

Il cantiere della riforma costituzionale

Giuseppe Riggio SJ

Redazione di *Aggiornamenti Sociali*
<riggio.g@aggiornamentisociali.it>

Inserita tra le priorità del programma dell'attuale Governo, la revisione della disciplina costituzionale sulla natura, composizione e funzione del Senato e sull'ordinamento territoriale del nostro Paese (Titolo V della Parte II della Costituzione) è prossima alla conclusione del suo iter parlamentare, in attesa del probabile referendum popolare. Che cosa prevede la riforma e perché è stata proposta? Come cambierà l'ordinamento del nostro Paese? Quali sono i punti di forza e quali le debolezze? A partire da questo numero la nostra Rivista offre ai lettori un percorso di approfondimento su un tema così rilevante.

Da ormai trent'anni il tema di una riforma, più o meno estesa, della Parte II della Costituzione italiana, che disciplina le istituzioni del nostro Paese, i relativi rapporti e l'esercizio dei tre poteri fondamentali (legislativo, esecutivo e giudiziario), è all'ordine del giorno del dibattito nazionale, ma nessuna delle proposte, più o meno felici, fin qui avanzate è stata approvata. La questione è stata ripresa dal Governo Renzi, che ne ha fatto una priorità del proprio programma: «Se non iniziamo dalle riforme istituzionali e costituzionali [...], noi perdiamo la possibilità di essere considerati credibili non tanto dai nostri partner europei, ma anche e soprattutto dai nostri concittadini» (Renzi 2014).

Da un punto di vista politico il progetto di riforma costituzionale del Governo nasce nel quadro del "Patto del Nazareno", un

accordo siglato nel gennaio 2014 tra i leader del Partito democratico (PD) e quelli del Popolo della libertà (PDL), che prevedeva, in base a quanto è stato reso noto, l'approvazione di una nuova legge elettorale in sostituzione del "Porcellum", una revisione del Titolo

V della Parte II della Costituzione in cui sono regolate le autonomie territoriali, la trasformazione del Senato della Repubblica nella Camera delle Autonomie. Dopo l'approvazione dell'"Italicum" (Legge 6 maggio 2015, n. 52; cfr Costa 2015), la nuova legge elettorale per la Camera dei deputati che entra in vigore dal 1° luglio 2016, l'attuazione dell'accordo prosegue col progetto di riforma costituzionale. In questa sede, si intende presentarne gli aspetti principali per aiutare i lettori a orientarsi nelle novità che potrebbero essere introdotte nella nostra Costituzione, senza entrare nel merito delle scelte politiche che sono a monte.

L'iter parlamentare della revisione della Costituzione

L'8 aprile 2014, due mesi dopo il suo insediamento, il Governo ha presentato un disegno di legge costituzionale al Senato (A.S. 1429, noto come ddl Boschi dal cognome del Ministro per le Riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento) contenente **una proposta di riforma della Costituzione, i cui punti qualificanti sono due: la modifica della disciplina del Parlamento italiano con il superamento dell'attuale bicameralismo paritario e la revisione del Titolo V della Costituzione**. Si tratta di due nodi fondamentali, e tra loro legati, del nostro ordinamento e vi è un generale consenso sulla necessità di riformarne la disciplina (Cheli 2016, 22). Accanto

La Legge 21 dicembre 2005, n. 270, che disciplinava il sistema elettorale della Camera dei deputati ed era conosciuta come "Porcellum", è stata parzialmente dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014 (cfr Pizzolato 2014 e Perfetti 2014).

I precedenti tentativi di riforma costituzionale

Prima della recente iniziativa del Governo Renzi, un progetto organico di revisione della Parte II della Costituzione, volto a rafforzare i poteri dell'esecutivo e ad ampliare il federalismo, fu promosso dal Governo di centrodestra nel 2005. Approvata dal Parlamento, la riforma fu bocciata nel referendum popolare del 2006. In precedenza, il Parlamento aveva costituito apposite commissioni bicamerali (Bozzi, 1983-1985; De Mita-Iotti, 1993-1994; D'Alema, 1997) col compito di formulare proposte di revisione della Costituzione, ma i loro lavori non eb-

bero alcun seguito per la mancanza di un accordo tra i partiti. Più recentemente vi sono state le iniziative del comitato dei dieci saggi nominati dal presidente Napolitano e la riflessione avviata dal Governo Letta. Due sono, invece, le revisioni fin qui realizzate: nel 2001 è stato modificato il Titolo V della Parte II che disciplina i rapporti tra i livelli di governo (locale, regionale e statale) nel senso di un ordinamento più federale; nel 2012, a seguito degli accordi siglati a livello europeo, è stato inserito il principio dell'equilibrio dei bilanci.

Con **forma di governo** si fa riferimento alla ripartizione delle funzioni tra gli organi costituzionali (Parlamento, Governo e Capo dello Stato) preposti alla formulazione e attuazione dell'indirizzo politico.

a questi interventi maggiori, che implicano una complessiva ridefinizione dell'odierna forma di governo, il ddl governativo prevede la soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del

lavoro e altre misure volte al contenimento dei costi istituzionali.

Come ogni altro atto analogo, **il ddl Boschi sta seguendo l'iter dell'art. 138 Cost., che prevede una procedura aggravata per le leggi di revisione della Costituzione e le leggi costituzionali rispetto a quella prevista per l'approvazione delle leggi ordinarie**, al fine di preservare la carta fondamentale dello Stato da modifiche poco ponderate o frutto di un atto di forza di una parte politica. La legge di revisione costituzionale deve essere approvata da entrambi i rami del Parlamento con due successive votazioni, separate da un intervallo non inferiore a tre mesi, e nella seconda votazione l'approvazione richiede il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera.

Il testo votato dalle due Camere è pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* perché sia reso noto ufficialmente ed entro tre mesi dalla pubblicazione un quinto dei membri di ciascuna Camera, 500mila elettori o cinque Consigli regionali possono chiedere che il testo sia sottoposto a referendum popolare. La legge di revisione diviene legge dello Stato se è approvata dagli elettori con la maggioranza dei voti validi (non è richiesto il quorum della maggioranza degli aventi diritto) o se il referendum non è richiesto (tacito consenso sulla revisione). In entrambi i casi **il coinvolgimento degli elettori nel processo di revisione è essenziale perché quest'ultima possa avere piena efficacia giuridica**¹.

Il ddl Boschi è prossimo alla conclusione dell'esame parlamentare. Dopo le modifiche parlamentari, il testo è stato approvato in prima lettura sia dal Senato (13 ottobre 2015) sia dalla Camera (11 gennaio 2016). Il Senato lo ha anche approvato in seconda deliberazione il 20 gennaio 2016 con la maggioranza assoluta dei suoi membri. Manca la seconda deliberazione della Camera, che potrà aver luogo dopo tre mesi dalla precedente approvazione. Infine, in base alle dichiarazioni rilasciate dal presidente Renzi e da altri esponenti politici, il testo della riforma dovrebbe essere sottoposto a un referendum popolare, probabilmente nel mese di ottobre².

¹ Secondo l'art. 138, c. 4, Cost., il referendum popolare è escluso se la legge di revisione costituzionale è stata approvata in seconda lettura dalla maggioranza dei due terzi delle Camere. Una maggioranza così ampia si ritiene che rispecchi la volontà degli elettori.

² Cfr <www.partitodemocratico.it/primo-piano/litalia-non-rinunci-ai-propri-sogni-pensi-grandelenews-di-matteo-renzi/>.

Il bicameralismo paritario scelto dai Costituenti

La Costituzione prevede un regime bicamerale paritario (cfr Caretti-Morisi 2015): **il Parlamento è composto da due rami, la Camera e il Senato, con identici poteri e strumenti** per quanto concerne l'esercizio della funzione legislativa (ogni legge deve essere approvata da entrambe le Camere) e l'attività di indirizzo politico (in particolare, il Governo deve avere la fiducia sia della Camera sia del Senato). La differenza tra le due Camere, impossibile da determinare a livello delle funzioni, si rinviene nella loro composizione e nelle modalità di elezione (cfr il riquadro qui a fianco).

In questi anni **le valutazioni sul bicameralismo paritario italiano – un *unicum* nel panorama internazionale – hanno messo in luce il suo carattere ambivalente**, in quanto alla struttura bicamerale del Parlamento corrisponde a livello funzionale un modello più vicino a un sistema monocamerale (cfr Mattarella 1983). L'esame dei dibattiti

dell'Assemblea Costituente (cfr la scheda a p. 294) mostra che l'odierno regime bicamerale è il «frutto di «veti incrociati»; un compromesso, dunque, tra le istanze provenienti dai differenti partiti» (Caretti-Morisi 2015, 13). **Scelto dai Costituenti come presidio del dibattito democratico e garanzia contro «le dittature della maggioranza»** (Occhetta 2014, 328), **il bicameralismo paritario**, attraverso la doppia lettura parlamentare, **può assicurare una maggiore qualità legislativa, ma non si tratta di un automatismo**. I lavori in prima lettura possono essere meno accurati, confidando nell'esame dell'altro ramo del Parlamento; di certo la procedura legislativa è più lunga e dispendiosa a causa del doppio passaggio parlamentare. A questo va aggiunto che le varie modifiche al sistema elettorale, introdotte dopo il referendum abrogativo della preferenza plurima alla Camera del 1991, hanno fatto sì che l'esistenza di una maggioranza diversa nei due rami del Parlamento non sia più un caso ipotetico, rendendo ancor più fragile la governabilità del Paese.

Inoltre, **la precisazione alquanto vaga dell'elezione del Senato a base regionale** (art. 57 Cost.), applicata alla fine solo per determinare le circoscrizioni elettorali dei senatori, **non è riuscita ad assicurare l'auspicato legame tra lo Stato e le autonomie territoriali**. L'introduzione delle Regioni nella Costituzione testimonia la volontà del Costituente di superare l'accentramento amministrativo e politico tipico dell'ordinamento monarchico e fascista. Le vicende

Differenze tra Camera e Senato: diversa età per l'elettorato attivo (18 anni alla Camera e 25 al Senato) e passivo (25 anni alla Camera e 40 al Senato); numero dei membri (630 deputati e 315 senatori); leggi elettorali differenti (in Costituzione era prevista una diversa durata della legislatura – 5 anni per la Camera e 6 per il Senato – poi eliminata dalla Legge cost. n. 2 del 1963); il Senato è «eletto a base regionale» (art. 57 Cost.); presenza di membri non eletti nel Senato (senatori a vita e di diritto).

dei primi decenni della Repubblica non sono però state all'altezza di questa aspettativa: la costituzione delle Regioni a statuto ordinario è avvenuta solo nel 1970 con le elezioni dei Consigli regionali e mancavano sedi che assicurassero davvero il collegamento tra l'azione politica a livello nazionale e la cura degli interessi territoriali, demandata agli organi territoriali.

Non è un caso che le riforme più rilevanti degli ultimi anni abbiano riguardato proprio l'ordinamento territoriale, sollecitate dalle richieste di maggiore autonomia provenienti dalle Regioni, in particolare quelle settentrionali. **La riforma del Titolo V approvata nel 2001** (Legge cost. n. 3 del 2001), preceduta dalla cosiddetta Riforma Bassanini sul federalismo amministrativo, **ha ridefinito i rapporti fra centro e periferia dello Stato** in forza del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118 Cost.), dell'attribuzione di una potestà legislativa primaria alle Regioni articolata in tre livelli di competenza (esclusiva, concorrente e di attuazione, art. 117 Cost.), l'introduzione del principio dell'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) e organizzativa.

La riforma del 2001 ha costituito un passo in avanti verso un riconoscimento effettivo degli interessi locali, **ma alcuni suoi limiti** (un riparto delle funzioni inadeguato «con riferimento sia ai criteri di definizione delle materie, sia agli strumenti di raccordo tra Stato centrale ed enti territoriali autonomi», Silvestri 2014, 2) **si sono tradotti in un aumento sensibile del contenzioso tra Stato e Regioni, della cui risoluzione è stata investita la Corte costituzionale.** Questa ha segnalato due priorità: «una energica semplificazione dei criteri di riparto delle competenze» e «il rafforzamento di luoghi istituzionali di confronto, allo scopo di restituire alla politica mezzi più efficaci per governare i conflitti centro-periferia» (*ivi*).

Le modifiche alla Costituzione proposte dal Governo

Muovendo dalla convinzione dell'utilità di superare il bicameralismo paritario e di porre mano nuovamente al Titolo V, la riforma costituzionale del Governo Renzi delinea una figura nuova del Senato in collegamento con la riscrittura delle regole costituzionali sulle autonomie territoriali.

a) La composizione del nuovo Senato. Nella riforma **il Senato diviene il ramo parlamentare rappresentativo delle istituzioni territoriali** (Regioni, Città metropolitane e Comuni)³ ed è composto da 95 senatori che non sono più eletti dal popolo, ma scelti dai

³ La riforma prevede l'eliminazione delle Province, tranne quelle autonome di Trento e Bolzano, dal testo costituzionale.

Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano tra i propri membri e tra i sindaci dei Comuni del proprio territorio (uno per ciascuna Regione e Provincia autonoma per un totale di 21 componenti) con un voto secondo il metodo proporzionale. Quest'ultima precisazione mira a salvaguardare la rappresentanza delle minoranze, ma difficilmente potrà operare per le Regioni meno popolate, dato che il numero complessivo dei senatori di una Regione, in ogni caso mai inferiore a due, è calcolato in base alla popolazione del territorio. Per ciascuna delle Province autonome di Trento e Bolzano il numero di senatori è fissato a due.

La formulazione del testo della riforma sulle modalità di elezione dei senatori non è chiaro. Si fa menzione dell'elezione con metodo proporzionale da parte dei Consigli regionali (nuovo art. 57, c. 2, Cost.) e si aggiunge in un altro comma un sibillino «in conformità alla scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi» (nuovo art. 57, c. 5, Cost.). Questo testo, frutto di una faticosa mediazione all'interno della maggioranza di Governo, introduce «una disposizione che mina la chiarezza del meccanismo elettorale dei consiglieri senatori e rende ancora più complesso immaginare quale tipo di rappresentanza il Senato riformato sia chiamato ad esercitare» (De Santis 2015, 1). La durata del mandato di senatore è legata a quella dei Consigli regionali o provinciali che li hanno eletti e decade nel caso di cessazione della carica elettiva regionale o locale. Questo significa che la composizione del Senato si rinnoverà in tempi differenti, dato che le elezioni regionali o amministrative non avvengono in un'unica tornata.

Ai senatori rappresentativi del territorio si aggiungono cinque senatori nominati dal Presidente della Repubblica per un periodo di sette anni non rinnovabile (e non più a vita) per i loro meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Una scelta discussa, vista la nuova veste del Senato rappresentativo delle autonomie territoriali. Resta immutata la previsione che chi è stato Presidente della Repubblica sia senatore a vita alla fine del suo mandato.

I membri del nuovo Senato sono sensibilmente meno di quelli attuali e non rappresentano più la nazione, come affermato dalla Costituzione vigente, godono dell'immunità parlamentare ed esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato, ma non percepiscono alcuna indennità per la loro carica.

b) Le funzioni del nuovo Senato. I compiti demandati al Senato nella riforma possono essere ricondotti a una duplice funzione: **assicurare la rappresentanza degli interessi territoriali a livello di formazione della legislazione statale; essere una sede di raccordo tra diversi livelli di governo nazionale** (comunale, regio-

nale, statale) e **concorrere alla funzione di raccordo tra questi e l'Unione Europea (UE)**. Inoltre, il Senato valuta le politiche pubbliche nazionali, verifica l'impatto di quelle europee sui territori, può disporre inchieste su materie di pubblico interesse che toccano le autonomie territoriali, concorre a esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo quando previsto dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi statali. A tutela delle autonomie locali si prevede che il Senato debba dare un parere quando il Governo si sostituisce a una Regione o a un ente locale in forza dell'art. 120, c. 2, Cost. e nei casi di scioglimento del Consiglio regionale o rimozione del Presidente della Regione ai sensi dell'art. 126 Cost.

Il Senato non è più chiamato a votare la fiducia al Governo e non partecipa alla funzione di indirizzo politico dell'azione del Governo. Queste funzioni sono integralmente demandate alla Camera dei deputati, che esercita da sola la funzione legislativa, tranne nei casi in cui è prevista l'approvazione collettiva di una legge da entrambe le Camere: leggi costituzionali o di revisione della Costituzione; attuazione della Costituzione in materia di tutela delle minoranze linguistiche, referendum popolari e altre forme di consultazione; leggi riguardanti l'ordinamento delle Città metropolitane e dei Comuni; leggi relative all'organizzazione dello stesso Senato (attribuzione dei seggi ed elezione dei senatori); la legge che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione delle politiche della UE e quelle di ratifica dei trattati relativi all'appartenenza del nostro Paese alla UE; leggi attinenti all'ordinamento delle Regioni. **La ripartizione della competenza legislativa prevista dalla riforma può dar corpo a conflitti tra le due Camere.** Al fine di regolarli, la riforma demanda ai Presidenti delle Camere di risolvere di comune intesa le questioni di competenza sollevate secondo le norme che saranno previste dai rispettivi regolamenti.

In tutti i casi in cui l'adozione di una legge faccia capo alla competenza della sola Camera, sono previsti dei meccanismi che assicurano la possibilità al Senato di esaminarla se lo richiede un terzo dei suoi componenti. Obbligatoria è invece la discussione da parte del Senato della legge di bilancio e del rendiconto consuntivo. In generale le eventuali modifiche proposte dal Senato non sono però vincolanti, ma saranno prese in considerazione dalla Camera che si pronuncia in via definitiva a maggioranza semplice. L'unica eccezione prevista è nei casi in cui le leggi sono state adottate dalla Camera al di là della propria competenza su richiesta del Governo motivata dalla tutela dell'unità giuridica o economica del Paese o dalla tutela dell'interesse nazionale (si tratta della cosiddetta clausola di salvaguardia inserita nel nuovo art. 117, c. 4, Cost.). In

questo caso la trasmissione al Senato è automatica. Eventuali modifiche proposte dal Senato a maggioranza assoluta potranno essere rigettate dalla Camera solo se votate a maggioranza assoluta.

c) **L'iniziativa legislativa** è riconosciuta al Governo, ai deputati e al Senato in quanto tale (e non ai singoli senatori), previa deliberazione approvata a maggioranza assoluta di richiedere l'esame di un disegno di legge alla Camera.

L'iniziativa legislativa è mantenuta in capo agli elettori e sono previste garanzie perché i disegni di legge siano discussi, ma è innalzata la soglia per presentarli da 50mila a 150mila firme. **Sono poi previste altre forme di partecipazione degli elettori all'esercizio della funzione legislativa grazie all'introduzione in Costituzione delle figure dei referendum propositivi e d'indirizzo**, oltre ad altre forme di consultazione, la cui disciplina sarà determinata da una legge adottata da entrambe le Camere. Anche l'istituto referendario abrogativo subisce alcune modifiche, che rendono più agevole il raggiungimento del quorum se la proposta sia stata presentata da 800mila elettori.

Vanno poi segnalate la revisione complessiva della decretazione d'urgenza, volta a limitarne l'uso abusivo, e l'introduzione della possibilità per il Governo di chiedere una trattazione in termini celeri di un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma governativo.

d) **Le garanzie democratiche.** La riforma introduce in Costituzione **lo statuto delle opposizioni per la Camera dei deputati e la tutela dei diritti delle minoranze parlamentari nei due rami del Parlamento** per garantire la dialettica democratica. Entrambe le previsioni dovranno essere tradotte in puntuali disposizioni dei regolamenti parlamentari e non è possibile prevedere allo stato attuale quali strumenti saranno introdotti per garantire effettivamente la funzione dell'opposizione politica. Inoltre, il testo della riforma menziona solo per la Camera che la composizione delle commissioni parlamentari sia tale da rispecchiare i gruppi parlamentari. Queste indicazioni offrono un indizio importante sul futuro Senato: «secondo questo orientamento, se si mantenesse l'attuale organizzazione del Senato, per gruppi parlamentari e per commissioni permanenti, la revisione costituzionale mancherebbe il proprio obiettivo di riforma, giacché i partiti politici continuerebbero, come oggi accade, a condizionare la composizione di entrambe le Camere» (Brunelli 2016, 4).

Tra le garanzie costituzionali va annoverata **la nuova disciplina dell'elezione del Capo dello Stato** da parte del Parlamento in seduta comune con l'innalzamento del quorum rispetto a quello attuale.

e) **L'ordinamento territoriale.** La riforma ritorna sul Titolo V introducendo alcune modifiche che vanno nella direzione di un **rafforzamento del ruolo dello Stato centrale**. Tale obiettivo è realizzato attraverso l'eliminazione delle materie che attualmente ricadono nella competenza concorrente, l'incremento delle materie riservate alla legislazione esclusiva statale e l'introduzione della clausola di salvaguardia già menzionata (nuovo art. 117, c. 4, Cost.) o della clausola di intervento (art. 120 Cost.). Restano invariati gli altri aspetti relativi all'attribuzione ai Comuni delle funzioni amministrative, salvo diversa disposizione in forza dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e l'autonomia finanziaria.

In vista del referendum popolare

Pur non essendosi ancora concluso l'iter di approvazione al momento in cui si scrive, è ragionevole prevedere che il ddl Boschi sarà approvato dalla Camera e sarà poi sottoposto a referendum popolare. **Un appuntamento rilevante per i cittadini italiani, chiamati a pronunciarsi su una modifica sostanziale della forma di governo del nostro Paese** per quanto riguarda il rapporto tra lo Stato e le Regioni e la dialettica tra i maggiori organi istituzionali (Parlamento e Governo *in primis*, ma è inevitabile ritenere che l'intera forma di governo andrà incontro a mutamenti a seguito della ridefinizione del rapporto di fiducia e della nuova configurazione del Senato).

L'importanza della scelta da compiere è indubbia e va sgomberato il campo da un fraintendimento, alimentato dal rischio della personalizzazione presente sia nella maggioranza sia nelle opposizioni. **Il referendum ha per oggetto una riforma costituzionale e non può essere ridotto a una sorta di approvazione o bocciatura di un leader politico, il presidente Renzi, e dell'attività del suo Governo.** Sarebbe un uso distorto di un istituto, il referendum popolare, che non può essere un surrogato delle elezioni politiche. Tenere a mente questa distinzione è essenziale nel momento in cui si formula il proprio giudizio sulla riforma sottoposta al voto referendario. Successivamente, e su un piano politico, il Governo potrà legittimamente trarre le proprie conclusioni sull'esito del voto.

L'intervento di riforma prospettato tocca due nodi cruciali per il buon funzionamento del nostro Stato, che attualmente costituiscono veri e propri punti dolenti. Ne sono una testimonianza le recenti difficoltà ad avere la stessa maggioranza nelle due Camere e l'elevato contenzioso tra Stato e Regioni (l'ultimo esempio in ordine cronologico lo abbiamo nelle vicende del referendum abrogativo sulle "trivelle", cfr TINTORI C., «Referendum sulle trivelle: informarsi e partecipare», in questo numero alle pp. 277-280).



Le domande che si pongono non riguardano pertanto la necessità di una revisione costituzionale del bicameralismo paritario e del Titolo V nel segno di un miglior funzionamento del nostro ordinamento, ma se le prospettive delineate dalla riforma in esame siano rispettose della democrazia, tenendo in conto anche il nuovo sistema elettorale previsto per la Camera dei deputati, e siano soddisfacenti. Al cuore della riforma vi è il nuovo Senato, non più eletto dal popolo e rappresentativo delle autonomie territoriali, deputato a svolgere il ruolo politico di raccordo tra i diversi soggetti istituzionali e di composizione degli interessi territoriali con quelli nazionali e, in misura diversa, europei. Il venir meno dell'elezione diretta del Senato sembra essere la soluzione più coerente per riconfigurare il bicameralismo italiano con un ramo parlamentare che rappresenta le autonomie territoriali. La democraticità del nuovo Senato non è in dubbio, dato che l'elezione di secondo grado dei senatori ad opera dei Consigli regionali assicura il legame col corpo elettorale e può tradursi nella scelta di politici impegnati sul territorio, mentre è più difficile prevedere in questo momento quale potrà essere il rilievo politico del Senato nel futuro.

La capacità del Senato di svolgere il compito affidatogli dalla riforma di operare un collegamento stabile e fruttuoso tra il legislatore nazionale e quelli regionali al fine di evitare i ricorrenti conflitti, o quanto meno di risolverli in una sede politica e non giudiziale, dipende però da diversi fattori e alcuni interrogativi si pongono. **Una Camera investita di questo ruolo di raccordo può davvero svolgere la propria funzione se i suoi componenti sono rappresentativi delle autonomie territoriali** (come prescritto dal testo della riforma in esame), ma perché ciò avvenga è necessario che le modalità di elezione dei senatori siano scritte avendo come criterio fondamentale proprio quello della rappresentatività territoriale, mettendo in secondo piano l'appartenenza partitica. Alcuni elementi della riforma indicano questa strada (l'assenza di uno statuto delle opposizioni al Senato, per esempio), ma l'ambiguità dell'articolo costituzionale che disciplina l'elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali lascia la questione ancora aperta a molteplici soluzioni, rinviando a una legge statale che potrebbe muoversi in varie direzioni.

È anche legittimo chiedersi quale impatto potrà avere sull'operatività del Senato il fatto che i suoi componenti svolgano contemporaneamente due incarichi, senatore e consigliere regionale o sindaco, indubbiamente importanti ed esigenti. La riforma ne è in parte consapevole e prevede che il regolamento stabilisca casi di incompatibilità in ragione dell'esercizio di funzioni di Go-

verno regionale o locale (art. 63, c. 2, Cost.), ma il quesito di fondo resta valido⁴.

Un altro aspetto cruciale e non sufficientemente chiaro nella riforma è l'esercizio collettivo della funzione legislativa da parte di Camera e Senato. Il testo originale del Governo è stato più volte modificato su questo punto e l'attuale lista di "leggi bicamerali" è difficile da ricondurre a una chiara logica. A questo si aggiunge che la riforma prevede procedure legislative diverse secondo i vari casi. Questi due elementi costituiscono un potenziale rischio di contenzioso tra le due Camere a causa di un riparto di competenze che potrebbe rivelarsi alla prova dei fatti non coerente, soprattutto quando si fa ricorso al criterio delle materie su cui legiferare e non solo al tipo di legge da adottare. Un paletto costituzionale è la menzione che le leggi bicamerali debbano avere un «oggetto proprio», ossia non trattare materie disomogenee, ma questo potrebbe non essere sufficiente, anche alla luce dell'esperienza recente del contenzioso tra Stato e Regioni in materia di esercizio della funzione legislativa (cfr Brunelli 2016).

L'altro versante da considerare è la revisione del Titolo V nel segno di una maggiore centralizzazione, come si evince dalla modifica dell'art. 117 Cost. sul riparto delle competenze legislative (ampliamento delle materie di competenza propria statale e soppressione delle materie di competenza concorrente) unita all'introduzione della clausola di salvaguardia. L'intento era quello di contenere il contenzioso tra Stato e Regioni, ponendo in termini chiari la distinzione delle rispettive competenze, anche alla luce della recente giurisprudenza costituzionale. Le prime valutazioni sulla riscrittura dell'art. 117 sono però dubbiose a tal riguardo per la persistenza di formulazioni ambigue (cfr De Siervo 2016), che potrebbero tradursi in ulteriori tensioni tra i diversi livelli governativi del Paese. Così come è da vagliare se il nuovo assetto istituzionale assicurerà un miglior raccordo tra le istanze di governo nazionali e quelle europee.

Abbiamo fin qui rilevato alcuni aspetti importanti e sollevato alcuni interrogativi, che saranno ripresi in prossimi interventi per avviare un confronto sulle pagine della nostra Rivista a proposito di una riforma da tempo attesa e così importante per l'Italia.

⁴ In Francia una recente modifica legislativa (Legge 15 febbraio 2014, n. 125) ha vietato il cumulo tra il mandato parlamentare e incarichi di governo locale o regionale, pratica in precedenza comune.

Normativa

Ddl Boschi = Disegno di legge costituzionale, 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, <www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/44283.htm>.

Legge Costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione.

Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Legge 21 dicembre 2005, n. 270, Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Legge 6 maggio 2015, n. 52, Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati.

Riforme Bassanini

Legge 15 marzo 1997, n. 59, Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

Legge 15 maggio 1997, n. 127, Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo.

Legge 16 giugno 1998, n. 191, Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica.

Legge 8 marzo 1999, n. 50, Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998.

Bibliografia

BRUNELLI G. (2016), «La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici», in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC)*, 1, 1-14.

CARETTI C. – MORISI M. (edd.) (2015), *Il Parlamento bicamerale. Cinque esperienze a confronto*, Università degli Studi di Firenze e Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, <bpr.camera.it/bpr/allegati/show/CDBPR17-1133>.

CECCANTI S. (2016), *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima*, Giappichelli Editore, Torino.

CHELI E. (2016), «Luci e ombre di una riforma costituzionale», in *il Mulino*, 1, 21-26.

COSTA G. (2015), «Democrazia e maggioranza ai tempi dell'Italicum», in *Aggiornamenti Sociali*, 6-7, 453-459.

DE SANTIS V. (2015), *La "doppia investitura" dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare "al centro" le istituzioni territoriali. Considerazioni sull'emendamento all'art. 2, co. 5 del d.d.l. cost. n. 1429-B*, in <www.forumcostituzionale.it>.

DE SIERVO U. (2015), *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, in <osservatoriosullefonti.it>, 2, 1-10.

— (2016), «Una prima lettura del progettato nuovo art. 117 Cost.», in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC)*, 1, 1-9.

OCCHETTA F. (2014), «La riforma del Senato», in *La Civiltà cattolica*, 3934, 327-337.

MATTARELLA S. (1983), «Il bicameralismo», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 1161-1169.

PERFETTI L.R. (2014), «Verso la riforma della legge elettorale. L'impatto sulla democrazia», in *Aggiornamenti Sociali*, 8-9, 555-562.

PIZZOLATO F. (2014), «La legge elettorale nel giudizio della Corte Costituzionale. Anatomia patologica del Porcellum», in *Aggiornamenti Sociali*, 3, 215-224.

RENZI M. (2014), *Comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri*, Senato della Repubblica, 24 febbraio, in <www.senato.it>.

SILVESTRI G. (2014), *Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale del 2013*, Roma, 27 febbraio, in <www.cortecostituzionale.it>.

TINTORI C. (2016), «Referendum sulle trivelle: informarsi e partecipare», in *Aggiornamenti Sociali*, 4, 277-280.

Il bicameralismo nei lavori dell'Assemblea Costituente

La scelta dell'Assemblea Costituente a favore del bicameralismo paritario non fu né scontata né pacifica. I lavori dell'Assemblea (giugno 1946-gennaio 1948) furono condizionati dalla tragica e recente esperienza della Seconda guerra mondiale, dalla diversità di visioni del bene comune e dell'uomo presenti al suo interno (vi erano tre "anime" di maggior peso: cattolica, comunista-socialista e liberale), dall'evoluzione del clima politico e culturale italiano in quegli anni a seguito dell'inizio della Guerra fredda e la conseguente caduta del Governo di unità antifascista.

Furono soprattutto i lavori sulla Parte II della Costituzione a risentire del venir meno di una collaborazione più aperta tra i partiti: le scelte sulla forma di governo furono frutto di un compromesso, su cui pesò la volontà di limitare le possibilità di affermazione di una singola forza politica. Troppo forti erano i timori nutriti dai cattolici e dalla sinistra italiana all'idea che potesse prevalere lo schieramento opposto. Le originarie posizioni dei partiti furono in parte modificate per poter giungere a un accordo, che trovò in effetti un largo consenso dato che il testo della Costituzione fu approvato da quasi il 90% dei Costituenti. In questo quadro di riferimento va collocato l'approdo al bicameralismo paritario. Se il Partito comunista era fautore di un sistema monocamerale perché assicurava una rappresentanza popolare corretta, i repubblicani, il Partito d'azione e alcuni liberali propendevano per un regime bicamerale, più adatto al riconoscimento e alla valorizzazione delle autonomie territoriali. La Democrazia cristiana, a sua volta, pensava un Senato rappresentativo degli interessi organizzati. Nella propensione al bicameralismo vi era anche la volontà di evitare che esperienze totalitarie potessero nuovamente verificarsi nel nostro Paese.

Frutto di un compromesso condizionato dai reciproci veti, il bicameralismo paritario può essere considerato un "tradimento" rispetto alle istanze avanzate originariamente dai vari Costituenti, in particolare riguardo l'auspicato legame tra lo Stato e le autonomie territoriali, come constatava alcuni anni dopo Costantino Mortati, relatore all'Assemblea Costituente della parte di progetto riguardante il Parlamento: «Una Camera che fosse rappresentativa dei nuclei regionali offrirebbe il grande vantaggio di fornire quello strumento di coordinamento fra essi e lo Stato che attualmente fa difetto, e che invece si palesa essenziale per conciliare le esigenze autonomistiche con quelle unitarie. Non sono da nascondere le difficoltà pratiche offerte da questo tipo di rappresentanza, ma sembra che sia in questa direzione a cui bisogna avvicinarsi per dare una ragion d'essere ad una seconda camera, che non sia, come avviene per l'attuale Senato, un inutile doppione della prima» (MORTATI C., «La Costituzione e la crisi», in *Gli Stati* [1973] 10, <www.dircost.unito.it/altriDocumenti/docs/gliStati1973.pdf>).

Giuseppe Riggio SJ