanto auspicato da Calamandrei, ivi), **imprudente** (dimentichi di quanto affermato da Zagrebelsky, ivi), **con alla base contestabili idee di costituzionalismo, di democrazia, di parlamento** (ivi).

## 2. Una analisi discutibile e precise ideologie alla base della revisione

La **analisi** della patologia del sistema istituzionale italiano e dei necessari “rimedi” contenuti nella revisione, come emerge dalla stessa relazione al DDC e dai discorsi ripetuti dai presentatori e sostenitori, si presenta, da un lato discutibile e datata, dall'altro chiaramente frutto di precise impostazioni ideologiche.

Sotto il primo aspetto, discutibili risultano le affermazioni relative alla “debolezza” dei governi che non sarebbero in grado di attuare compiutamente e tempestivamente il loro programma ed alla lentezza dei procedimenti legislativi.

### **Povero Governo?**

Berlusconi, quando era al governo, si vantava di avere fatto 40 riforme; l'attuale governo si vanta di avere fatto in due anni riforme “pazzesche” (il Jobs Act, la buona scuola, la riforma della pubblica amministrazione, la legge elettorale, le unioni civili, la riforma della Costituzione): mettiamoci d'accordo! E' o non è in grado il governo di realizzare il proprio programma?

In realtà:

- il **Government ha notevoli poteri per perseguire l'indirizzo politico: decretazione d'urgenza** (di frequente uso: nella scorsa XVI legislatura sono stati presentati dal Governo al Parlamento per la conversione 118 decreti-legge e sono stati approvati 114 disegni di legge di conversione – fonte: “Il Governo in Parlamento XVI legislatura”), facoltà di porre la **questione di fiducia** per l'approvazione di disegni di legge o di singoli articoli di questi ed in particolare dei maxiemendamenti ai decreti-legge e dell'articolo unico di conversione in legge di questi ultimi (facoltà di frequente uso: nella scorsa XVI legislatura la questione di fiducia è stata posta, alla Camera dei deputati 60 volte, al Senato 36 volte – fonte: “Il Governo in Parlamento XVI legislatura”; nella attuale XVII legislatura, alla data del 30.3.2016, è stata posta, alla Camera dei deputati 32 volte, al Senato 33 volte – fonte: Camera.it), **legislazione delegata** (spesso caratterizzata da: genericità dei principi e criteri direttivi contenuti nelle leggi-delega, scarsa incidenza dei pareri delle commissioni parlamentari, eccessi di delega), **maxiemendamenti**, e, comunque, già attualmente la legislazione di iniziativa governativa prevale nettamente su quella di iniziativa parlamentare (nella scorsa XVI legislatura il Governo ha presentato complessivamente 412 disegni di legge – 114 ordinari, 118 di conversione di decreti-legge, 6 costituzionali, 174 di ratifica di trattati internazionali – ed il Parlamento ne ha approvati complessivamente 322 - 72 ordinari, 114 di conversione di decreti-legge, 1 costituzionale, 135 di ratifica di trattati internazionali; ciò a fronte della approvazione di 85 proposte di legge di iniziativa parlamentare, corrispondenti al 22% della legislazione – fonte: “Il Governo in Parlamento XVI legislatura”; i problemi dei Governi italiani sono derivati non dalla Costituzione ma da conflittualità tra le forze politiche di maggioranza ed all'interno delle stesse, contesa per la guida del governo, disomogeneità delle coalizioni di governo).

### **Che lento il Parlamento?**

Molti sono gli esempi di come, in presenza di una forte volontà politica, l'attuale assetto bicamerale paritario non impedisca affatto la veloce discussione ed approvazione delle leggi.

Uno per tutti: una legge in 13 giorni. La legge n. 188/2015 “ratifica ed esecuzione dell'accordo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al fondo di risoluzione unico”, presentata al Senato il 13 novembre 2015, venne definitivamente approvata dalla Camera il 26 novembre 2015.

Inoltre:

- la **produzione legislativa italiana** per legislatura è quantitativamente in linea con quella degli altri Paesi dell'UE (nel biennio 2011-2012, hanno approvato, rispettivamente, il Parlamento italiano 173 leggi, il Parlamento tedesco 281 leggi in un ordinamento in cui spesso viene usata la legge per

puntuali interventi di “manutenzione” normativa, il Parlamento francese 193 leggi, il Parlamento spagnolo 75 leggi, il Parlamento inglese 48 leggi – fonte: Servizio studi del Senato Nota breve n. 11 – giugno 2013 “Tempi del legiferare: i dati”);

- la cd. “**navette**” (passaggio reiterato da una camera all’altra delle proposte di legge) riguarda un numero limitato di casi (in particolare, nella scorsa XVI legislatura 2008-2013: su 391 leggi complessivamente approvate, 301 lo sono state con la sola doppia lettura, una per ciascuna Camera, cioè, senza “navette”; hanno richiesto 3 letture 75 disegni di legge; hanno richiesto 4 letture 12 disegni di legge; hanno richiesto più di 4 letture 3 disegni di legge – fonte: Servizio studi del Senato Nota breve n. 10 – giugno 2013 “Bicameralismo e navette: i dati”);

- la lentezza dell’iter dei disegni di legge più controversi non deriva dal sistema bicamerale paritario (spesso, in realtà, usato per evitare l’approvazione di leggi su cui manca l’accordo politico all’interno delle stesse maggioranze parlamentari) e dalle navette ma dal tempo in cui rimangono **fermi in commissione** o dal **rinvio in commissione** per riasse a causa di contrasti politici.

D’altra parte nella funzione legislativa, la velocità non è un valore assoluto. All’Assemblea costituente il grande costituzionalista Costantino Mortati individuava come una delle possibili funzioni del Senato la “**funzione ritardatrice della produzione legislativa**”; era pazzo? L’Italia del 1947 poteva permettersi lentezze e inefficienze della produzione legislativa?

In realtà il **parlamentarismo** è tecnica utile al confronto tra prospettive politiche diverse tendente a compromesso ed a maggiore consenso al fine dell’effettività delle scelte normative, e, quindi, i tempi del confronto sono una risorsa più che un problema.

Ancora, la causa del “**ricorso eccessivo alla decretazione d’urgenza e l’emergere della prassi della questione di fiducia su maxi emendamenti**” da parte dei governi non è la lentezza e non prevedibilità dei tempi di approvazione dei disegni di legge governativi, che, peraltro, sono normalmente molto inferiori a quelli delle proposte di legge di iniziativa parlamentare, ma la scarsa compattezza delle maggioranze, cioè problemi politici, non procedurali, oppure la volontà del governo di accelerare il procedimento legislativo comprimendo la discussione parlamentare (“questione di fiducia tecnica”, sul disegno di legge di conversione dei decreti-legge, sui maxi emendamenti sostitutivi di parti o interi progetti di legge).

Quanto alla finalità della “**stabilità**” dei governi, perseguita con la limitazione del voto di fiducia ad una sola Camera, la storia della Repubblica smentisce categoricamente l’esistenza di alcun rapporto tra l’instabilità dei governi ed il voto di fiducia bicamerale.

Dalla nascita della Repubblica fino al 2013, infatti, MAI i problemi di stabilità delle maggioranze e dei governi sono dipesi dall'esistenza di due Camere e dalla diversità di maggioranze in queste: le crisi di governo sono quasi sempre state "extraparlamentari" (dinamiche di partito, conflitti sociali), quasi mai il Governo non aveva la maggioranza in entrambe le Camere (ciò accadde ad inizio legislatura al primo governo Berlusconi nel 1994), solo nel 2013 le elezioni hanno determinato un Senato in cui nessuna delle forze politiche o coalizioni aveva la maggioranza (i problemi sono nati con l'avvento delle leggi elettorali cd. Mattarellum e, soprattutto, cd. Porcellum, che prevedendo modalità diverse di attribuzione dei premi di maggioranza alla Camera ed al Senato, hanno determinato la formazione di forze parlamentari leggermente diverse tra Camera e Senato, con conseguente maggiore difficoltà per i governi ad ottenere la fiducia e a fare approvare i loro disegni di legge).

A sua volta, "**l'elevata conflittualità tra i diversi livelli di governo**", e cioè i frequenti conflitti di attribuzione insorti tra Stato e Regioni, che si pretende causata dalla potestà legislativa concorrente, e che, su tale premessa, ha determinato la eliminazione (formale) di tale tipo di competenza con riconduzione delle relative materie alla competenza esclusiva dello Stato, è, in realtà congenita al sistema di riparto di competenze legislative "per materie", che non viene posto in discussione dalla revisione.

L'analisi si presenta, poi, "vecchia" (nella parte relativa alla pretesa debolezza dei governi risale, come visto, almeno al 1975) e parziale.

In realtà le **patologie che affliggono oggi il sistema politico-istituzionale italiano** si chiamano:

- debolezza (non certo dei governi ma) del Parlamento (composto, grazie alla legge elettorale cd. Porcellum, da "nominati" dai partiti, formalmente "senza vincolo di mandato", ma sostanzialmente "con vincolo di ricandidatura") e dei corpi intermedi, in particolare sindacati (emarginati dal sostanziale ripudio governativo della concertazione) e partiti (prevalenza di partiti "personalisti": sempre più basati sulla fedeltà al "capo", sempre meno luoghi di elaborazione e di discussione, sempre meno radicati nel territorio e, quindi, non più strumento per la partecipazione continuativa dei cittadini alla politica),
- trasformismo parlamentare,
- incapacità delle classi politiche nazionali di governare i conflitti e regolare i fenomeni sociali (vedi i rinvii delle decisioni sui cd. temi eticamente sensibili),
- corruzione, scadimento delle classi politiche locali, e, specularmente:
- crisi di consenso dei cittadini verso istituzioni e partiti, astensionismo e crollo delle iscrizioni ai partiti,



in una parola: “crisi della democrazia” intesa come democrazia partecipata e non “del giorno delle elezioni” (che, come dice il presidente del consiglio, si conclude la sera stessa delle elezioni con il risultato ed il vincitore che, dal giorno dopo e per i successivi cinque anni governa senza intoppi e rallentamenti), crisi di rappresentanza politica (parlamento e governo non sanno più come rappresentare interessi, aspettative, ideali del loro elettorato).

Nessuno di questi problemi è affrontato e risolto dalla riforma costituzionale!

Ma, prima ancora, si pone il quesito: per risolvere le patologie del sistema politico-istituzionale sono necessarie riforme costituzionali?

In relazione alla riforma costituzionale approvata dal centrodestra e bocciata dal referendum del 2006, il prof. R. Bin avanzava una critica radicale:

*“A nessuno sfugge che il sistema istituzionale italiano funzioni male; ma le cause di ciò stanno davvero nelle norme costituzionali? La risposta non può che essere negativa. (...) Se il sistema politico italiano ha un rendimento diverso da quello degli altri paesi, e non ci soddisfa, ciò ovviamente non dipende dalle regole “formali”, ma dal modo in cui esse sono applicate e dal funzionamento di fatto del sistema politico. Pensare di poter cambiare il sistema politico attraverso nuove regole formali è di per sé sbagliato. (...) I mali stanno nel sistema politico, nella frantumazione dei partiti e, forse, nella frantumazione della società stessa: se non si risolvono questi problemi, ogni alternativa rischia di portarci verso un sistema autoritario. (...) In astratto, dunque, ci sarebbero riforme utili, ma queste non toccano la costituzione (...) **le riforme costituzionali non servono a niente!**”*

(da: “La riforma costituzionale (risposte a 5 quesiti)” di R. Bin).

Le **finalità dichiarate** nella stessa relazione al DDLC (v. sopra al capitolo “Storia, ragioni, finalità della revisione”) e sempre ribadite dai presentatori e sostenitori della revisione lasciano intravedere il **reale obiettivo** della revisione.

Questo, grazie anche alla interazione della revisione costituzionale con la legge elettorale cd. Italicum, sembra essere la semplificazione della vita del governo con la eliminazione dei possibili ostacoli alle sue politiche mediante la riduzione del suffragio universale diretto (non elettività del Senato), la maggioranza monopartito alla camera precostituita per legge (Italicum), il controllo dei lavori parlamentari con il voto a data certa, la sostanziale emarginazione del senato espulso dal circuito fiduciario e reso inoffensivo nei procedimenti legislativi monocamerale, il superamento di eventuali ostacoli derivanti dalla (residua) potestà legislativa delle Regioni con il riaccentramento della potestà legislativa e con la clausola di supremazia.

La riforma perciò, come sostenuto da Massimo Cacciari, “*nasce stravecchia, anzi, come qualcuno ha detto, è una riforma postuma*”.

Infatti, si persiste ancora e sempre nel rafforzamento del governo (non accompagnato da un rafforzamento del Parlamento e della sua rappresentatività), nell’accentramento delle competenze legislative, nella moltiplicazione degli enti di secondo livello non elettivi, assecondando l’allontanamento dei cittadini dalla politica ed incoraggiando anzi le spinte antipolitiche e qualunquiste (v. lo slogan “mandiamo a casa i politici”).

Si dice di perseguire la “**democrazia decidente**”, ma: nessuna costituzione democratica è improntata ad un “principio della decisione”, tutte, invece, si ispirano a due grandi principi, quello della separazione dei poteri e quello dei freni e contrappesi; eppoi: nelle democrazie parlamentari la decisione non è mai del solo governo e del suo capo ma è una decisione presa ed approvata da una maggioranza parlamentare; e ancora: nessuna norma può imporre il decisionismo quando sono spesso gli stessi governi e le stesse maggioranze a non voler prendere decisioni difficili che potrebbero fare perdere consensi.

### **Le ideologie della revisione**

Alla base della riforma, in connessione con la legge elettorale cd. Italicum, si possono, poi, riconoscere chiaramente:

#### **I) Idee di costituzionalismo:**

- semplificare per governare, concentrazione dei poteri, tutela della stabilità dei governi, primazia del governo (in contrapposizione all’idea di costituzionalismo come insieme di principi e regole generali per limitare il potere, dividere il potere, articolare i poteri in equilibrio tra di loro, e assicurare i diritti),

- una costituzione “dal punto di vista governativo”, nell’ottica della maggioranza (in contrapposizione all’auspicio formulato da Piero Calamandrei nell’intervento del 4.3.1947 alla Assemblea costituente, secondo cui la costituzione dovrebbe essere scritta dal “**punto di vista della minoranza (...), di quella che potrà essere domani la minoranza, in modo che le garanzie costituzionali siano soprattutto studiate per difendere domani i diritti di questa minoranza**” (...) con “*spirito di umiltà minoritaria*”)

- senza, peraltro, allegramente liberi dall’irriso “complesso del tiranno” imputato ai costituenti, minimamente preoccuparsi della possibilità di future “maggioranze antidemocratiche e governi autoritari” (ancora una volta in antitesi a quanto raccomandato da Calamandrei nell’intervento sopra citato: “**la Costituzione deve essere presbite, deve vedere lontano, non essere miope**”, ed a quanto ricordato da Gustavo Zagrebelsky: “**la Costituzione è ciò che un popolo si dà nel momento in cui è sobrio a far valere per il tempo in cui sarà ebbro**” – “La virtù del dubbio. Intervista su etica e diritto”).

## **II) Idee di democrazia:**

- concezione minimalista e formale della democrazia, “democrazia del giorno delle elezioni”, democrazia ogni cinque anni (in contrapposizione all’idea di democrazia rappresentativa e partecipativa: la sovranità popolare si esercita attraverso l’elezione di organi rappresentativi e la partecipazione continuativa a partiti, movimenti, associazioni per concorrere effettivamente alla determinazione dell’indirizzo politico anche tra un’elezione e l’altra);
- il declino della partecipazione visto come segno della funzionalità del sistema e della buona salute delle istituzioni democratiche;
- democrazia immediata o d’investitura: la sovranità popolare si esprime ed esaurisce nella scelta del capo del governo, maggioranza servente l’esecutivo (“comitato direttivo della maggioranza”), ratificante; infatti, nella legge elettorale cd. Italicum si parla di “capo della forza politica” che “si candida a governare” (art. 14-bis del DPR 361/1957 come riformato dall’art. 2 c. 8 della L. 52/2015): non si eleggono i deputati per essere rappresentati ma per eleggere il capo del governo;
- concezione schumpeteriana della democrazia come formazione di maggioranze di governo per mezzo della competizione elettorale tra due o più partiti (in contrapposizione all’idea di democrazia pluralista rappresentativa di diversità e conflitti);
- democrazia competitiva (in contrapposizione all’idea di democrazia consociativa);
- “democrazia decidente”, primato della decisione: la funzione della democrazia è la creazione di una maggioranza.

## **III) Idee di Parlamento:**

- “centralità del Governo” con corrispondente emarginazione del Parlamento, espropriato dal governo nell’esercizio della funzione legislativa e ridotto dalle leggi elettorali maggioritarie nella sua capacità di rappresentare il pluralismo sociale (in contrapposizione all’idea di parlamento quale organo di rappresentanza del pluralismo sociale, degli interessi reali, luogo di discussione di provvedimenti prima che di approvazione di questi, “centralità del Parlamento”);
- Parlamento quale organo fondato sulla decisione, luogo di approvazione di provvedimenti non discussi: v. abuso di decretazione e di delega, maxiemendamenti, uso continuo della fiducia per impedire la discussione ed il voto di emendamenti non graditi dal governo, contingentamento generalizzato dei tempi di discussione.

### **3. I contenuti della revisione: stranezze, incongruenze, disfunzionalità, equivoci, illusioni, promesse al posto di norme.**

Analizzando criticamente titolo e contenuti normativi della revisione, non possono non rilevarsi, oltre alle criticità tecnico-giuridiche già evidenziate, stranezze, incongruenze, disfunzionalità, equivoci, illusioni, promesse al posto di norme.

#### **Un ben strano titolo della legge costituzionale (che troveremo sulla scheda) – della serie: dopo la finanza creativa, i titoli delle leggi creativi - un titolo a misura di referendum**

(“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”)

Non è la prima volta che il legislatore esercita la sua creatività nella redazione dei titoli di leggi.

Un precedente: il D.Lvo 23/2015 cd. Jobs act (“disposizioni in materia di contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti”). Sembrerebbe introdurre un nuovo tipo di contratto di lavoro ed invece è una legge che modifica la disciplina dei licenziamenti nei contratti a tempo indeterminato stipulati dopo l’entrata in vigore del decreto stesso, e, per di più, prevede non già diversi tipi di tutela crescente (ciò che giustificerebbe la parola “tutele”) ma la stessa unica forma di tutela (quella risarcitoria, che prende il posto di quella ripristinatoria, a mera indennità per illegittimo licenziamento crescente col passare degli anni di anzianità di servizio).

Il titolo della legge costituzionale indica cinque voci-argomento:

- 1) superamento del bicameralismo paritario
- 2) riduzione del numero dei parlamentari
- 3) contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni
- 4) soppressione del CNEL
- 5) revisione del titolo V della parte II della Costituzione

Al fine di risparmio della spesa pubblica, che assume anomala centralità in una riforma costituzionale, sono riconducibili, come visto, diverse previsioni: la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL, l’elezione indiretta dei senatori che, mantenendo le rispettive cariche rivestite (consigliere regionale/sindaco), ne mantengono il relativo trattamento con conseguente limitazione dell’indennità parlamentare ai soli deputati, l’abolizione delle Province, la previsione ad opera di apposita legge statale di un tetto massimo ai compensi dei componenti degli organi collegiali regionali.

Non trovano, viceversa, esplicitazione nel titolo gli ulteriori due indirizzi di fondo che caratterizzano la revisione:

- il **rafforzamento del Governo**,

- la **ricentralizzazione in capo allo Stato della potestà legislativa**.

In particolare, il **rafforzamento del Governo** nei confronti del Parlamento è perseguito dalla interazione della riforma costituzionale con la legge elettorale cd. Italicum.

Mentre, infatti, la legge elettorale garantisce al governo una maggioranza più che assoluta (340 seggi su 630) nella Camera dei deputati (rafforzamento strutturale indiretto), la riforma concentra nella sola Camera dei deputati il rapporto fiduciario e gran parte dei procedimenti legislativi caratterizzati da tempi strettamente cadenzati (relativamente alla partecipazione del Senato a tali procedimenti) e delinea un ruolo debole del Senato (per composizione e funzioni) non in grado di fungere da contrappeso al potere dell'asse maggioranza-governo, concede al Governo il potere di far discutere e deliberare dal Parlamento un proprio disegno di legge entro un termine massimo (cd. voto a data certa) (rafforzamento funzionale indiretto).

Al rafforzamento dell'asse maggioranza parlamentare-governo, portato immediato del combinato-disposto legge elettorale-riforma costituzionale, fanno riscontro una tutela delle opposizioni e delle minoranze rinviata senza alcun vincolo contenutistico ai futuri regolamenti parlamentari ed un rafforzamento degli istituti di democrazia diretta (proposte di legge di iniziativa popolare, referendum propositivo e di indirizzo) anch'esso rinviato, rispettivamente, ai regolamenti parlamentari ed a leggi costituzionale ed ordinaria.

In proposito diversi costituzionalisti rilevano l'incidenza della combinazione legge elettorale-riforma costituzionale sulla forma di governo.

Si è osservato, in particolare che, mentre il cd. voto a data certa costituzionalizza il predominio governativo nell'esercizio della funzione legislativa, già realizzato di fatto, la legge elettorale trasforma il Governo ed il Presidente del consiglio da emanazione (mediante il rapporto fiduciario) della maggioranza parlamentare e nomina da parte del Presidente della Repubblica ad investitura obbligata sulla base del voto popolare con maggioranza precostituita, esito scontato del voto di fiducia, vincolo del Presidente della Repubblica nella nomina del capo della forza politica che ha ottenuto la maggioranza mediante l'attribuzione del premio di maggioranza, tendenziale insostituibilità in corso di legislatura del governo/presidente del consiglio.

Si parla così di "democrazia di investitura" o di forma di governo "neoparlamentare" inedita nell'ambito delle maggiori democrazie.

La **ricentralizzazione in capo allo Stato della potestà legislativa**, con speculare ridimensionamento della potestà legislativa delle Regioni (ad autonomia ordinaria), è realizzata mediante l'aumento delle materie di competenza legislativa dello Stato e l'introduzione della cd. clausola di supremazia (o di salvaguardia) che consente al Governo di proporre leggi in materie non riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, quindi, in materie di competenza legislativa propria delle Regioni, sul presupposto della necessità di tutelare l'unità giuridica o economica della Repubblica o l'interesse nazionale.

Relativamente al sistema delle autonomie regionali, ridisegnando il riparto delle potestà legislative dello Stato e delle Regioni ordinarie e così incidendo sulla espressione più rilevante della autonomia politica delle Regioni, la riforma incide sulla stessa forma di Stato.

L'analisi del titolo della legge costituzionale in relazione all'articolato dello stesso consente, poi, di rilevare che:

- le cinque finalità espresse non risultano tra loro concettualmente omogenee in quanto, mentre le prime quattro sono significanti del contenuto della normazione (pur con la imprecisione della espressione "riduzione del numero dei parlamentari" cui corrisponde la sola riduzione del numero dei senatori), quella della revisione del titolo V è meramente formale non indicando la direzione verso cui tende la riforma; inoltre, a differenza delle altre, che individuano organici interventi su specifici assetti dell'ordinamento (il Parlamento, gli organi ausiliari e specificamente il CNEL, le autonomie territoriali), quella del contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni risulta finalità "trasversale" che trova realizzazione attraverso disposizioni che, come visto, intervengono in diversi ambiti (riduzione del numero dei senatori, limitazione dell'indennità parlamentare ai soli membri della Camera dei deputati, soppressione del CNEL, abolizione delle Province, previsione di tetto massimo ai compensi degli organi collegiali regionali);

- non trovano posto nel titolo rilevanti ambiti dell'intervento riformatore: la riforma del procedimento di formazione delle leggi, la revisione ed integrazione degli istituti di democrazia diretta, l'introduzione della tutela dei diritti delle minoranze parlamentari e dello statuto delle opposizioni, le modifiche al procedimento per l'elezione del Presidente della Repubblica e per la nomina da parte del Parlamento dei giudici della Corte costituzionale, l'introduzione del giudizio preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Ma, forse, il titolo non è poi così strano se si pensa che era destinato a comparire sulla scheda referendaria dove, leggendo il quesito, chi vota no, sembra volere il mantenimento dell'attuale vituperato bicameralismo paritario, volere il mantenimento dell'attuale numero di parlamentari (delle

“poltrone”!), rifiutare di spendere meno per “la politica”, volere il mantenimento dell’ente inutile” CNEL, lasciare così come sono le competenze delle Regioni...

### **Un nuovo bicameralismo con navette (ancora), rischi di blocco, strumentali richieste di esame, inani esercizi di stile**

Si dice di voler superare il bicameralismo attuale che tanti rallentamenti causerebbe.

La revisione ci consegna un nuovo bicameralismo funzionante ed efficiente?

Nel procedimento legislativo bicamerale il governo perde la possibilità di porre la questione di fiducia al Senato (fuoriuscito dal circuito della fiducia) per bloccare eventuali ostruzionismi ivi posti in essere; quindi, in tale procedimento, non solo può verificarsi la vituperata ipotesi di “navette” tra Camera e Senato, ma, di più, potrebbe verificarsi il blocco definitivo delle importanti leggi bicamerali, tra cui le leggi costituzionali, nel caso in cui al Senato si formi, anche temporaneamente, una maggioranza che non condivide i disegni di legge approvati dalla Camera.

E tale blocco non sarebbe più superabile con lo scioglimento del Senato.

Nei procedimenti monocamerali è prevista una burocratica trasmissione immediata al Senato di tutti i disegni di legge approvati dalla Camera che fa decorrere il termine di dieci (o cinque) giorni per la richiesta di esame. Ciò anche nei casi in cui è certo che non vi è alcun contrasto politico e che, quindi, il Senato non ne richiederebbe l’esame.

In questi casi quei giorni sono “persi”, nonostante i propositi di rapidità ed efficienza! Probabilmente, approvare una legge in 13 giorni (v. sopra) non sarà più possibile...

Nei procedimenti monocamerali, sussiste, poi, la possibilità di utilizzo sistematico e strumentale della richiesta di esame da minoranze umiliate alla Camera dalle leggi elettorali ad effetto maggioritario e da senatori in cerca di ruolo.

Ove, invece, la maggioranza del Senato abbia serie ragioni di dissenso rispetto al testo approvato dalla Camera, può esercitarsi nella discussione ed approvazione di modifiche di cui, nei procedimenti ordinari, la Camera può non tenere alcun conto riapprovando lo stesso testo con la stessa maggioranza.

### **Uno strano Senato**

#### **Un Senato “assemblea degli anziani” (dal latino *senatus*, derivazione di *senex*: anziano) ... più giovani dei deputati**

Mentre per la Camera l’età per l’elettorato passivo rimane quella prevista dall’art. 56 C, e cioè 25 anni, per il Senato l’età per elettorato (attivo e) passivo diventa 18 anni provvedendo la LC ad abrogare l’art. 58 C.

Quindi, i senatori, in controtendenza rispetto alla tradizione ed all'attualità dei Paesi che hanno la cd. Camera alta, potranno essere ben più giovani dei deputati.

Che in sé può essere positivo, ma anche la storia e il dizionario hanno le loro ragioni...

### **Un senato a ben strana composizione**

#### **La partenza col piede sbagliato: i “quattro paletti”**

Il 31.3.2014, pochi giorni prima della presentazione del DDLC, il Presidente del consiglio indicava i fondamentali, irrevocabili, indiscutibili, non negoziabili **quattro paletti** relativi al nuovo Senato: non elettività diretta, non indennità parlamentare, esclusione del Senato dal rapporto di fiducia con il governo e dal voto sul bilancio.

Da lì, anziché da un chiaro disegno strutturale e funzionale del nuovo Senato, si partiva per modificare l'esistente.

La **composizione** del Senato è stata, infatti, oggetto di diverse rilevanti modifiche già prima dell'avvio del cammino parlamentare della riforma e poi durante l'iter parlamentare: nel numero (da 150, a 121-142, a 12-143, a 100), nei componenti (da: sindaci-presidenti di Regione e Prov. Aut.-esponenti della società civile, a presidenti di Regione e Prov.aut.-consiglieri regionali- sindaci-cittadini che hanno illustrato la patria, a presidenti di Regione e Prov.aut.-sindaci-consiglieri regionali-cittadini che hanno illustrato la patria, ai 95+5).

#### **Un Senato, nuovo ente di secondo livello - come le (abolite?) Province, le Città metropolitane, gli istituendi “enti di area vasta” - non elettivo**

L'elezione indiretta dei senatori – ma in realtà non può parlarsi tecnicamente di “elezione indiretta” non essendo i Consigli regionali collegi appositamente costituiti per tale elezione – è stato argomento di maggior contrasto politico nel corso dell'iter parlamentare.

Tale contrasto è stato “composto” con l'inserimento dell'astrusa previsione della “conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri” nel comma 5 dell'art. 57 C sostituito che disciplina, non già l'elezione dei senatori da parte dei Consigli (già regolata dal comma 2 dello stesso articolo, ormai inemendabile), ma ... la durata del mandato dei senatori elettivi.

Il risultato è un Senato, non espressione della sovranità popolare, che può disporre della Costituzione.

#### **Un Senato tra rappresentanza istituzionale e politico-partitica**

Come visto, per mancanza di vincolo di mandato, per mancanza di previsione di voto unico di delegazione regionale (previsto nei Paesi in cui la seconda camera è rappresentativa dei governi territoriali), per modalità di



elezione “proporzionale”, per previsione anche in esso delle “minoranze parlamentari”, il Senato risulta ambiguamente configurarsi come rappresentativo delle istituzioni territoriali o riproduttivo dei gruppi consiliari (e/o dei partiti nazionali di riferimento).

(Carlo Fusaro, sostenitore della riforma, ammette che *“é difficile dire dove l’equilibrio andrà a collocarsi”, “prevedere quale sarà il ruolo ed il rilievo del nuovo Senato è difficile. Dipenderà essenzialmente da coloro che ne saranno i protagonisti”*, il Senato potrebbe *“comportarsi come una seconda camera politica minore”*- G. Crainz e C. Fusaro – Aggiornare la Costituzione).

### **Un Senato mutante immutabile**

La correlazione tra la durata del mandato dei senatori e la durata dei Consigli che li hanno eletti (art. 57 c. 5 C sostituito) e tra la permanenza nell’ufficio e la carica elettiva regionale o comunale rivestita (l’art. 57 c. 6 C sostituito prevede, per i senatori-consiglieri ed i senatori-sindaci, la “sostituzione in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale”, e, a sua volta, l’art. 66 C modificato prevede che “il Senato della Repubblica prende atto della cessazione dalla carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore”) comporta un elevato “turn over” dei 95 senatori elettivi in relazione alle differenti scadenze dei Consigli e dei mandati di sindaco nonché a tutte le possibili diverse cause di cessazione dalle cariche (dimissioni; cause di ineleggibilità sopravvenute; scioglimento dei consigli regionali e comunali per cause diverse dalla naturale scadenza; rimozione o sospensione del sindaco; ecc.). Ciò non può non essere dannoso per la funzionalità di un organo oberato di funzioni e, per quanto riguarda la funzione legislativa nei procedimenti monocamerale, costretto a discutere e deliberare in tempi brevissimi.

Solo in relazione alle diverse scadenze elettorali per il rinnovo dei Consigli regionali/provinciali di Trento-Bolzano, dopo l’applicazione della norma transitoria (e salva la previsione di un “election day” per tutte le regioni?), così si presenterebbero i mutamenti di composizione del Senato:

cambiano senatori-consiglieri/sindaci:

Autunno 2017: 7 della Sicilia

Febbraio 2018: complessivamente 24 di Lombardia, Lazio, Molise

Primavera 2018: complessivamente 4 di Val d’Aosta, Friuli-Venezia Giulia

Autunno 2018: complessivamente 6 di Trento, Bolzano, Basilicata

Febbraio 2019: 3 della Sardegna

Primavera 2019: complessivamente 9 di Piemonte, Abruzzo

Autunno 2019: complessivamente 9 di Emilia Romagna, Calabria

Primavera 2020: complessivamente 33 di Liguria, Veneto, Toscana, Marche, Umbria, Campania, Puglia

Autunno 2022: 7 della Sicilia.

Il Senato, poi, a norma dell'art. 88 c. 1 C sostituito, che limita il potere di scioglimento del Capo dello Stato alla sola Camera dei deputati, non può più essere sciolto nemmeno in caso di impossibilità di funzionamento o di blocco dei lavori parlamentari per insanabili contrasti tra i due rami nei procedimenti legislativi bicamerali.

### **Un Senato che fa quel che non dovrebbe, non fa quel che dovrebbe: tra funzioni improprie e funzioni negate**

Tra le numerose funzioni nel corso dell'iter parlamentare attribuite al Senato, come visto, ve ne sono di estranee e non coerenti rispetto alla territorialità della rappresentanza (quelle di valutazione e verifica, i pareri sulle nomine governative, quelle legislative bicamerali relative ai referendum ed alla tutela delle minoranze).

Viceversa, paradossalmente, pur avendo la riforma il dichiarato obiettivo di coinvolgere le Regioni nel circuito decisionale nazionale facendole partecipi delle politiche legislative mediante il Senato, questo non dispone di poteri reali né in relazione alle leggi che realizzano le cd. politiche pubbliche, rilevanti per le autonomie territoriali, né in relazione alla cd. clausola di salvaguardia.

Infatti, i disegni di legge nelle materie – le cd. politiche pubbliche - rilevanti per le autonomie sono tutti soggetti al procedimento legislativo monocamerale ordinario in cui il Senato ha facoltà meramente propositiva.

Al contrario, il DDLC nella sua versione originaria prevedeva il procedimento rafforzato, con necessità di voto a maggioranza assoluta della Camera per non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato, per alcune di tali materie: “norme generali sul governo del territorio”, “sistema nazionale e coordinamento della protezione civile”, “disciplina del coordinamento Stato-regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico e tutela dei beni culturali e paesaggistici”, “disciplina dell'autonomia finanziaria regionale e locale”, “disegni di legge relativi al bilancio”).

In relazione alla cd. clausola di salvaguardia, espressione della massima ingerenza dello Stato nelle autonomie, infine, è previsto solo il procedimento rafforzato (necessità della maggioranza assoluta perché la Camera possa non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato), peraltro imponendo la stessa maggioranza qualificata per l'approvazione delle modifiche da parte del Senato, ciò che costituisce una rilevante remora in relazione alla mutante composizione del Senato stesso (con conseguente difficoltà di costituzione di maggioranze).

### **Senatori-consiglieri regionali e senatori-sindaci, doppiolavoristi (o dopolavoristi?) a tempo parziale, controllabili**

Evidente risulta la disfunzionalità della doppia carica senatoriale e territoriale a fronte della ampiezza delle funzioni del Senato e dei ristretti

tempi per l'esercizio delle facoltà e potestà nei procedimenti monocamerali.

Ancora, Carlo Fusaro immagina *“regolamenti coordinati della rete delle assemblee”* per permettere le diverse attività, *“intelligente creatività istituzionale”*, esclusione della possibilità di riunione dei Consigli regionali nei giorni d'aula del Senato, *“i lavori dei 21 Consigli, dei Comuni con sindaco senatore e del Senato andranno coordinati”*, *“una settimana di lavoro istruttorio e una di votazioni; il resto in Regione o Comune”*, *“modalità operative attraverso collaboratori”* (op. cit.).

Appaiono buoni propositi, comunque non nella disponibilità di un unico decisore.

MA: “ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica” con immediata decorrenza dei brevi termini consecutivi per le deliberazioni di esame e di proposte di modificazione del testo: per tutta la durata dei periodi compresi in tali termini i senatori non possono non essere presenti!

Quindi i senatori elettivi saranno, alternativamente, doppiolavoristi nel caso in cui il Senato svolga per intero tutte le numerose impegnative funzioni assegnate dall'art. 55 C sostituito, dopolavoristi nel caso contrario.

Inoltre, dipendendo la permanenza in carica dei senatori dal ricoprire le rispettive cariche elettive territoriali, eventuali dissensi di alcuno degli stessi dalla linea del rispettivo partito potrebbero essere risolti provocando una crisi politica dell'ente territoriale che lo ha espresso con conseguente cessazione dalla relativa carica elettiva territoriale e necessaria sostituzione in Senato.

### **Non è un Senato per (senatori di nomina presidenziale) poveri Senatori a tempo pieno ma intrusi negletti**

In omaggio al supremo principio della negazione di qualsiasi indennità ai senatori, mentre i senatori elettivi vengono pagati dagli enti territoriali di provenienza (che, peraltro, vengono privati della parte di lavoro svolto dai consiglieri/sindaci non già favore dell'ente ma in Senato), la riforma nulla prevede per i senatori di nomina presidenziale.

Se ne presume, quindi, la disponibilità (basata su solide condizioni economiche) alla prestazione gratuita, a tempo, per essi, pieno, di lavoro nell'ufficio senatoriale per sette anni.

Gli stessi senatori sono, poi, privi di rappresentanza: né generale né delle istituzioni territoriali.

### **Un Senato a rischio CNEL**

La concreta possibilità che il Senato, per la sua composizione, risulti incapace di svolgere efficacemente le numerose funzioni, ovvero, per la conflittualità con la Camera, risulti di ostacolo al perseguimento

dell'indirizzo politico del Governo ed alla rapidità delle decisioni, rende non peregrina l'ipotesi che se ne propugni, in futuro, l'ulteriore ridimensionamento ovvero la soppressione.

### **Un Senato con maggioranze mutevoli, disomogenee rispetto alla Camera**

La composizione, le modalità proporzionali di elezione dei senatori, i tempi di elezione dei senatori elettivi e di nomina di quelli "presidenziali", necessariamente diversi rispetto a quello di formazione della Camera, l'elevato "turn over", rendono pressochè certi il carattere mutevole delle maggioranze che si possono via via formare nel Senato e la possibile difformità rispetto a quella della Camera, con le relative conseguenze che si volevano eliminare.

### **Un ben strano scambio**

#### **Le regioni ordinarie perdono competenze legislative ma avranno voce nel Senato**

La perdita di competenze legislative delle Regioni ordinarie sarebbe compensata dal "virtuoso coinvolgimento nel circuito decisionale di livello nazionale" (così la relazione al DDLC) realizzato con la partecipazione alla legislazione nazionale per mezzo dei senatori-consiglieri regionali/sindaci nominati dai consigli regionali.

Ma, mentre relativamente alle materie attualmente di propria competenza legislativa esclusiva o concorrente, le Regioni ordinarie possono regolarle autonomamente, a seguito della riforma, per le stesse materie, passate alla competenza esclusiva dello Stato, le Regioni avranno nel Senato "rappresentanti" (senatori-consiglieri regionali/sindaci, in numero assai limitato, in particolare dieci tra Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano ne avranno solo due) "senza vincolo di mandato" che, quand'anche riuscissero a costituire, prima, il terzo dei senatori necessario per chiedere l'esame dei disegni di legge approvati dalla Camera, poi, la maggioranza per disporre l'esame, infine, la maggioranza per approvare modifiche a quanto deliberato dalla Camera, potrebbero solo auspicare che la Camera ne tenga conto. E ciò proprio relativamente alle leggi, oggetto di procedimento legislativo ordinario monocamerale, regolanti le cd. "politiche pubbliche", che maggiormente incidono sulle Regioni stesse.

Quindi, si ha uno scambio di potestà legislativa con eventuale facoltà consultiva.

### **Uno strano strabismo**

**Alle regioni ordinarie si tolgono competenze legislative, a quelle a statuto speciale si regala l'intangibilità eterna dei rispettivi statuti (e, quindi, delle loro competenze legislative)**

Le modifiche al titolo V della seconda parte della Costituzione “non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome” (art. 39 c. 13 LC).

Ciò significa che si avrebbe una drastica riduzione dell'autonomia delle 15 Regioni ordinarie a fronte del rafforzamento delle autonomie speciali, sottratte alla nuova disciplina del riparto di competenze legislative ed anche alla clausola di supremazia, con concessione dell'ulteriore privilegio della revisione degli Statuti solo sulla base di intese.

Attualmente, infatti, per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome vige la norma, prevista in tutti gli statuti speciali, che le modifiche agli stessi, da farsi con leggi costituzionali, sono soggette solo al “parere” non vincolante dei consigli regionali. Quindi, acquisito il parere, anche contrario, se lo Stato vuole, può fare modifiche anche in senso restrittivo delle autonomie speciali.

Non potrebbe, invece, più modificare in alcun modo gli statuti speciali se, non volendolo le Regioni, non venisse raggiunta l'”intesa”.

Di fatto le Regioni a statuto speciale e le Province autonome potrebbero conservare in eterno le attuali forme speciali di autonomia, di diritto acquisirebbero una sorta di sovranità extrastatuale tale da richiedere accordi bilaterali tra le stesse e lo Stato per regolare i loro rapporti con questo (un po' come la Chiesa cattolica i cui rapporti con lo Stato italiano sono regolati dai Patti lateranensi, le cui modificazioni devono essere “accettate dalle due parti”: art. 7 Cost.).

E' pur vero che per le Regioni ordinarie c'è un “contentino”: esse perdono sì, subito, competenze legislative, ma potrebbero acquisire, in futuro, in un limitato numero di settori di materie, “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” (art. 116 c. 3 C sostituito).

La strada, però, non è priva di ostacoli:

- presupposto è che “la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio”,
- il procedimento legislativo è bicamerale paritario (quindi a rischio “navette” e mancata approvazione da una delle camere),
- è necessaria la “intesa tra lo Stato e la Regione interessata”.

In questo caso, come è evidente, l'intesa funge da salvaguardia dello Stato: se lo Stato non lo vuole, nessun ampliamento delle competenze legislative di nessuna Regione (o di quelle politicamente non omogenee alla maggioranza parlamentare?), non raggiungendosi l'intesa, vedrebbe mai la luce.

## **Una Corte costituzionale terza camera a rischio politicizzazione e burocratizzazione?**

Da più parti si è rilevato il rischio che la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi su leggi elettorali approvate ma non promulgate, venga investita di pressioni politiche e coinvolta nella dialettica partitica.

Sintomo ne è già il rinvio della trattazione del ricorso per illegittimità costituzionale della legge elettorale cd. Italicum in relazione al concomitante referendum costituzionale.

Parimenti ipotizzabile è l'incremento dell'impegno della Corte in relazione a possibili frequenti illegittimità nei procedimenti di formazione delle leggi.

## **Gli equivoci: il contenimento “in ambiti fisiologici” del ricorso da parte del Governo alla decretazione d'urgenza “in coerenza con l'introduzione dell'istituto del voto a data certa”:**

Apparente risulta lo scambio voto a data certa – minore ricorso ai decreti-legge.

Infatti, relativamente ai decreti-legge, vi è la “costituzionalizzazione” dei limiti posti dalla legge 400/1988 (mero copia-incolla dell'art. 15 L. 400/1988: limiti di materia e contenuto dei decreti-legge), con l'aggiunta del divieto per la legge di conversione di recare “disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto”, divieto individuato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 32/2014 (che sanciva il principio della necessaria omogeneità tra disposizioni del decreto-legge e disposizioni dalla legge di conversione).

MA: l'abuso è nei presupposti (“casi straordinari di necessità ed urgenza”), e questi rimangono immutati nella loro entità e nella limitata sindacabilità dalla Corte costituzionale della violazione degli stessi: la Corte ha dichiarato l'illegittimità di un decreto-legge per “evidente mancanza dei presupposti” per la prima volta con sentenza 171/2007.

Quindi: si tratta di limiti non già “all'abuso” ma “nell'abuso”, cioè non limiti alla decretazione d'urgenza ma limiti di materia e contenuto di decreto-legge e legge di conversione peraltro già posti dalla legge ordinaria e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Dal “vietato”, si passa al “severamente vietato”.

Quindi: chi garantisce che il voto a data certa non si tradurrà in uno strumento a disposizione del governo “aggiuntivo” rispetto alla immutata possibilità di abusare della decretazione d'urgenza e di utilizzare ad libitum gli strumenti dei maxiemendamenti e della questione di fiducia per strozzare il dibattito parlamentare?

L'introduzione di questa facoltà, difficilmente contenibile in assenza di previsione di alcun limite massimo di proponibilità o di materia, in connessione con la prassi dell'abuso della posizione della questione di fiducia su maxiemendamenti e della decretazione d'urgenza, squilibra a vantaggio del Governo la calendarizzazione delle proposte di legge e, conseguentemente la produzione legislativa portando ad una sempre maggiore incidenza di quella di iniziativa del Governo, nonché mortifica il dibattito parlamentare con una rilevante compressione dei tempi e delle possibilità di emendamento.

In sostanza, si pone un problema di lesione del principio di separazione dei poteri con una eccessiva ingerenza dell'esecutivo nel legislativo.

### **Gli immediati ostacoli alla partecipazione e le vuote promesse: l'aumento delle firme per le leggi di iniziativa popolare e per il quorum del referendum abrogativo e i nuovi istituti di democrazia diretta e partecipazione popolare a duplice rinvio**

A fronte della operatività immediata dell'aumento a centocinquanta delle firme per la presentazione di proposte di legge di iniziativa popolare, con conseguente maggiore difficoltà di raccolta soprattutto per minoranze non collegate ad organizzazioni politiche o sociali, si ha un mero rinvio, per la regolazione dei tempi e modi di discussione e deliberazione delle Camere, privo di alcun vincolo di contenuto, ai regolamenti parlamentari che, peraltro, sono nella disponibilità della maggioranza (assoluta) preconstituita per legge (Italicum od analoghe leggi elettorali ad effetto maggioritario).

Relativamente al referendum abrogativo, l'aumento delle firme richieste per ridurre il quorum per la validità, penalizza le minoranze non collegate a partiti o sindacati che, quindi hanno maggiore difficoltà nella raccolta di un ingente numero di firme, in contraddizione con la finalità stessa del referendum quale strumento a disposizione delle minoranze che non hanno voce nelle istituzioni.

Infine, nulla più di una promessa risulta la previsione nominale dei nuovi istituti di democrazia diretta e di partecipazione, con integrale duplice rinvio a leggi costituzionali ed ordinarie.

### **Un'altra promessa: i diritti delle minoranze parlamentari e delle opposizioni alla Camera**

#### **Diritti delle minoranze nella libera disponibilità della maggioranza**

Anche la regolazione dei diritti delle minoranze e dello statuto delle opposizioni è mero oggetto di rinvio ai regolamenti parlamentari, insindacabili in sede di giudizio di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale proprio con riferimento al procedimento legislativo,

approvati con maggioranza assoluta (quella stessa precostituita per legge elettorale ad effetto maggioritario).

## **Una riforma costituzionale per spendere meno e mandare a casa politici togliendo poltrone?**

Palesamente improprio è l'uso della legge costituzionale per finalità di spending review (peraltro conseguibili mediante riduzioni degli emolumenti e/o con riduzione del numero dei componenti di entrambe le Camere), che comporta svalutazione della norma costituzionale stessa.

Nel merito, poi, la modulazione degli organi costituzionali deve trovare ragione intrinseca e coerente con il complessivo assetto istituzionale e non in ragioni di cassa che non possono che essere meramente consequenziali: se un domani si ravvisasse la necessità di istituire un nuovo organo costituzionale o di aumentare la composizione di un organo collegiale costituzionale si scriverebbe forse nel titolo della legge costituzionale “disposizioni per l'aumento dei costi di funzionamento delle istituzioni”?

Costituisce, poi, grave lesione della dignità della funzione istituzionale parlare di “poltrone” per indicare i parlamentari, o meglio i soli senatori.

## **Illusioni**

### **La velocità delle deliberazioni.**

Come visto, per le leggi bicamerali resta intatto il rischio del vituperato meccanismo delle “navette”.

Nei procedimenti monocamerali, ancora, come visto è ben possibile l'utilizzo strumentale delle richieste di esame con conseguente, seppur limitato, rallentamento dell'iter legislativo.

### **La stabilità dei governi.**

Accertato che, delle 61 crisi/rimpasti di governo della storia della Repubblica, le crisi “parlamentari”, cioè determinate da formale voto di sfiducia sono state due, la prima con voto della Camera che, il 9.10.1998, sfiduciò il primo governo Prodi, la seconda con voto del Senato che, il 24.1.2008 sfiduciò il secondo governo Prodi, ci si può chiedere:

Quale norma della Costituzione vigente incoraggia o favorisce l'instabilità dei governi, prevede od incoraggia i contrasti interni alla maggioranza od al partito di maggioranza relativa e le conseguenti crisi extraparlamentari?

E, di converso, quale norma della riforma impedisce o previene le crisi extraparlamentari? Che c'entra la limitazione della fiducia alla Camera con la stabilità dei governi se il Senato è “responsabile” di una sola crisi di governo dalla nascita della Repubblica?

Ma poi, come visto, la imprevedibilità della composizione del Senato, la concreta possibilità che nello stesso si succedano maggioranze diverse e si formino, anche transitoriamente, disomogeneità nella composizione



politica di Camera e Senato, comportano il rischio di blocchi dei procedimenti legislativi bicamerali con ovvie conseguenze sulla tenuta della maggioranza di governo e del Governo stesso.

D'altra parte, queste illusioni sono frutto della sopravvalutazione delle capacità ordinamentali sulla politica, delle virtù della semplificazione della politica per via legislativa (conflittualità interna al partito di maggioranza), della stabilità dei governi (vincere non è governare, un parlamento lo si può controllare, un Paese-contro no).

**La riduzione della conflittualità Stato-Regioni.**

Problemi di interpretazione degli elenchi di materie di competenza statale o regionale sono in larga parte inevitabili e la conflittualità Stato-Regioni si è verificata più per le materie a potestà legislativa esclusiva che non per quelle a potestà concorrente.

E', perciò, illusorio l'ipotizzato superamento della conflittualità grazie alla eliminazione (parziale) della potestà concorrente.

#### **4. Conseguenze della revisione**

##### **Cosa cambierà?**

Relativamente ai veri problemi del sistema politico-istituzionale, nulla.

Nessuna maggiore stabilità dei governi perché la stessa non dipende dal voto di due camere (ma, semmai da strumenti quali il voto di sfiducia costruttivo sulla falsariga di quello previsto dall'art. 67 della Costituzione della Repubblica federale tedesca del 1949 "il Bundestag può esprimere la sfiducia al Cancelliere federale solo se, a maggioranza dei suoi membri, elegga un successore e chiedi al Presidente federale la revoca del Cancelliere federale", v. anche l'odg Tomaso Perassi del 5.9.1946 all'Assemblea costituente che prevedeva l'adozione di "dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo", poi non realizzata).

Nessuna maggiore efficienza del legislativo e migliore qualità delle leggi (nulla essendo in merito previsto dalla revisione).

Nessuna minore conflittualità Stato-Regioni (rimanendo il sistema di inriparto per materie e permanendo la mancanza di sedi ed istituzioni per la cooperazione Stato-Regioni).

A quest'ultimo riguardo, l'autorevole costituzionalista Roberto Bin, in diversi scritti nel corso dell'iter parlamentare del DDLC, ipotizzava che la riforma non inciderebbe sulla citata conflittualità.

Rilevava, infatti:

*"A me sembra evidente che non cambia nulla."*

*(...) "togliere o lasciare l'elenco del 117.3 non cambia un granchè."*

*“Il fatto è che sin quando il riparto delle competenze si baserà sugli elenchi di materie – tecnica che ha sempre mostrato di non funzionare – qualsiasi ritocco al testo costituzionale sarà sostanzialmente privo di conseguenze.”*

(da: “Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali” di R. Bin – 19.1.2016)

Ed ancora:

*(...) “la tecnica dell’enumerazione delle materie è del tutto inefficiente se si tratta di affrontare l’avvio e la gestione di politiche pubbliche. Qualsiasi problema sociale che i poteri pubblici sono chiamati ad affrontare (l’ambiente, il mercato dell’energia, le infrastrutture, la coesione sociale, il rilancio dell’occupazione...) non rientrerà mai completamente all’interno di una determinata “materia”, né può essere affrontato senza una forte collaborazione di tutti i soggetti politici. Gli elenchi di materie servono a dividere, le politiche pubbliche richiedono coordinamento (...)”*

*“Cercare di definire meglio le materie e distribuirle con coerenza tra Stato e regione può servire nel migliore dei casi ad abbassare il livello del contenzioso, ma certo non risolve il problema del coordinamento. In Italia manca una sede istituzionale e un metodo di concertazione che mettano in grado di affrontare con efficacia le politiche pubbliche.”*

*“Anche l’eliminazione delle materie concorrenti è un falso obiettivo: non è affatto vero che esse siano la fonte principale del contenzioso tra Stato e regioni, perché esso è provocato invece soprattutto dall’uso delle attribuzioni esclusive dello Stato come “materie trasversali”, uso che consente al legislatore nazionale di invadere le “materie” regionali (...)”*

*“Il fallimento della riforma del 2001 non dipende dalla cattiva formulazione dell’art. 117 (...), quanto dalla mancata previsione di strumenti di cooperazione efficienti per il perseguimento delle politiche pubbliche.”*

(da: “Riforma costituzionale e Regioni: ancora troppi equivoci” di R. Bin – 3.1.2016)

Infine:

*“Organizzare la competenza di Stato e Regioni in base alle materie è un errore, in cui la riforma persiste (...)”*

(da: “Roberto Bin: “deriva antidemocratica? Una preoccupazione eccessiva” – 2.4.2014)

In realtà, la riforma può far danni rompendo l’equilibrio tra poteri ed istituzioni delineato dalla Costituzione.

In particolare, la revisione (soprattutto in connessione con leggi elettorali ad effetto maggioritario) può produrre:

- squilibrio tra governo e parlamento a favore del (capo del) governo (l’Italicum, con il premio di maggioranza ad un solo partito, ne rende il “capo” automaticamente capo del governo di cui diventa impossibile la

sostituzione in parlamento e la cui caduta comporta inevitabilmente lo scioglimento del parlamento con vanificazione dei poteri del capo dello Stato), con agevolazione potenzialmente meccanicistica non solo della concessione della fiducia, ma anche della approvazione del bilancio e di tutte le “riforme” (nelle materie economica, lavoristica, della pubblica amministrazione, della giustizia, a procedimento legislativo monocamerale ordinario), soprattutto in caso di omogeneità di maggioranze in Camera e Senato;

- squilibrio nella iniziativa legislativa a tutto vantaggio del governo con l’attribuzione del voto a data certa (in aggiunta alle altre prerogative già usate ed abusate dal governo);

- squilibrio nei lavori parlamentari sempre più “dominati” dal governo;

- squilibrio tra Stato e Regioni;

- squilibrio tra Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale.

E, prima ancora, può far danni a causa della disfunzionalità del nuovo Parlamento ed in particolare del nuovo Senato.

Al riguardo, il già citato prof. Roberto Bin, in numerosi scritti nel corso dell’iter parlamentare, paventava il malfunzionamento del Senato soprattutto in ragione della sua composizione.

In particolare, affermava:

*“si prefigura una camera in cui non ci sarà una rappresentanza dei territori” (...)*

*“Sarà invece il luogo in cui l’eco delle vicende politiche locali si intreccerà con il dibattito politico nazionale: i “senatori regionali” si organizzeranno per gruppo politico e replicheranno le consuete schermaglie politiche (...)” “Il Senato “riformato” semplicemente non svolgerà alcuna funzione effettiva (...) a causa della sua composizione”.*

*(...) “le funzioni che gli affida la Costituzione “riformata” sono fin troppe e non verranno mai svolte con efficacia, perché il Senato non avrà alcuna autorità per esercitarle con forza. Né le Regioni né il Governo vedranno nel Senato la sede in cui si svolgono le trattative e le mediazioni necessarie alla leale cooperazione tra livelli di governo: gli stessi presidenti di regione si disintresseranno di ciò che avviene in Senato”.*

*(...) “I sindaci continueranno a “parlare” con il Governo attraverso l’ANCI”.*

*“Il Senato servirà da “cimitero degli elefanti”” (...)*

*(...) “così come attualmente configurato il Senato sarebbe perfettamente inutile (...)”*

*(“L’elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili” (R. Bin 20.3.2015).*

E ancora:

*“Ogni regione sarà rappresentata da un certo numero di senatori scelti in base alla loro appartenenza politica: i gruppi parlamentari si*

*comporranno con la stessa modalità, riunendo i senatori eletti nella stessa lista di partito, quale ne sia la regione di appartenenza. In altre parole, il Senato avrà un'organizzazione basata sull'appartenenza partitica, non sulla provenienza territoriale (...)*

*“Insomma, alla fine si otterrà una seconda Camera che rispecchia le stesse divisioni politiche della prima (...).*

(da: “Riforma costituzionale e Regioni: ancora troppi equivoci” di R. Bin – 3.1.2016).

*(...) il nuovo Senato si organizzerà in gruppi politici, che si muoveranno con una logica politica facendo saltare la camera di rappresentanza dei territori.”*

(da: “Roberto Bin: “deriva antidemocratica? Una preoccupazione eccessiva” – 2.4.2014)

*“Il rischio è che si parta con un modello tradizionale di “camera parlamentare” inzeppato di regole procedurali e poi ci si scontri con la difficoltà di assicurare il numero legale per le (troppe) deliberazioni previste: consiglieri regionali e, soprattutto, sindaci hanno altro da fare che starsene a Roma (...) per assicurare il funzionamento di una macchina decisionale che rischia di essere ben poco rilevante. Infatti, siccome è del tutto evidente che il nuovo Senato non toglierebbe alcun compito all'attuale sistema delle Conferenze (...), il peso politico del Senato potrebbe rivelarsi assai scarso.”*

*“(...) molto fa propendere per una prognosi infausta circa la funzionalità del nuovo Senato.”*

(da: “Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali” di R. Bin – 19.1.2016)

### **Interrogativi senza risposta**

Molti rimangono, infine, gli interrogativi che nella revisione non trovano risposta. Tra questi:

Chi ci garantisce che il nuovo Parlamento farà le leggi necessarie ai cittadini (fine-vita, diritto di cittadinanza ai nati in Italia da genitori stranieri, disciplina della prescrizione, reato di tortura, ...) che finora non ha fatto?

Che le leggi saranno scritte meglio, che le lobbies non faranno più pressioni per introdurre emendamenti peggiorando i testi normativi?

Che i disegni e progetti di legge non resteranno più fermi per anni in commissione o che scomparirà la prassi del rinvio in commissione?

Che la maggioranza preconstituita per legge (dall'Italicum o da analoghi sistemi elettorali ad effetto maggioritario) rimanga coesa anche il giorno dopo delle elezioni e che singoli deputati, fattisi eleggere nella lista vincitrice pur non appartenendo alla forza politica od alla corrente del “capo della forza politica” che la esprimeva, non riacquistino autonomia e

“ricattino” la maggioranza con emendamenti non più eliminabili dall’altra camera?

Che il nuovo senato, composto da ceti politico locale, in perenne mutamento, sarà in grado di occuparsi, meglio di quello attuale, di legislazione costituzionale ed internazionale e di elezione di giudici costituzionali e membri laici del CSM?

Che si potrà più correggere e migliorare una revisione, anche dai fautori giudicata imperfetta e bisognosa di aggiustamenti, a causa della possibile disomogeneità politica tra Camera e Senato, chiamati ad esercitare collettivamente la funzione legislativa per le leggi di revisione costituzionale?

**Massimo Michelozzi (Venezia 14.11.2016)**