

LA RIFORMA DEL BICAMERALISMO**

1. L'eterno ritorno della discussione sul bicameralismo. – 1.1. Il bicameralismo che avrebbe potuto essere e non è mai stato (il disegno originario del costituente). – 2. L'interpretazione della “nuova” stagione della discussione sul bicameralismo. – 3. Il metodo delle riforme costituzionali. – 3.1. La centralità del ruolo del governo. – 3.2. Un unico disegno di legge per una pluralità di riforme. – 3.3. L'applicazione dell'art. 138 cost. senza deroghe – 3.4. L'obiezione della delegittimazione dell'attuale Parlamento. – 4. I contenuti del progetto. – 5. Linee di coerenza ed incoerenza nel progetto. – 5.1. Coerenza interna. – 5.2. Coerenza rispetto alla riforma nel suo complesso. – 6. Di alcune linee di soluzione alternative. – 6.1. Il monocameralismo. – 6.2. Il Bundesrat come modello. – 7. È possibile mettere in discussione le premesse della riforma del bicameralismo nella stagione della XVII legislatura, nel segno di un “ritorno al futuro”?

1. L'eterno ritorno della discussione sul bicameralismo

È stato studiato, detto e scritto molto sul tema della riforma del bicameralismo; e si è anche discusso e progettato (e fallito) molto sul piano della politica e delle istituzioni.

Non credo si possano nascondere un certo disagio e senso di frustrazione nell'affrontare il problema di un tema di riforma che abbiamo visto troppe volte riproposto senza che sia giunta a maturazione una qualche ipotesi capace di agire sull'entropia del sistema costituzionale consolidato.

Disagio e frustrazione acuiti della divaricazione tra le acquisizioni degli studi, della dottrina e le superficiali strumentalizzazioni che troppo spesso osserviamo nella discussione politica.

I modelli di riferimento sono ampiamente noti ed è nota e condivisa la prudenza metodologica indispensabile nel maneggiarli. Almeno a livello della riflessione costituzionalistica. Ma altrettanto nota e apparentemente irrefrenabile è la propensione della politica ad ignorare o sottovalutare prudenza e coerenza metodologica, per proporre l'evocazione di modelli che, di volta in volta, sembrano meglio soddisfare le esigenze immediate, attribuendo con eccessiva disinvoltura etichette spesso incongrue.

Proprio perché il tema del bicameralismo – e segnatamente della sua riforma – è, nel nostro paese, annoso e complesso, pare ragionevole in questa relazione delimitarlo rispetto alla fase che sta attraversando la discussione in questo scorcio della XVII legislatura, pur cercando di ragionarne in modo che non risulti soffocato dal contingente.

La memoria delle stagioni del passato ci accompagna necessariamente, insieme alla domanda di quanto di tali stagioni debba o possa considerarsi definitivamente archiviato.

Menziono con una particolare attenzione:

1.1. Il bicameralismo che avrebbe potuto essere e non è mai stato (il disegno originario del costituente)

Anche la ricostruzione della genesi del bicameralismo in Costituente appare sin troppo nota e percorsa, perché ci si possa aspettare di trarre oggi da essa una ispirazione o suggerimento per affrontare il nodo del bicameralismo: tranne, però, per un aspetto del modello costituente del bicameralismo paritario e

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Bergamo — pezzini@unibg.it

** Relazione svolta al II Seminario dell'Associazione Italiana Costituzionalisti “I Costituzionalisti e le Riforme” tenutosi presso l'Università degli Studi di Milano il 28 aprile 2014. Versione di sintesi.

perfetto, che ha a che vedere con la ricostruzione della ispirazione e delle potenzialità *originarie* di una razionalità del modello nel disegno delle norme costituzionali, al netto delle varianti precocemente introdotte in esso, prima a livello sub-costituzionale (la legge elettorale) e di prassi (gli scioglimenti anticipati del 1953, 1958) e poi rese definitive dalle modifiche degli articoli 56 e 57 e 60.

Il bicameralismo, pur paritario e perfetto, disegnato in origine dalla costituzione del 1948 avrebbe potuto fondare la propria razionalità nei non trascurabili elementi di differenziazione che in esso erano comunque presenti, a partire dalla differente durata prevista per le due camere, che rende ordinaria e fisiologica la compresenza di più momenti di investitura e dello svolgersi della funzione legislativa.

Gli elementi di differenziazione costituzionalmente espliciti introdotti nel testo originario della costituzione erano, infatti:

- la quota della popolazione rappresentata da deputati e senatori, fissata negli articoli 56 e 57 rispettivamente in uno ogni ottantamila e uno ogni duecentomila;
- l'età dell'elettorato attivo e passivo (maggiore età / 25 anni; 25 / 40);
- una limitata presenza di senatori non elettivi;
- la *base regionale* definita per l'elezione del Senato, che, senza essere finalizzata o indirizzata ad una forma di rappresentanza costitutivamente diversa da quella democratica (gli articoli 67 sul divieto di mandato imperativo e 68 sulle prerogative parlamentari sono, infatti, comuni), si limita ad alterare moderatamente la proporzionalità del rapporto tra seggi e popolazione regionale, con la previsione del numero minimo di sei senatori per ogni regione (due/uno per Molise e Valle d'Aosta);
- ma, soprattutto, la disposizione che differenzia la durata della Camera –cinque anni – e del Senato – sei anni – imponendone il rinnovo sfasato, non contestuale (coincide solo ogni trent'anni, salvo scioglimenti anticipati).

Ad essi avrebbe dovuto aggiungersi la previsione di un sistema elettorale differenziato che, pur se non costituzionalizzato in forma esplicita, era stato assunto come vincolo di natura politica nella seduta dell'Assemblea del 7 ottobre 1947 per mezzo dell'o.d.g. Nitti (che prevedeva il suffragio universale e diretto con il sistema del collegio uninominale per l'elezione del Senato).

Insieme alle differenze di elettorato attivo e passivo, la diversificazione del sistema elettorale (non una qualsiasi differenziazione, ma una differenziazione netta sull'alternativa maggioritario / proporzionale) senza modificare la *struttura della rappresentanza*, che restava diretta e democratica, veniva indirizzata ad offrire un diverso *canale di espressione* della rappresentanza politica: rinunciando a sintesi eccessivamente semplificatrici dell'articolazione presente nel corpo elettorale, ne avrebbe rappresentato il pluralismo anche attraverso la possibilità di veder agire in concorrenza diversi metodi di selezione della classe politica (il sistema proporzionale a favore del ruolo di mediazione del partito, l'uninomiale a favore della selezione sullo specifico profilo e *curriculum* del singolo candidato).

È chiaro che si può continuare a pensare che il Costituente avesse semplicemente sottostimato in una prima fase l'impatto sulla forma di governo di una differenziazione elettorale (e quindi politica) delle due Camere paritarie, ed è noto il gioco dei veti incrociati che hanno influenzato sia l'o.d.g. Nitti, sia il suo superamento; trovo tuttavia interessante provare a riflettere su una prospettiva alternativa nella visione del bicameralismo, che mi sembra almeno potenzialmente inscritta nel suo primissimo disegno costituzionale.

Una visione così articolata della rappresentatività (dei canali e dei momenti di espressione della rappresentanza) avrebbe avuto innegabili proiezioni sulla configurazione del rapporto fiduciario, riducendo l'enfasi sul momento dell'*investitura parlamentare* del governo (destinata a ripetersi ad ogni rinnovo dell'una o dell'altra camera) ed accrescendo l'attenzione alla necessità di una *continuativa* valorizzazione del raccordo parlamento-governo nell'esercizio della funzione legislativa (raccordo rispetto al quale l'art. 94 cost. garantisce opportunamente la distinzione tra l'approvazione/non approvazione di una proposta del governo nell'ambito della funzione legislativa e l'iniziativa rivolta a sfiduciare).

La discussione sulle grandi linee di indirizzo si sarebbe, infatti, ordinariamente e fisiologicamente ripetuta ad ogni rinnovo della singola camera, con un intervallo differenziato ma significativamente minore della durata della legislatura di ciascuna camera (il modulo di intervallo temporale è: 5-1-4-2-3-3-2-4-1-5), nettamente differenziando il voto sulla fiducia e la funzione legislativa ed in particolare distinguendo nettamente l'esistenza e la funzione di *maggioranze* di indirizzo politico (al plurale, data la sfasatura temporale delle due camere) e di *maggioranze* nell'esercizio della funzione legislativa; accentuando la dialettica istituzionale governo / parlamento rispetto a quella politica maggioranza / opposizione.

Questo modello, però, viene privato fin dall'inizio della sua possibile "*ratio*": sia dall'*annacquamento* della differenziazione di formule elettorali (è noto che l'incoerente soglia del 65% rese di fatto anche il siste-

ma elettorale del Senato proporzionale, consentendo la diretta elezione di un numero irrisorio di senatori); sia dalla parificazione della durata (con scioglimento anticipato e poi con la riforma costituzionale).

L'accentuazione degli elementi di assimilazione tra le due camere, da un lato, attenua la distinzione istituzionale e di funzioni tra parlamento e governo ed il ruolo di contrappeso che l'uno può svolgere sull'altro, dall'altro, depotenzia o addirittura annulla la distinzione tra maggioranza di indirizzo politico e di legislazione, per cui la seconda diventa mera attuazione del primo, perdendo la possibilità di uno *statuto* differenziato (di una autonomia concettuale e di una diversa interpretazione da parte degli attori politici).

Il modello – nato, anche questo è troppo noto per doverlo qui ricordare, da un impulso ad elidere, ad annullare, piuttosto che ad affermare – resta così orfano sin dall'inizio di un di una *ratio* forte, diversa dalla mera entropia del sistema quale si era effettivamente configurato.

Mi limito, invece, solo a richiamare per estrema sintesi il fatto che nel corso degli anni, dopo la prima fase in cui il modello si è venuto proponendo come sempre più paritario e perfetto, sono apparse molteplici direttrici delle riforme ipotizzate e mai realizzate per un bicameralismo “diverso”: dal ridisegno funzionale per incrementare l'efficienza (o risolvere alcune inefficienze percepite); alla differenziazione della rappresentanza su base territoriale; al senato “federale”.

2. L'interpretazione della “nuova” stagione della discussione sul bicameralismo

L'individuazione di quali siano gli elementi che definiscono la stagione attuale di discussione sul bicameralismo costituisce indubbiamente il punto cruciale.

Il tema del bicameralismo oggi sta tra la riforma del titolo V e la riforma elettorale, come del resto l'odierno seminario puntualmente indica. Da quale delle due risulta più influenzato? A quale è maggiormente connesso?

La spinta a *sottrarre il senato al circuito fiduciario*, che certo non è interamente nuova, assurge a ragione e perno della riforma, di cui diviene la *ratio* essenziale, ed è certo presente con una forza ed una logica nuove nel dibattito; il ridisegno del sistema parlamentare avviene nell'ottica delle garanzie del funzionamento della forma di governo ed a completamento – in un certo senso anticipato- della riforma elettorale, molto più di quanto non risulti connesso alla riforma del titolo V (che, d'altro canto, dell'apporto di un senato davvero ridisegnato pensando alla possibilità di rappresentare e garantire in struttura e funzioni le autonomie territoriali – e, a mio parere, essenzialmente le autonomie regionali – potrebbe utilmente avvalersi): della riforma elettorale completa, infatti, lo schema, anche se la precede temporalmente (o meglio, precede la riforma elettorale per garantirne lo schema di funzionamento).

La riforma del bicameralismo incide sia sul momento della investitura del governo (riservata alla sola camera), sia sulla funzione legislativa (alla quale il senato concorre in posizione subalterna e rispetto alla quale il governo viene dotato di nuovi strumenti di direzione) e si inserisce in un intervento complessivamente volto a ridisegnare la possibilità del governo di guidare, disponendo di strumenti specifici di controllo e direzione dell'attività parlamentare, l'attuazione dell'indirizzo politico – legislativo (ma non solo: ad es. anche l'attività di inchiesta parlamentare viene sottratta al senato e riservata alla sola camera al dichiarato scopo di impedire interferenze con l'indirizzo politico).

Paiono molto attenuarsi le motivazioni (e le linee di riforma) connesse alla necessità di una differenziazione funzionale, che avevano dominato la discussione in passato, quanto quelle relative al completamento della riforma del titolo V, nonostante la proclamazione che accompagna la nuova denominazione di *Senato delle Autonomie* (la Relazione al ddl parla della necessità di “*sedi, strumenti, procedure e metodi nuovi, che assicurino il dispiegamento del principio autonomistico in un quadro di cooperazione inter-istituzionale e di composizione delle istanze dei territori nell'interesse generale del Paese. È, infatti, proprio la mancata definizione di questi elementi che ha impedito al nostro ordinamento di intraprendere una traiettoria evolutiva coerente con le ragioni che hanno animato il legislatore costituzionale quando fu definita la riforma del titolo V, le cui travagliate vicende, normative e giurisprudenziali, sono ben note.*”).

A questa logica di fondo risponde la trasformazione del Senato della Repubblica nel Senato delle Autonomie, rappresentativo delle istituzioni territoriali. Esso 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.”).

Lo ricaviamo non solo (e non tanto) dalla rappresentazione della riforma nella discussione politica e nella pubblica opinione, che risulta assai meno motivata nei confronti del rafforzamento delle istanze di autonomia, ma soprattutto guardando al complesso del disegno del progetto, ed in particolare alle linee di coerenza tra struttura e funzioni, da cui emerge un ruolo assai debole per il senato; a ciò si aggiunga che, nonostante l'omaggio formale alla diagnosi di incompiutezza della riforma del titolo V, ciò che si registra è una inversione della tendenza, nel senso di un indubbio riemergere di un moto centripeto nella dinamica del decentramento.

La motivazione – non esplicitata nella *Relazione* al ddl governativo, ma ampiamente presente nella discussione pubblica – riconducibile al contenimento dei c.d. costi della politica sorregge l'abbandono delle opzioni di elezione diretta e esclusività del mandato senatoriale a favore di un sistema derivato di secondo grado: sistema che, a differenza della prima, può fare a meno della – classica e democratica – *garanzia istituzionale* di una indennità *ad hoc* (costituzionalmente garantita dall'art. 69 cost.).

Osserviamo così un completo ribaltamento rispetto al punto di avvio della traiettoria del bicameralismo repubblicano in sede costituente: caratterizzandosi saldamente entro il perimetro della costruzione del parlamento come organo costituzionale, pur in presenza di ispirazioni molteplici e persino contraddittorie, era la sua complessiva configurazione ad influenzare e conformare anche il raccordo governo-parlamento (il raccordo dell'organo e delle funzioni del parlamento con quelle del governo); il *bicameralismo che avrebbe potuto essere e non è mai stato* trovava la sua possibile razionalità negli elementi di differenziazione (come si è sopra tratteggiato) che potevano contribuire a valorizzare l'autonomia della sede decisionale parlamentare (da governo e partiti).

Oggi, al contrario, a conformare il bicameralismo sono le esigenze di garantire e privilegiare una assoluta continuità tra governo e maggioranza parlamentare, che proceda, senza ostacoli o con meno ostacoli possibili, dall'investitura (fiducia) a tutta la funzione legislativa.

3. Il metodo delle riforme costituzionali

Prima di procedere ad un esame di quello che risulta essere il progetto di riforma del governo – allo stato presumibile direttrice privilegiata di un percorso di riforma che si vorrebbe rapido ed efficace – non possono essere evitate alcune osservazioni sul metodo (senza perdere la consapevolezza che lo stato attuale della discussione risulta decisamente *liquido*...).

3.1. La centralità del ruolo del governo

Il tema delle riforme costituzionali segna in modo peculiare l'avvio della XVII legislatura.

Il governo Renzi registra una ulteriore accelerazione (non una novità in senso assoluto): non solo il presidente del consiglio ha prospettato, anche con una certa crudezza, la necessità (politicamente) imprescindibile della riforma del senato proprio quando in quella camera ha chiesto la fiducia, ma è un disegno di legge governativo che delinea la riforma costituzionale in cui è inserita la riforma del bicameralismo (approvato dal consiglio dei ministri il 31 marzo 2014 e presentato al senato in data 8 aprile, *Atti Senato* n. 1429).

L'iniziativa governativa porta con sé motivi strutturali di perplessità, tanto più se accompagnata da dichiarazioni politicamente ultimative come quelle fatte dal presidente del consiglio, che alla realizzazione compiuta del progetto di riforma lega la sorte del suo governo impegnando la propria personale responsabilità: perché comprime nella dialettica maggioranza-minoranza, squisitamente e strutturalmente propria della politica, le opzioni sulla struttura costituzionale che, al contrario, appartengono alla cornice stabile entro cui possa liberamente dispiegarsi la dialettica politica (costituendo una pre-condizione della dialettica politica, ciò che dovrebbe consentirne l'ampio e autonomo dispiegarsi in modo non distruttivo, senza il rischio di dissoluzione).

Per contro, non può essere considerato irrilevante, anche da questo specifico punto di vista, interrogare il contenuto (o meglio i contenuti) del progetto. Ci sono temi sui quali appare che l'esigenza della riforma sia unanimemente riconosciuta e trasversalmente affermata (anche se forse con maggior grado di retorica che di convinta adesione) e tra questi certamente il bicameralismo perfetto; e, tuttavia, osserviamo i progetti di riforma ricorrentemente infrangersi nel gioco dei veti incrociati e delle micro-convenienze della fase politica: da questo punto di vista il superamento delle indubbie resistenze ed entropie del sistema non può

forse fare a meno di una qualche quantità di “decisionismo” politico, che difficilmente potrebbe prescindere dal diretto coinvolgimento del governo.

3.2. Un unico disegno di legge per una pluralità di riforme

Preoccupa anche la pluralità di temi ed ambiti di riforma che risultano connessi in un unico disegno di legge costituzionale (che affronta, come recita il suo titolo, il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione).

Ferma restando l'esistenza di collegamenti ed interdipendenze tra le singole parti della costituzione, la riflessione maturata sull'articolo 138 cost. rende evidente ed irrinunciabile la necessità di un procedimento decisionale che proceda per singole leggi costituzionali limitate ed omogenee, dedicate ad uno specifico istituto, anche in relazione alla eventualità/possibilità di un referendum costituzionale. Senza contare che anche la prudenza politica sembrerebbe suggerire l'esigenza di uno “spacchettamento” dei temi di riforma, avendo l'esperienza dei plurimi fallimenti dei processi riformatori del passato mostrato l'evidente fragilità e l'intrinseca precarietà di accordi “tattici” tra le forze politiche (e la cronaca testimonia l'altalenante gioco di pressioni di segno contrastante e la sempre vacillante capacità di tenuta dell'accordo che proprio in tema di riforme costituzionali sarebbe intervenuto tra Renzi e Forza Italia) ed avendo altresì la vicenda della riforma costituzionale 2005/06 reso palese come il sistema dei veti incrociati, se anche nel procedimento parlamentare può essere neutralizzato e superato dalla forza dei numeri, si converta nella sommatoria delle opposizioni che in sede referendaria conducono alla bocciatura.

3.3. L'applicazione dell'art. 138 cost. senza deroghe

Personalmente trovo un deciso motivo di apprezzamento, invece, nella rinuncia ad una procedura in deroga al 138: la deroga in sé introduce, infatti, a mio parere una contaminazione squisitamente politica (attenzione alle contingenze politiche e transitorie proprie di una determinata fase) entro un procedimento, come quello della revisione costituzionale, che è disegnato, al contrario, proprio per separare la politica dalla sua cornice di stabilità istituzionale; ed anche se di per sé non ne tradisce né contraddice l'ispirazione e le esigenze garantistiche, e persino se muove nella direzione di rafforzarle, contaminando di contingenza ciò che deve essere stabile finisce per indebolirle.

3.4. L'obiezione della delegittimazione dell'attuale Parlamento

Sul piano preliminare del metodo è stata avanzata anche una radicale obiezione relativa alla carenza di legittimazione dell'attuale Parlamento, la cui composizione è frutto di una legge elettorale dichiarata incostituzionale dalla sentenza 1/2014, ad affrontare riforme di ampio respiro e carattere strutturale come quella avviata.

L'obiezione, che trovo personalmente degna di attenzione sul piano propriamente politico, è assai più incerta sul piano istituzionale.

Ritenendo le Camere delegittimate perché elette in base ad una legge incostituzionale e non riconoscendo loro il titolo per esercitare le funzioni parlamentari assegnate dalla costituzione (ed in particolare per riformare la legge elettorale), la possibilità di ricostituire una rappresentanza politica non costituzionalmente viziata ed in grado di assolvere alle funzioni costituzionalmente necessarie avrebbe richiesto di procedere immediatamente a nuove elezioni: che, tuttavia, non avrebbero potuto svolgersi se non applicando quella che, dopo la sentenza 1/2014, sopravvive in realtà solo in quanto normativa di risulta, indispensabile per preservare l'indefettibile carattere di legge costituzionalmente necessaria della legge elettorale, ma a prescindere da ogni valutazione della sua opportunità ed efficacia (la legge è costituzionalmente necessaria nell'an ma non direttamente vincolata nel contenuto; come dice la sentenza 1/2014: “*Ciò che resta, invero, è precisamente il meccanismo in ragione proporzionale delineato dall'art. 1 del d.P.R. n. 361 del 1957 e dall'art. 1 del d.lgs. n. 533 del 1993, depurato dell'attribuzione del premio di maggioranza; e le norme censurate riguardanti l'espressione del voto risultano integrate in modo da consentire un voto di preferenza. Non rientra tra i compiti di questa Corte valutare l'opportunità e/o l'efficacia di tale meccanismo, spettando ad essa solo di verificare la conformità alla Costituzione delle specifiche norme censurate e la possibilità immediata di procedere ad elezioni con la restante normativa, condizione, quest'ultima, connessa alla natura della legge elettorale di «legge costituzionalmente necessaria»*”).

La sentenza costituzionale 1/2014 ha affrontato esplicitamente il nodo sulla base del *principio fondamentale della continuità dello Stato*, che si realizza in concreto attraverso la continuità dei suoi organi costituzionali ed esclude che la decisione di illegittimità che ha colpito la legge elettorale possa avere qualsiasi incidenza sugli atti che le Camere potrebbero adottare prima di nuove consultazioni elettorali (dice la sentenza, *“non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto”*); essendo organi costituzionalmente necessari ed indefettibili le Camere non cessano di esistere, né perdono la capacità di deliberare (in particolare, la sentenza lo dice espressamente, di deliberare una nuova e diversa legge elettorale).

Resta da chiedersi se tale impostazione risulti convincente indifferentemente e nella stessa misura per qualsiasi funzione parlamentare: per quelle connesse al rapporto fiduciario (che si sono esercitate nel voto di fiducia che ha approvato la costituzione del governo Renzi) come per quelle legislative, per la conversione dei decreti-legge, come per la legislazione necessaria (legge finanziaria e di bilancio, legge comunitaria), per la funzione legislativa ordinaria, quanto per quella di revisione costituzionale.

È la stessa sentenza 1/2014 a sollecitare un'attenzione particolare alla materia della revisione costituzionale: lamentando la *“illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare”* prodotta dall'innesto in un sistema elettorale proporzionale di un premio di maggioranza che assegna *“automaticamente un numero anche molto elevato di seggi”* senza imporre il raggiungimento di una soglia minima e che trasforma *“una formazione che ha conseguito una percentuale pur molto ridotta di suffragi in quella che raggiunge la maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea”*, la Corte costituzionale indica che proprio le funzioni fondamentali di garanzia costituzionale ex art. 138 cost., insieme a quelle di indirizzo e controllo del governo, possiedono una caratterizzazione tipica e infungibile rispetto alla rappresentanza politica e ne sottolinea il particolare fondamento sull'espressione del voto e sulla sovranità popolare.

E, tuttavia, mentre l'esercizio della funzione politica appare indispensabile e non rinviabile, talché non possono esservi dubbi sulla legittimazione al suo esercizio – che ha consentito la soluzione della crisi di governo aperta dalle dimissioni del Presidente Letta –, non altrettanto può dirsi della funzione di revisione costituzionale, essendo la costituzione orientata piuttosto alla difesa della stabilità che dell'innovazione costituzionale. Senza giungere, quindi, alla tesi di una carenza di legittimazione dell'attuale parlamento nei confronti delle leggi di revisione costituzionale, considerazioni di ordine sistematico sembrerebbero almeno suggerire un'estrema cautela nella materia (che potrebbe significare limitarsi a riforme sostenute da un consenso davvero ampiamente condiviso).

4. I contenuti del progetto

Il parlamento resta bicamerale, componendosi della Camera dei deputati e del Senato delle Autonomie e continuando a riunirsi in seduta comune.

La riforma del bicameralismo agisce però sulla struttura e sulle funzioni delle due camere, differenziandole profondamente.

Le funzioni di indirizzo politico, il rapporto di fiducia con il governo, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del governo vengono a concentrarsi nella sola Camera dei deputati che conserva prerogative e caratteristiche strutturali attuali.

Il Senato diviene organo elettivo di secondo grado.

La trasformazione configura una differenziazione del tipo di rappresentanza, alternativa rispetto a quella democratica dell'elezione diretta che resta per la sola Camera, ed è rimarcata dalla denominazione di *“Senato delle autonomie”* e dal fatto che la formula che caratterizza la rappresentanza politica come rappresentanza della nazione si attribuisce ai soli deputati (diviene il secondo comma dell'art. 55). Rappresentando le *“Istituzioni territoriali”*, secondo l'art. 55 al Senato viene assegnato di *“concorrere alla funzione legislativa ed esercitare 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.”*

La sua composizione prevede l'elezione di due senatori per regione da parte di ciascun consiglio regionale, con voto limitato, e di altri due eletti da un collegio di sindaci di ciascuna regione; sono membri di diritto il Presidente della giunta regionale ed il Sindaco del comune capoluogo di regione. Tutte le regioni

sono rappresentate paritariamente da sei senatori (le province autonome di Trento e Bolzano da quattro ciascuna).

Ai membri rappresentanti dei territori, possono aggiungersi ventuno senatori di nomina del Presidente della Repubblica, scelti in base ai medesimi criteri che consentono oggi la nomina presidenziale dei cinque senatori a vita (tra cittadini che abbiano “illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario”) e con un mandato di durata settennale. Nonostante la formula facoltizzante, il significativo incremento numerico intende configurare la scelta presidenziale come un canale di selezione della rappresentanza distinto sia da quella elettiva diretta (democratica), sia dalla designazione di secondo grado su base territoriale, e lascia immaginare che i presidenti non rinunceranno ad avvalersi di tale facoltà (presentata anche dalla Relazione illustrativa come elemento ordinario e non solo eventuale della composizione del senato); le modalità temporali e generali – in blocco o con nomine successive fino alla concorrenza del numero massimo – dell’esercizio del potere di nomina da parte di ogni presidente (ed in particolare del primo) condizioneranno quelle del successivo in carica; la durata in carica abbinata all’inversione della formula (ventuno cittadini possono essere nominati dal Presidente della repubblica, anziché il PdR può nominare cinque cittadini) dovrebbe scongiurare il rischio di ogni interpretazione estensiva che, come è avvenuto in passato, riferisca il limite numerico al singolo presidente, anziché al numero dei senatori a vita di nomina presidenziale.

Il Senato diventa organo a rinnovo parziale continuo, a seconda della scadenza delle sue varie componenti (secondo modalità disciplinate dalla legge).

Delle prerogative parlamentari restano ai senatori il divieto di mandato imperativo e l’insindacabilità; essi perdono, invece, le forme di immunità penale disposte dall’art. 68, Il cost. (autorizzazione alle limitazioni delle libertà) e l’indennità. I singoli senatori conservano l’iniziativa legislativa (presso la Camera dei deputati, a meno che non si tratti delle sole leggi che restano bicamerali, che sono quelle costituzionali e di revisione costituzionale).

5. Linee di coerenza ed incoerenza nel progetto

5.1. Coerenza interna

I contenuti della riforma possono essere saggiati, al fine di fare emergere le linee di coerenza ed incoerenza del progetto, provando ad esaminare il disegno di riforma in relazione alla posizione assegnata al nuovo Senato dall’art. 55.

*** rappresenta le Istituzioni territoriali**

Alla composizione si affida la “rappresentanza” delle istituzioni territoriali (Regioni, attraverso i loro Presidenti e due consiglieri regionali; Comuni, attraverso il Sindaco del comune capoluogo e due sindaci eletti da un collegio elettorale dei sindaci della regione).

Il disegno della composizione appare indirizzato a *ridurre* ogni visibile o significativa linea logica di definizione della rappresentanza.

La modalità di elezione indiretta, che sembra privilegiare il collegamento con l’istituzione piuttosto che con il territorio – e intende comunque evitare il collegamento con una base elettorale in senso politico –, convive con l’appartenenza di diritto dei Presidenti regionali e dei sindaci dei comuni capoluogo. Il territorio come tale conta poco. L’istituzione regione potrebbe forse – se il voto limitato lo consente – essere presente in modo più “compatto”, ma i tre sindaci sono espressione dei comuni senza nessun legame ipotizzabile tra di loro. Il mantenimento del divieto di mandato imperativo indebolisce il legame del senatore con le istituzioni territoriali da cui proviene, nonostante la durata del mandato sia strettamente collegata all’istituzione di provenienza (nella quale sono stati eletti).

In questo quadro anche la rappresentanza paritaria di tutte le regioni, in realtà dichiarata anticipatamente come punto negoziabile dalla *Relazione* al ddl, non diventa caratterizzante (per quanto la scelta della parità di peso delle regioni venga ampiamente criticata, mi pare di poter osservare che se la funzione che si assegna al senato è quella di rappresentare gli interessi delle autonomie territoriali in termini di autonomia e differenziazione, tutte le regioni come istituzioni possono essere considerate senza difficoltà pari, a prescindere dalle dimensioni demografiche: la diversa consistenza della popolazione si associa, semmai, ad una funzione di rappresentanza politica, dove l’ampiezza della comunità non può non fare differenza).

Tutti i legami vengono attenuati dalla compresenza: il legame istituzionale (con il consiglio, la regione, il comune di appartenenza), quello territoriale (regione di provenienza), quello per tipologia di istituzione (esecutivo / consiglio), quello di tipo politico. In questa visione anche la presenza dei senatori di nomina presidenziale (sulla quale convergono critiche pressoché unanimi), che incide per il 15%, si spiega più in funzione “negativa”, cioè non in quanto portatori di una logica e di una specificità che possano aggiungere valore al processo decisionale, quanto piuttosto a diluire il peso di altre logiche che potrebbero emergere e manifestarsi (per linee territoriali e/o istituzionali).

Il fatto che nessuno dei legami e nessuna delle linee di rappresentanza possibili sia in condizione di emergere sulle altre è coerente con l'intento dichiarato di indirizzare l'organo alla capacità di rappresentare *tutta la sfera delle autonomie* nel suo complesso; articolazione e ripartizione, si dice nella *Relazione*, sarebbero indirizzate a far sì che dentro il Senato si trovi la composizione delle posizioni ed istanze dei due livelli di governo rappresentati (con una funzione rivolta ad una istanza fortemente unitaria).

Ma è certo che la *rappresentanza* ne esce con una fisionomia poco definita, che peraltro si combina con una debole posizione funzionale (specificamente nella partecipazione alla funzione legislativa).

Inoltre, per i senatori espressione delle istituzioni locali la funzione senatoriale non è esclusiva, né principale (lo è per i ventuno possibili senatori di nomina presidenziale); l'intreccio delle funzioni inciderà significativamente sull'esercizio, che rischierà di risultare sbilanciato sull'uno o sull'altro versante dell'attività. Né è facile immaginare come si verrà configurando un apparato di supporto e come potrà colloquiare con gli apparati (almeno regionali e dei comuni capoluogo) nelle indispensabili attività istruttorie preliminari. Alcuni costi della presenza in senato non saranno annullati, ma risulteranno semplicemente trasferiti dal centro alla periferia (sostenibili per i sindaci dei piccoli comuni?).

Non è facile – anche per l'elemento dissonante introdotto dalla presenza dei senatori di nomina presidenziale – apprezzare se la funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali si esprima anche nelle funzioni di nomina che continuano a vedere un concorso del senato, dando ad esse un più complesso fondamento: l'elezione da parte del parlamento in seduta comune del Presidente della repubblica (per cui, in effetti, sostituisce l'attuale previsione di integrazione della composizione), cui si aggiunge la messa in stato di accusa del medesimo Presidente, l'elezione di un terzo dei componenti il Consiglio superiore della magistratura e di due dei cinque giudici della Corte costituzionale eletti dal parlamento.

** concorre, secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa*

Come osservato, il concorso del Senato delle Autonomie alla funzione legislativa avviene in posizione nettamente subordinata.

Il procedimento bicamerale paritario resta solo per i disegni di legge costituzionale e di revisione costituzionale; per tutte le altre leggi il procedimento legislativo diviene sostanzialmente monocamerale, con limitata possibilità di emendamento per la seconda camera (richiamo; proposte di modifica; tempi strettamente cadenzati; deliberazione definitiva della Camera).

La posizione di prevalenza della Camera nel procedimento legislativo viene solo parzialmente attenuata con la richiesta della maggioranza assoluta necessaria quando non intenda conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato prevista per alcune tipologie di leggi elencate all'art. 72, II (in particolare per le leggi che: riguardano direttamente la struttura del senato stesso o che, toccando più da vicino interessi delle autonomie, consentono al senato di esercitare la funzione di raccordo tra lo stato e le regioni, le città metropolitane e i comuni enunciata dall'art. 55; nonché per le leggi che riguardano la formazione e l'attuazione degli atti normativi dell'UE e per le leggi di bilancio e rendiconto consuntivo – e solo se il senato ha a sua volta deliberato le modifiche a maggioranza assoluta).

Le leggi di bilancio e consuntivo – per le quali non è necessario il “richiamo”, ma i termini per le proposte di modificazione sono dimezzati – rappresentano l'unica circostanza in cui il senato si trova a contatto diretto con un atto direttamente rilevante per l'indirizzo politico del governo (essendo stato privato anche del potere di inchiesta, non surrogato dalle attività conoscitive ex art. 70 u.c.).

** esercita la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni*

– il fatto che sia elencata insieme alla funzione legislativa, quindi *nell'ambito* della funzione legislativa, induce a pensare che non si tratti di una funzione autonoma, ma essenzialmente della *qualificazione* del concorso alla funzione legislativa, che sarebbe inteso a garantire il raccordo tra i diversi livelli di governo del territorio, e con il quale finisce per coincidere, in una sorta di tautologia.

Si può aggiungere la funzione consultiva in ordine allo scioglimento dei Consigli regionali e alla rimozione dei Presidenti delle Giunte, oggi esercitata dalla *Commissione per le questioni regionali* di cui all'articolo 126 della Costituzione, della quale si dispone la soppressione.

** partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea*

Come si è visto, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e quelle relative alle forme di partecipazione delle regioni alla formazione degli atti normativi comunitari e all'attuazione degli atti comunitari (come degli accordi internazionali –117, VI) prevedono la proposta di emendamento parzialmente vincolante (superabile dalla Camera a maggioranza assoluta), anche qui con una convergenza (che è coincidenza) nell'unica funzione legislativa.

** 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*

Il previsto rinvio al regolamento permette – almeno in astratto, al netto delle difficoltà connesse al debole *status* dei senatori – di cercarsi una vocazione, ma non consente di individuare interlocutori; né sembra che l'interlocuzione con il governo prevista dall'art. 64, IV, e tanto meno quella con la camera prevista dall'art. 70 u.c. (osservazioni su atti o documenti all'esame) possano risultare realmente utili in tal senso.

5.2. Coerenza rispetto alla riforma nel suo complesso

In un certo senso costituisce un paradosso l'asincronia della introduzione del senato delle autonomie (a prescindere dalla valutazione della sua effettiva rilevanza nel ri-disegno del bicameralismo) rispetto alla parallela e congiunta riforma del titolo V, ispirata da un moto indubbiamente centripeto nella dinamica del decentramento.

D'altra parte rispetto a tale dinamica il nuovo senato non riesce, per la intrinseca debolezza della configurazione strutturale e funzionale, ad offrire un contrappeso.

Anzi, forse è proprio la debolezza ad essere tutto sommato elemento di coerenza sistematica – quantomeno interna – della riforma.

Cosa che contribuisce a restituire, come segno prevalente, il perseguimento della governabilità tramite strumenti istituzionali (a disposizione del raccordo governo-maggioranza vs opposizione, ma anche per consentire al governo il controllo della sua maggioranza).

Convergono a tale scopo la legge elettorale, la concentrazione in un'unica sede di fiducia/sfiducia, la riduzione dei poteri del senato nel procedimento legislativo, la configurazione complessiva del procedimento legislativo (quando resta bicamerale disuguale) secondo tempi strettamente cadenzati e la previsione di poteri procedurali del governo nel procedimento legislativo presso la Camera dei deputati, a fini di certezza – non solo temporale – della deliberazione finale.

Parallelamente scompare la tensione a disegnare un rapporto di chiaro contrappeso tra maggioranza e opposizione, che garantisca la seconda di uno statuto e che, nella misura in cui potenzia l'efficienza (in realtà si dovrebbe parlare di semplice "produttività") decisionale della prima, estenda i poteri di controllo della seconda (a prescindere da ogni considerazione sull'efficienza ridotta a mera produzione di decisioni, la *qualità* delle decisioni dovrebbe derivare innanzitutto dalla presenza di entrambe le funzioni – di decisione e controllo – e dalla loro possibilità di effettiva integrazione).

6. Di alcune linee di soluzione alternative

Nella discussione in corso risultano ancora presenti, allo stato ed almeno formalmente, un gran numero di proposte diverse, che rappresentano un ventaglio decisamente ampio di soluzioni alternative: forse non tutte quelle ipotizzabili, ma certamente troppe per impostare un ragionamento convincente sulla loro praticabilità.

Mi limito, pertanto, a prendere sommariamente in considerazione due sole linee di soluzioni alternative al modello governativo.

6.1. Il monocameralismo

L'ipotesi del monocameralismo potrebbe iscriversi entro le coordinate delle esigenze della governabilità, da un lato, e della riconfigurazione centripeta della riforma del titolo V, dall'altro, offrendo a tali esigenze una risposta più radicale ed insieme più lineare. In tal caso, le esigenze di rappresentanza delle istituzioni territoriali dovrebbero essere affrontate attraverso la costituzionalizzazione del sistema delle Conferen-

ze (Stato-Regioni, Stato e autonomie, Unificata), spostando l'attenzione sulla necessità di meditare i limiti e le risorse dell'esperienza delle Conferenze.

6.2. Il Bundesrat come modello

L'ipotesi del modello Bundesrat (pure viene talvolta evocata, spesso piuttosto superficialmente e con limitata cognizione di causa), invece, pur accettando la premessa delle esigenze della governabilità, comporterebbe un netto ripensamento della riconfigurazione centripeta della riforma del titolo V.

Il modello – se a quella esperienza si volesse davvero guardare – ha due caratteristiche inscindibili, costituite dall'unitarietà della rappresentanza (voto unitario dei rappresentanti regionali) e l'esclusività del livello di rappresentanza territoriale (regionale), e si colloca al di fuori dalla struttura di tipo parlamentare, pur essendo chiamato a partecipare a funzioni condivise con la camera parlamentare.

Si tratterebbe di una soluzione fortemente caratterizzata e capace per questo di fornire un contrappeso alla dislocazione centripeta che, tuttavia, pare oggi poco plausibile proprio perché entrerebbe in contrasto con la logica della riduzione del livello di autonomia e decentramento che pare caratterizzare decisamente questa fase. D'altra parte, potrebbe offrire un contributo significativo nella logica dello "spacchettamento" dei temi di riforma (che facesse precedere l'intervento sul titolo V dal ridisegno del senato): un senato riconfigurato secondo il modello Bundesrat sarebbe nelle condizioni di garantire un apporto qualitativo alla ridefinizione delle competenze e delle funzioni di stato, regioni e altre autonomie.

L'introduzione del modello BR comporterebbe anche un radicale ripensamento dell'esperienza di autonomia comunale, nel senso che concentrando e rendendo più significativa la rappresentanza delle istituzioni regionali attraverso i loro governi, richiederebbe in contrappeso e compensazione di valorizzare e potenziare parallelamente la possibilità dei comuni di ottenere sedi e procedure di confronto istituzionale *interamente* alla regione (ma anche, per quanto necessario, rispetto allo stato): cosa che appare, a ben vedere, un ulteriore elemento di difficoltà di una simile direzione alternativa di riforma.

Ma se non il modello, bisognerebbe tenere in adeguata considerazione almeno la *lezione* del Bundesrat, che è quella della virtù della *manutenzione ordinaria* della costituzione, capace di accompagnare i movimenti del processo di regionalismo e di differenziare il tema della funzionalità del sistema di decentramento dai temi della forma di governo.

7. È possibile mettere in discussione le premesse della riforma del bicameralismo nella stagione della XVII legislatura, nel segno di un "ritorno al futuro"?

Per sfuggire al senso di frustrazione lamentato all'inizio, si è tentati di compiere uno scarto.

Mettere in discussione le premesse della riforma del bicameralismo proposta dal governo significa recuperare la riflessione sul nesso tra governabilità e rappresentanza, sulla quale ha richiamato l'attenzione anche la sentenza 1/2014 della Corte costituzionale, applicandola *in premessa* alla riflessione sul bicameralismo. E, in questo senso, significa parlare di funzione del parlamento prima che di bicameralismo in quanto tale (ciò che, in realtà, porterebbe ad un'altra e diversa relazione, per cui mi limito ad un cenno conclusivo).

La governabilità tradotta in, e fatta coincidere con, un sistema elettorale a premio di maggioranza che assicuri l'investitura e con strumenti istituzionali che garantiscano al governo il controllo dei tempi e modi parlamentari (quindi identifichino strettamente governo e maggioranza parlamentare o, sotto altra angolazione, maggioranza di investitura e maggioranza di funzione legislativa), si limita a produrre un vincitore ed una maggioranza *dal punto di vista quantitativo*, come peso e quantità, con il rischio di svuotare di ogni possibilità di qualità la rappresentanza politica – che diventa solo un titolo di investitura che si rinnova periodicamente nelle competizioni elettorali.

Cercando di associare qualità della rappresentanza alla governabilità, e di definire la stessa governabilità in termini più sostanziali e qualitativi, è necessario investire su di un recupero di spazi di rappresentanza politica, contrastarne la riduzione progressiva (e, sembrerebbe, incrementale).

La governabilità non può sfuggire alla ricerca del *consenso possibile nel quadro dato*; un quadro rappresentativo che deve *per questo* fornire una articolazione realisticamente diversificata ed una rappresentazione sufficientemente fedele dell'elettorato, in cui gli elementi di sintesi non comprimano eccessivamente il pluralismo, non risultino esasperatamente riduttivi ed artificialmente – ma illusoriamente – semplificatori (producendo una semplificazione di facciata e superficie). Il consenso (espresso poi necessariamente

da un voto, quindi a maggioranza) deve poter offrire la sintesi effettiva e reale di parzialità che, anche presentandosi in partenza come distanti e persino inconciliabili, offrono un contributo indispensabile *attraverso il processo decisionale*, che produce unità e integrazione solo nella misura in cui garantisce spazio e coinvolgimento.

È, innanzitutto, il senso della funzione del parlamento che va recuperato: che non può essere solo conta dei voti (la conta indispensabile è il momento di chiusura di un processo complesso, non *il processo*), né mero scenario di *rappresentazione* di parzialità inconciliabili ed irriducibili (*messe in scena* ogni volta uguali a se stesse, solo a confermare la propria identità).

Nel gioco dei pesi e contrappesi e della separazione dei poteri il parlamento deve essere un luogo in cui si costruiscono decisioni attraverso la discussione e il confronto, in cui non solo è possibile offrire un contributo visibile nel processo di costruzione del consenso, ma diventa necessario e indispensabile farlo, perché questa è la logica dell'istituzione parlamentare e perché questa è la qualità pretesa nei rappresentanti dai rappresentati (il che proietta ulteriormente il discorso sulle condizioni della rappresentanza come relazione tra elettori ed eletti e sulle condizioni che mettono in grado l'elettore di chiedere conto all'eletto di quanto ha positivamente saputo ottenere con le forze messe in campo).

Il "ritorno al futuro" recupera in questo senso la lezione potenziale del bicameralismo delle origini, del *bicameralismo che avrebbe potuto essere e non è stato*, che non teme la distinzione tra maggioranza di investitura e maggioranze legislative, che sa che hanno momenti e funzioni differenti, perché il ruolo che l'investitura attribuisce al governo è la possibilità e la responsabilità di dirigere i processi politici, non quello di godere a priori di un pacchetto di voti: e pone il bicameralismo come risorsa della costruzione del parlamento come sede della rappresentanza (di una rappresentanza pienamente consapevole anche della struttura decentrata della Repubblica) e non come problema della governabilità.