

La riforma del Senato della Repubblica

di **Piermassimo Chirulli** - *Assegnista di ricerca in diritto costituzionale nell'Università della Tuscia.*

SOMMARIO 1.- *Premessa* 2.- *I tentativi di riforma precedenti. Cenni.* 3.- *Le modifiche contenute nel disegno di legge del Governo Renzi* 3.1.- *La fiducia* 3.2.- *La struttura dell'Organo* 3.3.- *Le funzioni* 3.3.1.- *Funzione legislativa* 3.3.2.- *Altre funzioni* 4.- *Altre proposte di modifica della Costituzione presentate nella XVII Legislatura: il d.d.l. Chiti e il d.d.l. Minzolini* 5.- *Conclusioni.*

1.- Premessa

La proposta di riforma presentata nel corso della XVII Legislatura dal Governo Renzi in data 8 aprile 2014 (A.S. n. 1429) modifica in radice la composizione e le attribuzioni del Senato della Repubblica.

Il presente contributo ha carattere meramente ricognitivo, per cui, innanzitutto si darà brevemente conto delle proposte di riforma del recente passato che, pur non arrivando a definitiva approvazione, hanno rappresentato il tentativo di revisione di ampie parti della Costituzione, con specifico riguardo alla composizione e alle funzioni del Senato.

Successivamente si analizzerà in modo più approfondito il suddetto d.d.l. governativo.

Infine si darà conto di alcuni disegni di legge di iniziativa parlamentare particolarmente significativi, soprattutto per la valenza politica assunta.

2.- I tentativi di riforma precedenti. Cenni.

Come si è accennato nel recente passato vi sono stati altri tentativi di riforma della Costituzione, che volevano incidere in modo più o meno marcato sulla composizione e le attribuzioni del Senato.

Si prenderanno in considerazione i tentativi organici di modifica della Costituzione negli ultimi anni, da quando si è trasformato il quadro politico a seguito delle elezioni del 1994 - la c.d. seconda Repubblica -, anche perché tale quadro politico è quello che sostanzialmente resiste, pur con vari cambiamenti, ancora oggi. Anche in precedenza vi erano stati tentativi di riforma organica di ampie parti della Costituzione: si possono ricordare la Commissione bicamerale presieduta dall'on. Bozzi, istituita nel 1983, e la Commissione bicamerale presieduta dall'on. De Mita - prima - e dall'on. Iotti successivamente, che lavorò a cavallo tra 1993 e 1994. Entrambe le proposte di modifica non incidevano, comunque, in modo particolarmente netto sulle funzioni del Senato.

2.1.- Il primo tentativo di modifica organico di rilevanti aspetti della Parte II della Carta successivo al 1994 si ha con la bozza conclusiva elaborata dalla Commissione bicamerale presieduta dall'on. D'Alema (XIII Legislatura), istituita con l. cost. 24 gennaio 1997, n. 1, e composta di trentacinque deputati e trentacinque senatori. L'art. 1, comma 4, prevedeva che *“La Commissione elabora*

progetti di revisione della parte II della Costituzione, in particolare in materia di forma di Stato, forma di governo e bicameralismo, sistema delle garanzie”.

Con specifico riferimento al Senato, i componenti venivano ridotti a 200; vi si prevedeva, però, che il Senato potesse riunirsi in “*sessione speciale*”, nella quale vi erano altrettanti senatori che si aggiungevano, eletti tra i consiglieri comunali, provinciali e regionali. La novella prevedeva che “*La sessione speciale è convocata per l’esame dei disegni di legge relativi a:*

- a) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Province;*
- b) coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale;*
- c) tutela di imprescindibili interessi nazionali nelle materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni;*
- d) autonomia finanziaria di Comuni, Province e Regioni e conferimento di beni demaniali alle Province, alle Regioni e allo Stato”.*

Per le altre materie era prevista una “prevalenza” della Camera, che poteva superare le modifiche del Senato.

La mozione di sfiducia poteva essere votata solo dalla Camera dei deputati.

2.2.- Nel corso della XIV Legislatura la maggioranza di centrodestra dell’epoca approvò, con doppia lettura di entrambe le Camere, un’ampia riforma costituzionale (A.S. n. 2544-D), in merito alla quale il 25 e 26 giugno 2006, ai sensi dell’art. 138 Cost., vi fu il *referendum* che non confermò le modifiche apportate alla Costituzione.

Vi si prevedeva un leggero cambio di denominazione in *Senato federale della Repubblica*, che sarebbe stato composto da duecentocinquanta due senatori (alla Camera erano previsti cinquecento deputati eletti in Italia), eletti a suffragio universale diretto contestualmente all’elezione dei consigli regionali (o delle province autonome); i seggi sarebbero stati ripartiti tra le Regioni sulla base della popolazione residente. Una particolarità era rappresentata dalla possibilità per ciascuna regione di eleggere un rappresentante che avrebbe potuto partecipare ai lavori del Senato senza diritto di voto (lo stesso per le Autonomie territoriali). Altra particolarità è che potevano essere eletti solo i soggetti che avevano già rivestito cariche negli Enti territoriali o erano stati deputati o senatori eletti in quella determinata regione.

La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le materie espressamente indicate nel novellato art. 70 Cost. I disegni di legge nelle materie previste dall’art. 117, comma 2,, Cost. sono approvate dalla Camera, con possibilità di riesame da parte del Senato, superabile dalla Camera. I disegni di legge che determinano i principi fondamentali ai sensi dell’art. 117, comma 3, Cost. sono assegnati al Senato, che li approva per primo.

È previsto un voto della Camera dei deputati sul programma di governo (ma non si parla di fiducia). Mentre vi è la previsione di una mozione di sfiducia, sempre solo da parte della Camera.

2.3.- Nel corso della XV Legislatura vi sono state altre ipotesi di modifica della Parte II della Costituzione. In Commissione Affari costituzionali della Camera fu approvata una bozza di riforma (A.C. n. 553 e abb.-A), detta “*bozza Violante*”, dal nome dell’ex Presidente della Camera dei deputati che elaborò tale proposta.

Anche in questo caso alla Camera Alta veniva modificato leggermente il nome in *Senato federale della Repubblica*. Complessivamente veniva ridotto il numero dei parlamentari (cinquecento deputati).

La “bozza Violante” prevedeva l’elezione indiretta dei senatori. Vi si prevedeva, infatti, che *“In ciascuna Regione i senatori sono eletti dal Consiglio regionale, al proprio interno, e dal Consiglio delle autonomie locali tra i componenti dei Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane”*, in numero proporzionato alla popolazione sulla base di scaglioni predefiniti e con voto limitato.

Per quel che riguarda la funzione legislativa, venivano individuate alcune materie nelle quali questa era esercitata da entrambe le Camere.

I disegni di legge che determinano i principi fondamentali ai sensi dell’art. 117, comma 3, Cost. sono assegnati al Senato, che li approva per primo.

La fiducia è accordata e revocata - peraltro al solo Presidente del Consiglio dei ministri e non al Governo nella sua collegialità - dalla sola Camera dei deputati, con esclusione, quindi, del Senato.

2.4.- Anche durante la XVI Legislatura è stata approvata una bozza di riforma dal Senato (A.S. n. 5386), che però non ha avuto miglior fortuna delle precedenti.

I senatori venivano ridotti a duecentocinquanta, eletti con suffragio universale e diretto. Si prevedeva che partecipassero, in aggiunta ai suddetti senatori, *“con diritto di voto sulle materie di legislazione concorrente ovvero di interesse degli enti territoriali, un rappresentante per ogni Regione, eletto fra i propri componenti”*.

Veniva mantenuta la possibilità per entrambe le Camere di accordare e revocare la fiducia al Governo.

2.5.- Nel corso della XVII Legislatura Il Presidente del Consiglio dei Ministri Enrico Letta ha istituito con proprio decreto dell’11 giugno 2013 una Commissione per le riforme costituzionali, composta da professori in materie giuridiche (e non solo). Alla Commissione è stato assegnato il compito, tra l’altro, di formulare proposte di revisione della Parte Seconda della Costituzione, Titoli I, II, III e V, con riferimento alle materie della forma di Stato, della forma di Governo, dell’assetto bicamerale del Parlamento e delle norme connesse alle predette materie.

All’esito del lavoro è stata stilata una Relazione in data 17 settembre 2013, nella quale sono contenute alcune proposte di riforma costituzionale. In realtà in seno alla Commissione si sono palesate sensibilità diverse rispetto alle varie questioni, per cui non vi è stato un articolato di legge di revisione costituzionale, bensì - appunto - una relazione in cui si sono messi in evidenza sia gli aspetti di differenza tra le varie proposte, sia gli aspetti comuni.

Per quel che riguarda il presente lavoro, è da rilevare, per sommi capi, che “La Commissione si è innanzitutto pronunciata, con un’opinione unanime, in favore del superamento del bicameralismo paritario. A tal fine sono state prospettate due ipotesi: il bicameralismo differenziato e il monocameralismo”, con una netta prevalenza a favore della prima.

Per quel che riguarda il tipo di elezione, si sono prospettate sia ipotesi di elezione diretta che indiretta: nella Relazione si afferma che “la partecipazione di rappresentanti delle autonomie territoriali all’attività delle Camere, è determinante nella definizione di un sistema non animato da logiche e dinamiche competitive, ma fondato su solide basi cooperative, su una unità in grado di coinvolgere e includere tutti i livelli della Repubblica e di recepire le istanze dei territori per comporle nell’interesse generale del Paese”. Tra i sostenitori della tesi della elezione indiretta, è prevalente l’opinione che i senatori debbano essere eletti fuori dal Consiglio regionale per evitare che le stesse persone ricoprano contemporaneamente due funzioni legislative, una presso il Consiglio regionale e l’altra presso il Senato. Vi sono però anche sostenitori dell’elezione diretta, che rimarcano il legame più stretto con le popolazioni rappresentate. Indipendentemente dalla

soluzione prescelta, è opinione assolutamente prevalente che i presidenti di Regione facciano parte del Senato come membri di diritto.

Per quel che riguarda il numero, la Commissione ritiene che il numero complessivo dei Senatori non dovrebbe essere inferiore a 150 né superiore ai 200.

Per quel che riguarda le funzioni, innanzitutto è da rilevare che la Commissione ritiene che solo la Camera dei deputati debba poter accordare e revocare la fiducia al Governo. Per la funzione legislativa, nella relazione si legge che “Nella disciplina del procedimento legislativo la Commissione non ha adottato il criterio della ripartizione per materie tra Camera e Senato, che avrebbe dato adito a incertezze e conflitti, in contrasto con i criteri di semplicità, rapidità e immediatezza di comprensione che la Commissione ha inteso seguire. Il sistema politico italiano ha bisogno di avere e trasmettere certezze. La Commissione peraltro si è preoccupata di integrare il principio della certezza con quello, parimenti rilevante, della partecipazione di entrambi i rami del Parlamento al procedimento legislativo, in forma diversa a seconda della tipologia della legge”. Nello specifico si sono distinte “quattro categorie di leggi: a) leggi costituzionali e di revisione costituzionale; b) leggi organiche; c) leggi ordinarie bicamerali (*di seguito: leggi bicamerali*); d) leggi ordinarie con voto prevalente della Camera (*di seguito: leggi ordinarie*)”.

Interessante segnalare che “Tra i compiti dei due rami del Parlamento, e in particolare del Senato, dovrà assumere particolare rilievo la “valutazione delle politiche pubbliche”, che costituisce una specificazione della funzione di controllo parlamentare. Con questa espressione la Commissione intende riferirsi alla misura dell’efficacia di un’azione attraverso una quantificazione dei suoi effetti mediante indicatori di prestazione e un apprezzamento della congruità dei suoi obiettivi. Nel concetto di valutazione entra anche l’accertamento di che cosa non ha funzionato allorché gli obiettivi non sono stati raggiunti e una valutazione comparativa delle situazioni in cui gli obiettivi sono stati raggiunti e di quelle in cui invece si è fallito. Si considerano, inoltre, anche la valutazione degli effetti di una legge (valutazione dell’impatto regolatorio) e l’accertamento delle ragioni dell’eventuale mancato conseguimento degli obiettivi. Per «politiche pubbliche» si intende il complesso delle azioni concrete messe in atto o coordinate dai poteri pubblici in relazione a problemi inerenti l’intera comunità nazionale”.

In sintesi, secondo la Commissione, “il Senato della Repubblica manterrebbe la propria denominazione originaria coerentemente con la disposizione secondo la quale la Repubblica è costituita dallo Stato, dalle Regioni e dai Comuni. Alla luce dei nuovi criteri di formazione verrebbero assorbite dal Senato le competenze di carattere normativo attualmente attribuite alle Conferenze, lasciando al sistema delle Conferenze la competenza sulle questioni di carattere amministrativo. Sarebbe inoltre soppressa la Commissione per le questioni regionali.

Sul piano legislativo resterebbero intatte le competenze attuali per le leggi bicamerali. Per le leggi ordinarie e per quelle organiche, per le quali il voto finale spetta alla Camera, il Senato potrebbe esercitare il potere di richiamo. L’iniziativa legislativa spetterebbe a ciascun Deputato e, per le leggi bicamerali, anche a ciascun Senatore.

In un sistema nel quale il rapporto fiduciario è attribuito alla sola Camera, eletta con regole che favoriscono la determinazione della maggioranza politica attraverso il voto dei cittadini, al Senato devono spettare, per il principio dei contrappesi costituzionali, i poteri di controllo che non coinvolgano il rapporto fiduciario. I meccanismi di coesione politica sottesi al patto di maggioranza possono infatti rendere i poteri di controllo della Camera meno incisivi e meno efficaci. Il Senato, dunque, proprio perché svincolato dal rapporto fiduciario, deve conservare il potere di inchiesta parlamentare e il sindacato ispettivo, e deve esercitare in modo sistematico la funzione di controllo

parlamentare sull'attuazione delle leggi e sugli andamenti di finanza pubblica; a tal fine occorrerebbe valutare se il Senato non debba essere titolare di una sorta di rapporto privilegiato (ma non esclusivo) con la Corte dei Conti, con l'Ufficio parlamentare del bilancio e, secondo alcuni, con il CNEL profondamente riformato. Con riguardo a quest'ultimo, la Commissione ha condiviso una valutazione negativa della sua attuale configurazione. Per alcuni il CNEL dovrebbe essere oggetto di un'ampia riforma, per altri dovrebbe invece essere soppresso.

Il Senato, infine, può ricoprire un particolare ruolo, nel rafforzato quadro della Unione Europea, soprattutto per la specifica capacità di interloquire con le autonomie territoriali, tanto come presidio al principio di sussidiarietà, quanto per la valutazione delle proposte legislative della UE. L'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, Allegato al Trattato di Lisbona, prevede infatti che ciascun Parlamento nazionale o ciascuna Camera dei parlamenti nazionali possa inviare ai Presidenti del Parlamento Europeo, del Consiglio o della Commissione un parere motivato per segnalare la non conformità di un determinato progetto al principio di sussidiarietà. Ciascun Parlamento nazionale o ciascuna Camera, continua l'articolo 6, può consultare «i parlamenti regionali con poteri legislativi». Questa specifica interlocuzione dovrebbe spettare in particolare al Senato”.

3.- Le modifiche contenute nel disegno di legge del Governo Renzi

Il già citato d.d.l. presentato dal Governo (firmatari il Presidente del Consiglio, Renzi, e la Ministra per le riforme costituzionali, Boschi - A.S. n. 1429) modifica totalmente il Senato della Repubblica, sia nell'aspetto strutturale che nelle funzioni.

È da segnalare che viene modificato parzialmente anche il nome dell'Organo che diventa “*Senato delle autonomie*”. Il Governo, peraltro, sul punto è ritornato sui suoi passi, in quanto la denominazione contenuta nella prima bozza (pubblicata sul sito del Governo in data 12 marzo 2014) recava “*Assemblea delle autonomie*”, scelta criticata da più parti.

Per quel che riguarda le finalità del progetto di riforma del Senato, nella Relazione di accompagnamento al d.d.l. si legge, tra l'altro, che “il progetto di revisione costituzionale delineato nel presente disegno di legge persegue una pluralità di obiettivi e prende le mosse da una duplice esigenza: da una parte, 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 quella rapidità e incisività delle decisioni che costituiscono la premessa indispensabile per agire con successo nel contesto della competizione globale [...]”. Per fare ciò, sempre secondo gli stessi proponenti, “[...] il Senato delle Autonomie si caratterizza come un organo rappresentativo delle «Istituzioni territoriali». Quest'ultimo diviene, dunque, una nuova Camera dotata di caratteri propri, che concorre alla funzione legislativa – approvando, insieme alla Camera dei deputati, le leggi costituzionali e deliberando, negli altri casi, proposte di modificazione che in alcuni ambiti possono assumere una particolare forza nel procedimento – ed esercita l'essenziale funzione di raccordo tra lo Stato e le regioni, le città metropolitane e i comuni, cui si aggiungono ulteriori rilevanti funzioni in materia di attuazione e formazione degli atti normativi dell'Unione europea, di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio”.

3.1.- La fiducia

L'aspetto forse più radicale di riforma consiste nell'aver escluso il nuovo Senato dal circuito della fiducia al Governo. Nella relazione si afferma che "la scelta operata dal disegno di legge è quella di superare l'attuale bicameralismo paritario, che non ha eguali nel panorama internazionale, mediante la definizione di un nuovo assetto bicamerale differenziato, nel quale la Camera diviene titolare in via esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo, esercitando la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo sull'operato del Governo, mentre il Senato delle Autonomie si caratterizza come un organo rappresentativo delle «Istituzioni territoriali»".

Già l'art. 1 d.d.l., modificando l'art. 55, comma 3, Cost., prevede che "*La Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo*", escludendo, quindi, da tali funzioni il Senato.

L'art. 21 del d.d.l., poi, rubricato proprio "Fiducia al Governo", modifica in più parti l'art. 94 della Costituzione al fine di raggiungere l'obiettivo di cui sopra. In sostanza, il Governo dovrà ottenere solo la fiducia della Camera dei deputati; ovviamente, solo la Camera potrà revocare la fiducia al Governo, costringendolo a dimettersi.

3.2.- La struttura dell'Organo

Con riferimento alla composizione, nella relazione si legge che il *Senato delle Autonomie* "si configura proprio come quella sede di raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali la cui sostanziale assenza nel disegno di riforma del titolo V ha impedito la realizzazione di un sistema di governo multilivello ordinato, efficiente e non animato da dinamiche competitive, in grado di bilanciare interessi nazionali, regionali e locali e di assicurare politiche di programmazione territoriale coordinate con le più ampie scelte strategiche adottate a livello nazionale".

L'art. 2 del d.d.l. cambia la composizione del *Senato delle Autonomie* rispetto all'attuale assetto, sostituendo l'art. 57 Cost. Il testo modificato prevede che "*Il Senato delle Autonomie è composto dai Presidenti delle Giunte regionali, dai Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma, nonché, per ciascuna Regione, da due membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti e da due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione.*

La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti.

La legge disciplina il sistema di elezione dei senatori e la loro sostituzione, entro sessanta giorni, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale.

Ventuno cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario possono essere nominati senatori dal Presidente della Repubblica. Tali membri durano in carica sette anni".

In sostanza il Senato sarà costituito, da un lato, da 6 componenti per ogni Regione: il Presidente della Giunta più due consiglieri regionali eletti dal Consiglio tenendo conto anche delle opposizioni (grazie al voto limitato); il Sindaco del Comune capoluogo più due Sindaci, eletti da tutti i Sindaci della Regione (in tal caso il voto limitato non per forza agirà sul colore politico dei due eletti, potendo intervenire anche altri fattori, come, ad esempio, la provenienza da zone differenziate della regione). Il numero dei senatori, peraltro, è costante per tutte le Regioni, indipendentemente dal

numero di abitanti. A questi senatori se ne aggiungono ulteriori 21 che possono esser nominati dal Presidente della Repubblica tra i soggetti con le caratteristiche che nel testo vigente della Costituzione devono avere i senatori a vita di nomina presidenziale (si badi: dal tenore letterale della norma, la nomina - totale o parziale - è una facoltà del capo dello Stato, non un obbligo). Questi senatori, peraltro, restano in carica sette anni: pertanto il loro mandato ha una durata differenziata rispetto agli altri, che seguono quella dei rispettivi organi di provenienza.

Tutti i senatori non percepiranno alcuna indennità per l'esercizio delle loro funzioni.

Il cambiamento così radicale è coerente con le premesse di cui sopra, per cui il Senato sarà soprattutto una Camera con componenti non eletti direttamente dal corpo elettorale, ma che darà rappresentanza agli Enti territoriali (Regioni e Comuni), che in tal modo potranno avere una loro "voce" diretta, ad esempio, nel procedimento di revisione costituzionale.

Infine si segnala, da un lato, che l'art. 6 d.d.l. elimina dall'art. 67 la locuzione per cui "ogni membro del parlamento rappresenta la Nazione", pur mantenendo il divieto di mandato imperativo anche per i senatori; dall'altro, che l'art. 7 d.d.l. modifica il secondo e terzo comma dell'art. 68 Cost., prevedendo che le previste guarentigie parlamentari si applichino solo ai deputati e non ai senatori.

3.3.- *Le funzioni*

Così radicalmente modificata la struttura del Senato, è del tutto ovvio che anche le funzioni subiscono un notevole ridimensionamento, per molteplici profili. Alcune funzioni, però, restano sostanzialmente immutate. Tra queste, di particolare importanza, è la funzione di revisione costituzionale. L'art. 8 d.d.l. modifica l'art. 70, comma 1, Cost., prevedendo che "*La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali*"; inoltre l'art. 10, comma 2, lett. b), d.d.l. aggiunge, tra l'altro, un comma 5 all'art. 72 cost., a tenor del quale "*I disegni di legge costituzionali e di revisione costituzionale sono esaminati dal Senato delle Autonomie articolo per articolo e approvati a norma dell'articolo 138*".

In generale l'art. 55, comma 4, Cost. (come modificato dall'art. 1 d.d.l.) prevede che "*Il Senato delle Autonomie rappresenta le istituzioni territoriali. Concorre, secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa ed esercita la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea e, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolge attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio*".

3.3.1.- *Funzione legislativa*

Altro aspetto modificato in radice dal d.d.l. di riforma costituzionale riguarda la funzione legislativa. A parte l'approvazione di leggi costituzionali e di revisione costituzionale, l'art. 8 d.d.l., modificando l'art. 70 Cost., prevede che "*Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati*". Purtuttavia c'è la possibilità, per il Senato, di esaminare i disegni di legge approvati dalla Camera dei deputati. Dispone, infatti l'art. 8 d.d.l., modificando l'art. 70, comma 3, Cost., che "*Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato delle Autonomie che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato delle Autonomie può deliberare proposte di*

modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati, entro i successivi venti giorni, si pronuncia in via definitiva". In caso di inerzia del Senato il disegno di legge approvato dalla Camera può essere promulgato dal capo dello Stato.

Per alcune materie¹, espressamente indicate dal modificato art. 70, comma 4, Cost., *"la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato delle Autonomie solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti"*. Parzialmente diverso il regime speciale previsto per i disegni di legge di cui all'art. 81, comma 4, Cost., approvati dalla camera dei deputati, che *"sono esaminati dal Senato delle Autonomie che può deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione. Per tali disegni di legge le disposizioni di cui al comma precedente si applicano solo qualora il Senato delle Autonomie abbia deliberato a maggioranza assoluta dei suoi componenti"*.

L'art. 9 d.d.l. aggiunge un secondo comma all'art. 71 Cost. in tema di iniziativa legislativa, prevedendo che *"Il Senato delle Autonomie può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, richiedere alla Camera dei deputati di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera dei deputati procede all'esame e si pronuncia entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato delle Autonomie"*.

Infine è da segnalare che in caso di leggi di conversione dei decreti legge previsti dall'art. 77 Cost., l'art. 12 d.d.l. prevede che *"L'esame, a norma dell'articolo 70, dei disegni di legge di conversione dei decreti, è disposto dal Senato delle Autonomie entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati e le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del testo"*.

3.3.2.- Altre funzioni

Il Senato perde anche la funzione d'inchiesta. L'art. 16 d.d.l., infatti, modifica l'art. 82 Cost. prevedendo, in sostanza, che tale funzione possa essere esercitata solo ed esclusivamente dalla Camera. Ai sensi dell'art. 8 d.d.l., che ha introdotto un ultimo comma all'art. 70 Cost., *"Il Senato delle Autonomie può, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati"*.

Come pure vengono modificati l'art. 78 Cost., per cui solo la Camera dei Deputati dichiara lo stato di guerra e conferisce i relativi poteri al Governo, e l'art. 79 Cost., per cui solo la Camera approva le leggi di amnistia e di indulto.

Ancora: viene modificato l'art. 80 Cost., per cui solo la Camera dei Deputati ratifica i trattati internazionali.

¹ I disegni di legge che dispongono nelle materie di cui agli articoli: 57, comma terzo [disciplina dell'elezione e sostituzione dei senatori elettivi], 114, comma terzo [ordinamento di Roma capitale], 117, commi secondo, lettere p) [ordinamento, organi di governo, legislazione elettorale e funzioni fondamentali di Comuni e città metropolitane; ordinamento degli enti di area vasta] e u) [norme generali sul governo del territorio, e sistema della protezione civile], quarto [leggi statali di tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica], sesto [forme di partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti normativi comunitari e all'attuazione degli atti comunitari come degli accordi internazionali] e decimo [disciplina degli accordi regionali con Stati esteri o enti territoriali loro interni], 118, comma quarto, [forme di coordinamento Stato-Regioni su immigrazione, ordine pubblico, sicurezza, tutela dei beni culturali e paesaggistici] 119, [autonomia finanziaria e tributaria, fondo perequativo e risorse aggiuntive, patrimonio, degli enti territoriali] 120, comma secondo [disciplina dei poteri sostitutivi del Governo] e 122, comma primo, [sistema di elezione e incompatibilità, emolumenti dei membri degli organi regionali], nonché per quelli che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Infine, il Senato, in autonomia, elegge due giudici della Corte costituzionale. In tal modo viene superata la previsione dell'elezione da parte del Parlamento in seduta comune di tutt'e cinque i giudici di nomina parlamentare, prevista dall'art. 135, comma 1, Cost.: ogni Camera eleggerà i componenti di sua competenza, tre la Camera dei Deputati e due il Senato.

4.- Altre proposte di modifica della Costituzione presentate nella XVII Legislatura: il d.d.l. Chiti e il d.d.l. Minzolini

Il d.d.l. di revisione costituzionale del Governo Renzi non è certo l'unico presentato nel corso della XVII Legislatura. Ve ne sono stati molti altri, di cui in questa sede, non è possibile dare una compiuta descrizione.

Si prendono in considerazione, però, i due d.d.l. che, ad oggi, hanno suscitato maggiore dibattito: uno, del sen. Chiti e altri (A.S. n. 1420), in quanto presentato da senatori appartenenti al medesimo gruppo politico del Presidente del Consiglio, e che contiene modifiche significative rispetto al d.d.l. governativo; l'altro, presentato dal sen. Minzolini e altri (A.S. n. 1454), in quanto i presentatori appartengono al gruppo politico di Forza Italia, il cui *leader*, stando ai resoconti giornalistici e alle dichiarazioni dello stesso esponente partito, avrebbe sottoscritto un patto per l'approvazione del d.d.l. governativo.

4.1.- Il d.d.l. Chiti, recante "Istituzione di un Senato delle Autonomie e delle Garanzie e riduzione del numero dei parlamentari" si differenzia da quello governativo per alcuni significativi aspetti, con specifico riferimento alla riforma del Senato.

Il primo riguarda le modalità di composizione dell'Organo. L'art. 2 d.d.l. Chiti, modificando l'art. 57 Cost., prevede che "*Il Senato delle Autonomie e delle Garanzie è eletto su base regionale, tenuto conto del necessario equilibrio di genere. Il numero dei senatori elettivi è di cento, più sei senatori eletti nella circoscrizione Estero*": a differenza che nel d.d.l. del Governo, per il quale i senatori sono eletti in via indiretta, in questo caso l'elezione avviene in via diretta da parte del corpo elettorale, seppur su base regionale. Altra differenza è che le Regioni avranno un numero di senatori proporzionale ai rispettivi residenti, a differenza che nel d.d.l. governativo in cui tutte le Regioni hanno un egual numero di senatori. Vengono eliminati i senatori a vita nominati dal capo dello Stato (rimane la previsione per cui sono senatoria vita gli ex Presidenti della Repubblica).

L'art. 7 d.d.l. Chiti, rubricato "funzione legislativa paritaria", modificando l'art. 70 cost., prevede molte più materie² per le quali è previsto l'esercizio collettivo, da parte di entrambe le Camere, della funzione legislativa ordinaria. Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati, con un sistema di esame da parte del Senato molto simile a quello previsto dal d.d.l. del Governo (tempi certi e relativamente limitati per l'esame; possibilità per la Camera dei deputati di superare eventuali differenze con una deliberazione a maggioranza assoluta dei componenti).

Ai sensi dell'art. 12 d.d.l. Chiti, il bilancio è approvato dalla sola Camera dei deputati.

L'art. 13 d.d.l. Chiti, modificando l'art. 83 Cost., assegna al Senato la possibilità di disporre inchieste nelle materie di pubblico interesse con gli stessi poteri dell'Autorità giudiziaria e alla Camera dei deputati di svolgere "*funzioni ispettive nei confronti del Governo e delle pubbliche*

² Le leggi: *a)* in materia di sistemi elettorali; *b)* in materia di ordinamenti dell'Unione europea; *c)* in materia di tutela delle minoranze linguistiche; *d)* di cui ai seguenti articoli: 7, comma secondo, 8, comma terzo, 10, commi secondo e terzo, 13, 14, comma secondo, 15, comma secondo, 16, 21, commi primo, secondo e terzo, 24, commi primo e secondo, 25, 27, 32 comma secondo, 40, 48, commi terzo e quarto, 51, 60, comma secondo, 65, 66, 69, 75, 80, 87, comma nono, 98, comma terzo, 100 comma terzo, 102, 103, 108, 111, 125, 135, comma quinto e sesto, 137, comma secondo.

amministrazioni mediante interrogazioni, interpellanze e nelle altre forme previste dal regolamento". Inoltre il Senato procede all'audizione dei soggetti nominati "*alle cariche direttive di enti e istituzioni pubbliche di rilievo nazionale*".

L'art. 14 d.d.l. Chiti prevede, così come il d.d.l. del Governo, che la fiducia sia accordata e revocata solo dalla Camera dei deputati, con la particolarità che in questo caso non viene data al Governo nella sua collegialità, bensì al Presidente del Consiglio dei ministri.

4.2.- Il d.d.l. Minzolini prevede anch'esso l'elezione dei senatori a suffragio universale e diretto, riducendone il numero a duecento. Anche in questo caso per ogni Regione sono previsti un numero di senatori proporzionale alla popolazione residente.

L'art. 6 d.d.l. Minzolini, nel modificare l'art. 70 Cost., prevede la competenza esclusiva del Senato in determinate (importanti) materie³ e la competenza residuale della Camera dei deputati in tutte le altre materie non espressamente menzionate, fatte salve alcune altre materie per le quali la funzione legislativa è esercitata collettivamente da entrambe le Camere⁴.

Per quel che riguarda la fiducia, l'art. 10 d.d.l. Minzolini prevede che sia accordata e revocata da entrambe le Camere riunite in seduta comune.

5.- Conclusioni

Non si possono certamente proporre conclusioni approfondite al termine di questo lavoro che, come dichiarato in premessa, ha un valore meramente ricognitivo.

Purtuttavia si possono proporre, per titoli, alcune questioni.

a) E' positivo il superamento del bicameralismo perfetto, con l'esclusione del Senato dal circuito della fiducia: ciò dovrebbe rendere l'esecutivo più stabile e consentire maggiore speditezza nell'azione di Governo.

b) Per quel che riguarda la composizione, il Senato deve rappresentare le autonomie territoriali (Regioni e Comuni), e a tal proposito appare congrua l'elezione indiretta dei senatori. Sarebbe auspicabile, però, un supplemento di riflessione su alcuni aspetti:

b1) che i rappresentanti di regioni e comuni siano in egual numero appare una sovrarappresentazione di questi ultimi Enti;

b2) assegnare un egual numero di senatori a tutte le regioni penalizzerebbe in misura eccessiva quelle più popolose: forse meglio modulare i senatori sulla base del numero dei residenti;

b3) per evitare che i senatori, che sono anche consiglieri regionali, possano creare, con la loro assenza per adempiere alle funzioni senatoriali, problemi di equilibrio politico all'interno del Consiglio regionale, si potrebbe pensare ad ipotesi di delega, anche solo per singole sessioni;

b4) si può anche immaginare un potere di revoca in capo all'organo che ha eletto il senatore, con contestuale eliminazione del divieto di mandato imperativo per i senatori;

³ Il Senato della Repubblica ha competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie: *a)* affari esteri e dell'Unione europea, con esclusione delle leggi di ratifica o di revisione dei trattati tra l'Italia e l'Unione europea; *b)* giustizia; *c)* tutela dei diritti civili e sociali e politiche dell'immigrazione; *d)* difesa; *e)* tutela dell'ambiente e dei beni culturali; *f)* coordinamento della legislazione statale con quella regionale e raccordi normativi con le autonomie territoriali infraregionali e funzionali.

⁴ La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, per le leggi elettorali e per le leggi di ratifica o di revisione dei trattati tra l'Italia e l'Unione europea e, tenuto conto di quanto disposto dall'articolo 94, quarto comma, per le leggi di stabilità e di bilancio.

- c) La presenza dei senatori di nomina presidenziale appare estranea alla funzione del Senato come Camera delle Autonomie, peraltro in un numero così elevato (circa il 15%), tanto da porre il capo dello Stato in posizione di possibile imbarazzo istituzionale.
- d) Sembra opportuno che il Senato possa esercitare anche la funzione di inchiesta, proprio perché slegato dal rapporto di fiducia con il Governo.
- e) Il Senato non dovrebbe poter “richiamare” le leggi di conversione dei decreti-legge: questi ultimi, infatti, sono adottati dal governo sotto la sua responsabilità, sicché sarebbe coerente con la sottrazione del Senato dal circuito della fiducia.