

# Osservatorio sulle fonti

## LA RIFORMA DEL SENATO

di *Andrea Pertici*<sup>1</sup>

1. Nell'introduzione a questo seminario è stato precisato che la sua finalità è quella di dare un contributo alla riforma costituzionale che ha recentemente preso avvio presso la Commissione affari costituzionali del Senato.

La prima decisione, relativa a quale testo base adottare è stata subito molto difficile e sofferta. Infatti, a fronte delle diverse proposte sul tappeto (le principali delle quali risultavano essere quella del Governo e quella Chiti e altri), alcuni si attendevano l'elaborazione di un testo base da parte dei relatori (Finocchiaro e Calderoli).

Alla fine, invece, con una decisione a maggioranza (assunta con il voto favorevole di gran parte dei senatori appartenenti ai partiti che appoggiano il Governo, e che non sarebbero bastati, cui si sono aggiunti, alla fine, quelli di Forza Italia, che pure già annunciano la necessità di forti modifiche), è stato adottato come testo base quello del Governo (A.S. 1429). La scelta di questo come testo base è stata tuttavia preceduta dal voto favorevole a un ordine del giorno presentato dal sen. Calderoli, che non si presenta come coerente con la proposta governativa, soprattutto in relazione alla composizione: mentre, infatti il d.d.l. 1429 prevede un Senato composto da sindaci e consiglieri regionali eletti, rispettivamente, da sindaci e consiglieri regionali, l'ordine del giorno Calderoli che prevede l'elezione diretta dei senatori (ancorché contestualmente a quella dei consiglieri regionali).

Ciò dimostra come, in realtà, molte questioni, a partire da quella che alla fine sembra essere diventata la più spinosa (e – con un'inversione logica – quella da cui partire), cioè la composizione, siano ancora aperte, cosa che può far sperare che il nostro lavoro sia davvero di qualche utilità.

2. Le riforme costituzionali sono in questa legislatura al loro secondo avvio. Il primo vi era stato quasi subito dopo la formazione del Governo Letta, quando, con il disegno di legge A.S. 813 era stata proposta la deroga – per la approvazione delle modifiche alla Costituzione (limitatamente alla seconda parte, con l'eccezione dei titoli IV e VI) – alla procedura di revisione costituzionale di cui all'articolo 138 della Costituzione, che aveva suscitato – come noto – molte critiche e perplessità. Al contempo, peraltro, lo stesso Governo Letta aveva nominato come propri consulenti un'ampia schiera di costituzionalisti e studiosi di altre discipline ritenute utili per affrontare i principali nodi della riforma, i quali – sotto la guida del Ministro Quagliariello – avevano presentato un'ampissima relazione in cui si proponeva di ridisegnare l'intero ordinamento repubblicano (compreso lo stesso sistema delle fonti del diritto). Questa riforma costituzionale si legava alla stagione delle cosiddette “larghe intese”, consistenti nella compartecipazione

---

<sup>1</sup> Professore straordinario di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Pisa.

# Osservatorio sulle fonti

al Governo dei due maggiori partiti delle principali coalizioni presentatesi alle elezioni (PD e PdL) e di “Scelta civica”. Il parziale mutamento del contesto politico, con la divisione del PdL in due e l'uscita della rinata “Forza Italia” dalla maggioranza, determinò l'abbandono di quel disegno riformatore (e con questo della procedura di deroga all'articolo 138, per la quale erano stati così sprecati sei mesi) e la scelta di limitare le riforme alla revisione del bicameralismo.

La nuova proposta, tuttavia, non venne formalizzata dal Governo Letta, perché dopo poco esso fu sostituito dal Governo Renzi, guidato dal nuovo segretario del PD il quale aveva in realtà già avviato un dialogo sulle riforme costituzionali (e elettorali) anche con “Forza Italia”, tornando così – almeno su questi temi – alle “larghe intese” di pochi mesi prima.

La collaborazione istituzionale tra l'area di Governo – e il PD in particolare – e “Forza Italia” ha preso avvio con la legge elettorale, giungendo all'approvazione, alla Camera dei deputati, di una nuova legge elettorale (l'Italicum, che come noto mantiene lo schema fondamentale della legge 270 del 2005 dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 1 del 2014) soltanto per la Camera dei deputati, sul presupposto che il Senato – probabilmente – non sarebbe stato più eletto dai cittadini (o che comunque, evidentemente, sarebbe stato eletto in base a un diverso sistema, considerato che – secondo un'impostazione maggiormente condivisa – esso non avrebbe più espresso la fiducia al Governo). Sulle riforme costituzionali, in realtà, i termini dell'accordo siglato tra il PD e “Forza Italia” non sono mai stati chiari, tanto che la proposta governativa ha immediatamente suscitato pesanti critiche da parte di esponenti “azzurri”.

Ciò che qui più interessa, tuttavia, è che il Consiglio dei ministri, dopo la circolazione di alcune precedenti bozze, abbia approvato una propria proposta dal perimetro più ristretto rispetto a quello delle prime “larghe intese” e che si concentra, in particolare, sulla riforma del Senato e su quella del titolo V, essendo poi divenuta – come dicevamo in apertura – il testo base della discussione parlamentare.

Ciò che si apprezza è quindi anzitutto il fatto che si segua il procedimento di cui all'articolo 138 della Costituzione (senza deroghe) e anche che si sia abbandonata l'idea di una riforma troppo ampia (e poco chiara dal punto di vista della forma di governo), tenendo però in un unico testo tutte le modifiche ritenute necessarie. Infatti, riteniamo che le diverse parti della Costituzione si tengano e che, quindi, quando si propone la modifica di alcune di queste lo si debba fare in un quadro d'insieme: accanto alla questione dell'omogeneità (che alcuni pongono soprattutto in relazione all'eventuale voto popolare nel referendum costituzionale) c'è infatti quella della completezza e della coerenza, certamente altrettanto importanti (anche avuto riguardo – ancora – a un eventuale pronunciamento popolare).

Merita soltanto precisare, infine, che la procedura di revisione costituzionale di cui all'articolo 138 è volutamente lunga e complessa, al fine di garantire una adeguata e approfondita riflessione sulle modifiche che si vogliono introdurre evitando colpi di mano sulla Costituzione, soprattutto sul presupposto che le regole fondamentali non siano a disposizione della maggioranza di turno. Cosa che, negli ultimi anni, è stata infelicevolmente dimenticata. Infatti, non è vero – come, invece, spesso si sente dire – che delle

# Osservatorio sulle fonti

riforme costituzionali si parla da trent'anni ma non si fanno mai. In realtà, negli ultimi anni sono state approvate ben due ampie riforme costituzionali: quella del titolo V, nel 2001, e quella dell'intera seconda parte della Costituzione, nel 2005. Entrambe su proposta del Governo e con il voto favorevole della sola maggioranza che lo sosteneva (per di più con qualche dissenso interno). Entrambe hanno dato un esito non positivo: la prima, infatti, funziona male e ne è stata proposta, infatti, più volte una ulteriore riforma; la seconda addirittura è stata respinta dal corpo elettorale nel referendum del 2006. Mi pare che ciò sconsigli dal procedere secondo lo stesso schema e in tal senso la partenza non sembra delle migliori.

3. La proposta di riforma del bicameralismo nasce dalla diffusa convinzione che due Camere che svolgono esattamente le stesse funzioni rappresentino un freno all'attuazione dell'indirizzo politico e siano causa di inefficienza. In particolare, si fanno presenti le controindicazioni rispetto alla stabilità degli esecutivi che il legame di fiducia con entrambe le Camere ha prodotto.

Premesso che una differenziazione delle funzioni delle due Camere mi trova generalmente concorde, ritengo utile sgombrare comunque il campo da qualche equivoco: non mi risulta, in particolare, che leggi rispetto alle quali vi era un forte accordo politico siano mai state significativamente ritardate dalla necessità dell'approvazione di entrambe le Camere, mentre, per quanto riguarda la fiducia al Governo, il bicameralismo ha costituito un problema soltanto a seguito dell'approvazione di una legge elettorale – quella del 2005 – potenzialmente idonea a produrre maggioranze così diverse nelle due Camere.

Ciò detto, deve anche considerarsi che, in effetti, il rapporto di fiducia si instaura in tutti i Paesi europei (con l'eccezione – mi pare – della Romania e la Bosnia Erzegovina) con la sola “Camera bassa”, a prescindere dalle modalità di composizione della Camera alta (e cioè sia che questa abbia una composizione di secondo livello, come in Germania, sia che sia eletta dai cittadini, come in Polonia, sia che abbia una composizione mista, come in Spagna). In tal senso, sembra che anche in Italia potrebbe prevedersi che la fiducia (e quindi anche la sfiducia) sia espressa dalla sola Camera dei deputati. Questo, in effetti, sembrerebbe agevole da prevedere in considerazione dell'ampia condivisione che sul punto è dato registrare tra le forze politiche (oltre che nella stessa dottrina).

Ciò consentirebbe anche la attribuzione al Senato di funzioni di controllo più forti rispetto a funzioni dell'Esecutivo che non siano espressione strettamente dell'indirizzo politico. Penso, ad esempio e in particolare (anche in ragione dei recenti accadimenti), alla questione delle nomine pubbliche sulle quali sarebbe opportuno prevedere meccanismi di vero e proprio *advice and consent*, con potere di blocco, quindi, da parte del Senato.

Una questione un po' più complessa, invece, sembra essere quella relativa all'esercizio della funzione legislativa, che costituisce, peraltro, quella maggiormente caratterizzante il Parlamento e che pertanto deve essere adeguatamente recuperata a questo, essendo noto come la decretazione (sia come decreti legge che come decreti legislativi) si sia eccessivamente espansa (nella XV legislatura – se non erro – il numero dei decreti legislativi essendo risultato addirittura superiore a quello delle leggi).

# Osservatorio sulle fonti

Da questo punto di vista, coerentemente con l'attribuzione della fiducia alla sola Camera dei deputati dovrebbe essere lasciata a quest'ultima la funzione legislativa per così dire “ordinaria”. Rispetto a questa il Senato potrebbe conservare una funzione di richiamo, anche al fine di correggere alcuni errori che talvolta (purtroppo) il legislatore compie (recentemente essendo stato lo stesso Presidente del Consiglio e leader della maggioranza ad auspicare che il Senato correggesse alcune norme approvate dalla Camera). Dovrebbero, invece, a mio avviso, rimanere bicamerali una serie di leggi di maggiore rilievo. Oltre, naturalmente, a quelle costituzionali per le quali ciò è imposto dall'articolo 138, che non mi risulta compreso nella riforma, e a quelle elettorali, tutta una serie di leggi che la stessa Costituzione indica e che sono relative al funzionamento degli organi costituzionali (penso ad esempio a quella sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio di cui all'articolo 95, ultimo comma, o a quella sull'ordinamento giudiziario di cui all'articolo 108 o, ancora, a quelle sul funzionamento della Corte costituzionale, per fare solo alcuni esempi), ad alcuni istituti fondamentali (come quella sul referendum abrogativo), ad alcuni diritti fondamentali (penso, ad esempio, alla cittadinanza, alla tutela delle minoranze linguistiche, alla condizione giuridica dello straniero). Naturalmente l'opera definitoria può non essere agevole, ma non sarebbe certo la nostra Costituzione la prima a dovercisi cimentare.

4. Se sulle funzioni le posizioni delle diverse forze politiche (e dei singoli esponenti di queste ultime) presentano alcune divergenze, è però sulla composizione che si registrano i maggiori contrasti.

A mio avviso non del tutto motivatamente, perché la composizione si lega strettamente alle funzioni e quindi una volta stabilito quali debbano essere le prime dovrebbe risultare più agevole anche concepire la seconda (che pure – sia chiaro – non intendo dire che ne discenda secondo una soluzione del tutto obbligata).

Il testo del Governo prevede una composizione in gran parte di secondo livello (comprendente i Presidenti delle Giunte regionali, i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, i sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e di Provincia autonoma, nonché, per ciascuna Regione, due membri eletti, con voto limitato, dal Consiglio regionale tra i propri componenti e due sindaci eletti, con voto limitato, da un collegio elettorale costituito dai sindaci della Regione) cui si aggiungono ventuno cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario, che *possono* essere nominati senatori dal Presidente della Repubblica.

Si tratta di una composizione del tutto singolare anche nel panorama comparato, che viene giustificata, da un lato, in base all'argomentazione per cui non dando la fiducia il Senato non potrebbe essere eletto dai cittadini (*sic!*) e, dall'altro, che questa seconda Camera deve assicurare un migliore coordinamento tra la legislazione statale e quella regionale, considerato che il contenzioso in via principale di fronte alla Corte costituzionale è esploso dopo la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione.

Ora, la prima argomentazione pare particolarmente debole: come già detto, nell'ambito delle diverse esperienze costituzionali troviamo più casi di “seconde Camere” che pur non dando la fiducia al Governo sono elette direttamente dai cittadini. La distinzio-

# Osservatorio sulle fonti

ne delle funzioni può naturalmente ben giustificare questo tanto che anche il Senato avrebbe funzioni di controllo (ad esempio l'*advice and consent*) che la Camera non avrebbe e comunque non vi può essere in alcun modo una corrispondenza biunivoca tra legame di fiducia e elezione diretta.

Maggiore pregio potrebbe avere la seconda questione, e cioè la necessità di assicurare, attraverso la seconda Camera un migliore coordinamento della legislazione statale e regionale. Tuttavia, anche da questo punto di vista la proposta del Governo non risulta coerente. Infatti, a questo fine il Senato dovrebbe essere composto da rappresentanti delle Regioni, senza rappresentanti degli enti locali, secondo un modello maggiormente rapportabile a quello tedesco cui in passato il centrosinistra aveva fatto in effetti riferimento. Anche rispetto a questo modello (comunque più lineare) si deve però osservare la diversa forma di Stato esistente in Italia oltre al fatto che risulterebbe assai singolare introdurre un “Senato delle Regioni” proprio mentre i poteri di queste ultime (con la riforma di alcuni articoli del titolo V) vengono ridotti. A ciò si aggiunge poi il fatto che le funzioni attribuite al Senato dalla proposta governativa, seppure assai circoscritte, non risultano limitate al raccordo tra lo Stato e le Regioni (o le autonomie locali). Per questo riteniamo che eventualmente il suddetto raccordo Stato-Regioni in relazione alla funzione legislativa sarebbe stato meglio realizzabile attraverso l'inserimento di alcuni componenti dei Consigli regionali nell'ambito di un Senato in maggioranza ancora elettivo.

Per di più la presenza in Senato di una serie di amministratori locali porrebbe problemi di compatibilità sia dal punto di vista della possibilità di dedicarsi adeguatamente all'esercizio della funzione parlamentare (soprattutto per soggetti che, ad altri livelli, svolgono un ruolo di amministrazione attiva) sia in relazione all'emergere di possibili conflitti d'interessi (tanto più che non tutti i territori risulterebbero adeguatamente rappresentati).

5. La riforma, nel suo complesso, presenta quindi ancora molti punti di incertezza e l'idea di superali imponendola sbrigativamente, discutendo il meno possibile (dicendo che se ne discute da trent'anni, come se i parlamentari in carica dovessero votare sulla base di quanto discusso qualche legislatura fa, a fronte, peraltro, di testi molto diversi) non pare rappresentare una soluzione.

Al contrario c'è da augurarsi un dibattito ben approfondito, volto a stabilire quale sia lo scopo della riforma (uscendo dalla generica necessità di cambiamento e anche da quella di un indefinito miglioramento dell'efficienza) per poter ristrutturare sia le funzioni che la composizione in modo coerente.

In proposito pare da chiarire che la riforma dovrebbe comunque riguardare non il solo Senato ma anche la Camera dei deputati. Per quest'ultima, in particolare, si è più volte parlato della necessità di riduzione del numero dei componenti, ma questo aspetto è del tutto assente nella proposta del Governo. Nessun intervento sostanziale, d'altronde, si registra neppure sui giudizi su ineleggibilità e incompatibilità rispetto ai quali le Camere hanno dato prova di cattivo funzionamento. Mentre, in relazione alle immunità parlamentari, sulle quali pure una riforma sarebbe auspicabile, il testo base prevede una

# Osservatorio sulle fonti

generica eliminazione delle stesse per i senatori, cosa che – considerato che esse attono alla funzione – non pare ragionevole, pur dovendosi precisare che il riconoscimento a senatori che esercitano anche la funzione di amministratori locali delle immunità di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 68 rischierebbe di estendere molto la portata di queste ultime.

Naturalmente, non è qui possibile intervenire su ogni singola norma che suscita perplessità, ma prima di concludere pare il caso di sottolineare come la approvazione di una riforma costituzionale che coinvolge l'assetto delle Camere renderebbe quantomeno fortemente opportuno sciogliere le stesse, per consentire quanto prima la realizzazione del nuovo assetto costituzionale (e dei connessi equilibri politici).