

Introduzione al Dossier

Proposte di riforma costituzionale ed elettorale delle ultime legislature

Una nuova stagione delle riforme: dalla trasformazione della Seconda Camera alla modifica della legge elettorale.

di **Ines Ciolli** - *Ricercatrice di Diritto Costituzionale Università di Roma "Sapienza"*

Si è aperto con la XVII legislatura un nuovo dibattito sulle riforme (molti disegni di legge costituzionale sono stati depositati proprio il 15 marzo 2013, giorno d'inizio della legislatura).

La volontà di cambiamento sembra ormai radicata in tutti i soggetti politici, le proposte sono le più variegate, ma permettono punti d'incontro. Il lavoro svolto prima dal gruppo composto di quattro saggi, nominati dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013 che ha redatto la relazione finale sulle riforme istituzionali (che si può reperire nel sito: www.quirinale.it/qrnw/statico/attivita/consultazioni/c_20mar2013/gruppi_lavoro/2013-04-12_relazione_finale.pdf) e poi dalla Commissione dei saggi, nominata dal Presidente del Consiglio Letta e insediata il 12 giugno 2013, ha preparato il campo e il confronto tra le diverse posizioni politiche e dottrinali (si veda il sito: riformecostituzionali.gov.it/commissione-riforme.html, che raccoglie i vari interventi e il volume "Per una democrazia migliore" nel quale è pubblicata la relazione finale e la documentazione sulle proposte di riforma che hanno costituito oggetto di discussione della Commissione dei 35).

Il clima, dunque, sembra essere favorevole a una modifica della Parte II della Costituzione, stavolta seguendo l'*iter* previsto dall'art. 138 Cost.

I punti cardine della riforma riguardano la trasformazione del Senato, un nuovo assetto delle autonomie territoriali, ossia l'abolizione delle Province, un nuovo assetto delle potestà legislative statali e regionali, l'abolizione dello sfortunato CNEL, che non è riuscito a ritagliarsi un suo ruolo peculiare tra gli organi di rilevanza costituzionale, la riduzione del numero dei parlamentari, dettata anche da un'attenzione a volte eccessiva al problema dei costi della politica.

Per quanto riguarda la riforma delle province si ricorda che il primo intervento del Governo Monti era stato addirittura sollecitato dalla lettera del 5 agosto 2011, inviata all'Italia dal Governatore uscente Trichet e quello allora entrante Draghi al fine di suggerire interventi necessari per uscire dalla crisi (Nel terzo e ultimo punto della missiva Trichet e Draghi affermavano: "...*There is a need for a strong commitment to abolish or consolidate some intermediary administrative layers (such as the provinces)*"). Ciò spiega in parte la necessità di anticipare la riforma Costituzionale volta a sopprimere le province prevedendo una riforma

intermedia con legge ordinaria, come ha illustrato Anna Pirozzoli nel suo contributo in questo dossier.

Al momento (dal 15 aprile 2014) sono all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato in sede referente circa una cinquantina di disegni di legge costituzionali e una ventina di petizioni popolari. Il superamento del bicameralismo perfetto sembra essere ormai acquisito ed elemento che accomuna maggioranza e opposizione. A questo proposito, è comune tra le diverse proposte l'idea che si debba configurare un Parlamento in cui la sola Camera dei Deputati conferisce la fiducia al Governo e che l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali debba restare bicamerale.

Su come debba essere forgiato il nuovo Senato, invece, non c'è accordo e le proposte sono le più varie e spaziano dall'attribuire una funzione di controllo e garanzia, a quello in cui la seconda Camera è titolare di una funzione legislativa differenziata, a quello di rappresentanza dei territori, anche se persino sulla rappresentanza territoriale le proposte divergono, prevedendo ora la rappresentanza delle sole Regioni, ora di tutte le collettività territoriali. Anche sulla composizione della seconda Camera le posizioni sono assai variegata e distanti, come il contributo di Piermassimo Chirulli evidenzia.

La Presidente della Commissione, Senatrice Finocchiaro, ha ricordato come sia necessario incentrare la discussione su alcuni punti nodali, quali la composizione della seconda Camera, le funzioni che il Senato differenziato si vedrà attribuite, il conferimento o meno della fiducia al Governo da parte del Senato (XVII Legislatura - 1^a Commissione permanente - Resoconto sommario n. 132 del 15/04/2014). Si è inoltre ritenuto di delimitare l'oggetto dell'intervento di revisione al Titolo I e al Titolo V della Parte II della Costituzione e alla disposizione costituzionale, contenuta nel Titolo III, riguardante il CNEL, nonché alle disposizioni strettamente conseguenti (così deciso martedì 15 aprile seduta pomeridiana)

A tale proposito, le diverse proposte di riforma prospettando un modello nuovo di Senato dovranno necessariamente proporre una ragionevole e conseguenziale rimodulazione del procedimento legislativo; del raccordo tra Parlamento e Governo e tra gli enti territoriali e l'Unione europea; così come sarà opportuno ripensare modo di elezione degli organi, per le quali la Costituzione vigente prevede il concorso paritario dei due rami del Parlamento, in particolare l'elezione del Presidente della Repubblica, dei membri del CSM e dei giudici della Corte costituzionale.

Spicca per importanza, tra le proposte di riforma, il disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi, presentato al Senato l'8 aprile 2014 che a differenza di molti altri progetti di riforma depositati offre una prospettiva organica di riforma di più istituti previsti in Costituzione.

Su un particolare punto del ddl costituzionale del Governo si è soffermata Federica Grandi, che ha riflettuto sul fatto che la seconda Camera tratteggiata dal Governo non è elettiva, non vota la fiducia, partecipa in modo limitato alla funzione legislativa, non gode più dell'indennità e delle gaurentigie parlamentari previste dai commi 2 e 3 dell'art. 68 vigente della Costituzione eppure conserva la prerogativa parlamentare per eccellenza, ossia il divieto di mandato imperativo; come pure si sofferma Marsid Laze sulle eventuali incongruenze date da un Senato ormai trasformato e che non conferisce più la fiducia, ma che conserva prerogative importanti in merito alle leggi di bilancio e alla nomina dei componenti del Fiscal council, come previsto dall'art. 5, comma 1, lettera e) della legge costituzionale n. 1 del 2012 e dall'art. 16, comma 2 della legge n. 243 del 2012.

Il disegno di legge governativo ha inoltre mutuato dal diritto comparato una sorta di “*vote bloqué*”, che dovrebbe avere la funzione di favorire l’iniziativa legislativa del Governo, ma che superato il bicameralismo perfetto, dovrebbe essere di per sé più veloce e più agile. Andrea Ridolfi ricostruisce l’istituto nella forma di governo francese e fornisce un’analisi sul possibile impatto di tale istituto nella forma di governo italiana.

Le proposte di riforma della Seconda Camera e del procedimento legislativo non si esauriscono –come si accennava- nel disegno di legge governativo. Tra le proposte più interessanti si segnalano quelle del Senatore Ruta che prevede l’abrogazione totale del Senato della Repubblica e una significativa riduzione del numero dei deputati (430 in tutto, compresi quelli della circoscrizione estera). Il raccordo con le autonomie locali e con la società civile sarebbe garantito da un potere di emendamento (o dalla facoltà di presentare osservazioni) in capo a tali soggetti oltre che alle associazioni nei quindici giorni successivi all’approvazione da parte della Camera dei Deputati.

Ben più rilevante dal punto di vista politico il disegno di legge n. 1406 (presentato al Senato il 24 marzo 2014), di iniziativa dei senatori Sacconi ed altri. Anche in questo caso si prevede l’adozione di un bicameralismo differenziato, nel quale la sola Camera dei Deputati conferisce la fiducia e il Senato ha invece la funzione di rappresentare le Regioni, è eletto a suffragio universale diretto nell’ambito di ciascuna regione, svolge funzioni di controllo e di raccordo con l’Unione europea. La differenziazione si limita alla diversa rappresentanza e al rapporto di fiducia, ma non include la funzione legislativa che resta bicamerale per la maggior parte delle leggi, anche in ragione della legittimazione popolare del Senato. Il disegno di legge menziona anche una categoria di leggi “non bicamerali”, nelle quali il voto finale spetta alla sola Assemblea nazionale; tuttavia, il Senato può esercitare, entro un termine definito, un potere di richiamo oppure può iniziare esso stesso l’esame di un disegno di legge, da sottoporre all’Assemblea nazionale, cui spetterebbe comunque la deliberazione definitiva. Il disegno di Legge costituzionale Sacconi prevede, inoltre, due altre novità, una sorta di voto bloccato e la trasposizione nella Costituzione della giurisprudenza costituzionale in tema di decretazione d’urgenza (modifiche dell’art. 72 e 77 Cost. vigente).

Altro interessante disegno di legge è quello presentato dal senatore Calderoli (n. 1195 presentato alla Presidenza l’11 dicembre 2013) di riforma della Parte seconda della Costituzione, che prevede anch’esso un bicameralismo differenziato in cui il Senato non vota la fiducia, rappresenta gli enti territoriali, svolge una funzione di raccordo con l’Unione europea e di controllo in senso lato sull’attività legislativa.

Prevede una lista di materie che restano di approvazione bicamerale, (le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali, le leggi sui diritti civili e politici, nonché le leggi elettorali e le altre per le quali la Costituzione lo prevede espressamente), sebbene questo possa rappresentare motivo di conflitto tra le due Camere in merito all’individuazione delle materie nelle quali il Senato può o non può partecipare alla funzione legislativa. Sulle altre leggi è sufficiente la deliberazione della Camera dei deputati per l’approvazione. Tuttavia in quest’ultimo caso, il Senato può deliberare l’esame a maggioranza dei due quinti dei suoi componenti (art. 9 del progetto dedicato alla razionalizzazione del procedimento legislativo). Se da una parte la Camera dei deputati e il Governo ampliano le loro competenze legislative, dall’altra il Senato assume però un’ampia funzione controllo (è prevista anche una mozione di

censura nei confronti del Governo all'art. 21, ultimo comma del progetto) nell'ambito delle nomine pubbliche di maggior rilievo. La limitazione del contenzioso presso la Corte costituzionale sulle questioni regionali è invece realizzata attraverso il filtro del Senato prima dell'approvazione delle leggi statali, o in seguito per le leggi regionali.

Il Senato è eletto direttamente dal corpo elettorale nelle circoscrizioni regionali e in modo proporzionale alla popolazione delle regioni, ma sono membri di diritto i Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Il mandato senatoriale ha la stessa durata dei consigli di cui sono espressione, Il Senato in ragione del fatto che non vota la fiducia ha una competenza limitata in materia di bilancio e può solo deliberare sul testo della Camera in tempi assai brevi. Il Parlamento in seduta comune elegge il Presidente della Repubblica che può sciogliere il Senato, sentito il suo presidente solo in caso d'impossibilità di funzionamento dell'organo.

Quanto alla decretazione d'urgenza anche in questo caso una disciplina più rigorosa è richiesta per la presentazione di disegni di legge omogenei ed è anche prevista una procedura d'urgenza per i disegni di legge presentati dal governo.

Tra i disegni di legge presentati al Senato è degno di nota il n. 1420, di iniziativa del senatore Chitiev altri (comunicato alla Presidenza il 2 aprile 2014), noto alle cronache per la sua opposizione al disegno di legge presentato dal Governo di cui il senatore fa parte, almeno per quanto riguarda il modo di elezione del Senato (sul disegno di legge Chitiev e altri si veda anche il contributo di P. Chirulli). Anch'esso propone un bicameralismo disuguale distinto per competenze più che in base alla rappresentanza e sul sistema elettorale (è prevista un'elezione diretta dei senatori, ma la distinzione vige semmai per ciò che attiene all'elettorato passivo, poiché è prevista una diversa età per l'accesso al Senato e alla Camera). I Senatori sono solo cento, eletti anch'essi a suffragio universale e diretto, su base regionale, proporzionalmente alla popolazione regionale, cui si aggiungono sei senatori delle circoscrizioni Estero e gli ex presidenti della Repubblica, unici senatori a vita previsti.

E' previsto un catalogo di materie per le quali la funzione legislativa resta bicamerale (le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali, le leggi in materia elettorale, di ordinamenti dell'Unione europea, di tutela delle minoranze linguistiche, di diritti e doveri dei cittadini, e in altre materie previste dalla Costituzione).

Le altre leggi sono approvate dalla sola Camera dei deputati, ma il Senato, dopo l'approvazione da parte della Camera dei deputati, può entro dieci giorni deliberare di esaminarli. L'esame si deve concludere nei successivi trenta giorni. La Camera può superare le modifiche apportate dal Senato solo votando con una maggioranza del cinquanta per cento più uno dei suoi componenti. Questo potrebbe però creare episodi d'*impasse* tra le due Camere poiché il Senato, in cerca di una nuova legittimazione, potrebbe decidere di procedere con frequenza a emendare le leggi monocamerale e la maggioranza del 50% più uno non è facile da raggiungersi in un momento di frammentazione dei partiti come quello attuale.

In materia di funzioni di controllo, al Senato è attribuita la possibilità di istituire Commissioni d'inchiesta su materie di pubblico interesse (che è invece preclusa nel disegno di legge governativo, cfr. l'art. 16 del ddl Renzi-Boschi) e di deliberare in merito alla conferma delle nomine del Governo alle cariche direttive di enti e istituzioni pubbliche, mentre alla Camera spettano le funzioni ispettive nei confronti del Governo e delle pubbliche amministrazioni. Alla Camera dei deputati spetta in via esclusiva la funzione di accordare o

revocare la fiducia al Governo. Poiché il Senato non vota la fiducia al governo, non è chiamato nemmeno ad approvare le leggi di bilancio.

Il disegno legge n. 1426, presentato dalla senatrice De Petris e da altri senatori del Gruppo di Sinistra ecologia e libertà, comunicato alla Presidenza il 3 aprile 2014, prospetta un bicameralismo in cui la sola Camera dei deputati vota la fiducia al Governo. Il Senato è congegnato in modo da svolgere una funzione di raccordo tra lo Stato e le regioni.

La distinzione tra le due Camere avviene non per il modo di elezione, poiché entrambe le Camere sono elette a suffragio universale diretto (il Senato su base regionale), ma per funzioni: il Senato ha competenza legislativa esclusiva nelle leggi di recepimento del diritto dell'Unione europea, quelle in materie di legislazione concorrente e tutte quelle leggi statali in materia di funzionamento degli enti territoriali.

La funzione legislativa bicamerale è prevista per le leggi di revisione costituzionale e per le altre leggi costituzionali, per le leggi elettorali e quelle di ratifica dei trattati internazionali, oltre che per quelle che riguardano i diritti (competenza difficile da identificare). Le altre leggi sono di competenza della Camera dei deputati, anche se il Senato svolge su di esse una funzione importante e di controllo perché su di esse esprime un parere preventivo di costituzionalità, che costituisce un'innovazione non di poco conto. Esprime un parere di merito sulle leggi regionali, essendo la Camera che rappresenta le istanze regionali, (sebbene sia eletta a suffragio diretto).

La funzione legislativa qui prospettata si presta a molte difficoltà di funzionamento, sia per la differenziazione di tipi di legge in seno alle due Camere, sia perché il potere del Senato pare addirittura superiore a quello della Camera bassa. Al Senato, infatti, spetta anche un'ampia funzione di controllo soprattutto sull'operato del Governo, poiché deve esprimere pareri sulla costituzionalità dei disegni di legge in discussione alla Camera dei deputati, nonché sugli atti aventi forza di legge. Tutto ciò in contrasto con il fatto che è la sola Camera dei deputati a svolgere la funzione d'indirizzo politico, in quanto è la sola a conferire la fiducia al Governo.

La seconda Camera svolge, inoltre, una funzione di vigilanza nei confronti della pubblica amministrazione ed è titolare del potere d'inchiesta.

Per quanto riguarda la riforma del Titolo V, essa è legata a doppio filo alla riforma del Senato perché se la seconda Camera diventa di rappresentanza di tutte le autonomie, allora il ruolo delle Regioni si indebolisce e le loro competenze si restringono rispetto quelle statali. Al contrario, nei disegni di legge in cui si configura un Senato delle Regioni, queste ultime mantengono un ruolo centrale e importante soprattutto in merito alla potestà legislativa.

Questo schema forse banale e rigido aiuta però a interpretare anche il disegno di legge presentato dal Governo nel quale le Regioni perdono parte delle loro competenze che sono avocate allo Stato. La crisi economica e un non ottimale funzionamento delle regioni negli anni successivi alla riforma del 2001 hanno portato di fatto a una riallocazione delle funzioni e a un nuovo accentramento in capo allo Stato delle potestà legislative e amministrative, complice anche una giurisprudenza costituzionale più favorevole allo Stato. Sul tema Maria Pia Iadicicco ha ripercorso nel dettaglio le proposte di riforma che si sono succedute nel tempo, soffermandosi in particolare sul disegno di legge governativo nel quale scompare la competenza legislativa concorrente tra Stato e Regione, quella stessa che alcuni studiosi hanno ritenuto forse la più importante in un'ottica di mediazione tra interessi statali e regionali e anche quella che meno aveva sollevato contenzioso di fronte alla Corte costituzionale (così M. Luciani, *Sul d.d.l. cost. recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero*

dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V”, in astridonline.it, marzo 2014).

Tra i contributi si è voluto inserire anche una riflessione sulla legge elettorale. Pur non trattandosi di una riforma costituzionale, essa è stata oggetto di attenzione sia del Gruppo dei quattro nominati dal Presidente della Repubblica, sia della relazione finale dei 35 saggi. Trattandosi della riforma delle riforme, Jan Sawicki si è soffermato sui punti oscuri del cosiddetto *Italicum* e sui dubbi di Costituzionalità che esso presenta, soprattutto dopo che la Corte costituzionale è intervenuta con la sentenza n. 1/2014.