

**La riforma del sistema bicamerale
nella relazione del Comitato dei saggi: un crocevia per le riforme?***

di Francesca Ferroni**
(11 novembre 2013)

Nelle more dell'approvazione della legge costituzionale volta a derogare, *una tantum*, il procedimento di revisione previsto dall'art. 138 della Cost.¹, è opportuno spostarsi di nuovo sul contenuto delle riforme istituzionali che dovrebbero essere adottate, una volta approvata la legge costituzionale di procedura stessa².

In quest'ottica assume un rilievo centrale la relazione presentata lo scorso 17 settembre dalla Commissione per le riforme istituzionali, ad oggi contenente le indicazioni di cui Parlamento e Governo dovrebbero tener conto nel procedere agli interventi di riforma necessari per far fronte alle inefficienze che caratterizzano il nostro sistema istituzionale. La Commissione, infatti, non aveva il compito di sostituirsi alle scelte che competono a Parlamento e Governo ma doveva - secondo le intenzioni - «ricreare un linguaggio comune fra gli operatori culturali che si occupano di temi costituzionali; e “arare” il terreno delle possibili soluzioni, verificarne la fattibilità tecnica, giungendo a prospettare soluzioni, anche alternative, praticabili sotto il profilo tecnico-giuridico»³. Si è dunque mutuata una procedura spesso usata negli altri Stati europei⁴ per evitare che la formulazione delle proposte sia influenzata o resa impossibile dai dissidi presenti tra maggioranza e opposizione come, del resto, è più volte avvenuto nel nostro paese⁵.

Sebbene la relazione sia articolata in sei capitoli rispettivamente dedicati al superamento del bicameralismo paritario, al procedimento legislativo, al titolo V, alla forma di Governo, al sistema elettorale e agli istituti di partecipazione popolare, nel presente scritto si limiterà ad analizzare le proposte di riforma contenute nei primi tre capitoli. Come si evince dall'analisi complessiva del testo della relazione, senza riformare il sistema bicamerale rischierebbe infatti di divenire inopportuno e, probabilmente, infruttuoso intervenire su forma di governo e sistema elettorale, mentre l'intervento sull'assetto bicamerale non potrebbe non essere accompagnato da un adeguamento del procedimento legislativo e

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Il ddl costituzionale n. 813-B è stato, infatti, approvato in seconda deliberazione dal Senato, il 23 ottobre 2013 con 218 voti favorevoli, 58 contrari e 12 astensioni. La parola torna dunque alla Camera, per la quarta e probabilmente definitiva lettura.

² Infatti, le critiche che da più parti sono state mosse al ddl costituzionale n. 813-B, secondo cui la procedura in deroga rappresenterebbe un *vulnus* alla rigidità della nostra Costituzione non sembrano del tutto convincenti. Tali posizioni, infatti, non sembrano tenere del tutto conto che il disegno legge *de quo*, non determinerebbe un abbassamento delle garanzie poste a tutela della rigidità della Carta costituzionale. Infatti, sebbene la procedura sia volta ad accelerare i tempi di approvazione delle riforme, prevede dei meccanismi volti a far sì che le riforme da adottare siano largamente condivise: a tal fine il Comitato chiamato ad elaborare i progetti di riforma della seconda parte della Costituzione in sede referente è composto sì da fotografare la complessiva consistenza numerica dei Gruppi e il numero dei voti conseguiti dalle liste e dalle coalizioni di liste ad essi riconducibili, senza tener conto del premio di maggioranza. Peraltro, si prevede che a prescindere dalla maggioranza con cui le Camere in seconda lettura eventualmente approveranno la legge di revisione costituzionale, sia possibile richiedere il *referendum*.

³ In tal senso si è espresso Beniamino Caravita durante i lavori della Commissione.

⁴ Si pensi al Comitato Balladur (composto da 13 saggi) nominato nel 2007 dal Presidente della Repubblica Sarkozy con l'incarico di predisporre una proposta articolata di riforme istituzionali. Il testo scaturito dal lavoro della Comitato ha poi rappresentato la base della legge del 23 luglio 2008 di riforma della Costituzione francese.

⁵ Come noto, infatti, tutti i tentativi di procedere alla riforma del bicameralismo e alla razionalizzare della forma di governo italiana attraverso l'istituzione di Commissioni, bicamerali e non, durante la storia repubblicana sono falliti: durante la IX legislatura la Commissione presieduta dall'On. Bozzi; durante la X, la Commissione affari costituzionali della Camera, presieduta da Silvano Labriola; nella legislatura successiva, la Commissione bicamerale, presieduta dall'on. De Mita, prima, e, dall'on. Jotti, poi; infine, la Commissione bicamerale presieduta dall'Onorevole D'Alema.

del riparto delle competenze di cui all'art 117 Cost.

L'ampia convergenza registrata in Commissione in ordine al superamento del bicameralismo perfetto trova la sua ragion d'essere non soltanto nell'evidente inutilità di due Camere destinate ad essere l'una il doppio dell'altra, ma soprattutto nel fatto che in questo modo si potrebbe rispondere a numerose inefficienze del sistema: *in primis*, si riuscirebbe finalmente a slegare il governo dal doppio rapporto fiduciario; *in secundis*, si accelererebbero i tempi del procedimento di approvazione delle leggi e, infine (ma non in ordine di importanza), si potrebbe imprimere un assetto istituzionale finalmente in linea con la Repubblica delle autonomie disegnata nel titolo V della Costituzione.

Proprio quest'ultima esigenza ha fatto sì che in Commissione, dopo essere stata prospettata alternativamente la scelta tra bicameralismo differenziato e monocameralismo, prevalesse la prima opzione ovvero quella volta a fare della Camera dei deputati la camera di rappresentanza politica e del Senato la camera di rappresentanza degli enti territoriali⁶. Alla luce della funzione che dovrebbe essere svolta dal Senato riformato, la Commissione si è dunque soffermata sulle modalità di elezione e composizione volte ad evitare che esso operi secondo logiche di tipo partitico.

In proposito sono state registrate due posizioni alternative: alcuni hanno sostenuto che tale esito potrebbe essere realizzato mediante un'elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali e - se si vogliono rappresentare anche i Comuni in un organo destinato a regolamentarne le funzioni fondamentali - da parte dei Consigli delle autonomie locali. Peraltro, tra coloro che hanno aderito a tale posizione non c'è concordanza di vedute in ordine al fatto che Consigli regionali e Cal eleggano i membri del Senato al proprio interno o al di fuori dell'organo di appartenenza. Sebbene in Commissione sia prevalsa quest'ultima posizione, si deve osservare che l'elezione di secondo grado tra i propri componenti, in proporzione alla popolazione di ciascuna Regione, renderebbe il Senato una proiezione istituzionale delle entità territoriali sub-statali e sarebbe perciò maggiormente conforme al modello di Stato delle autonomie delineato con la riforma del Titolo V della Costituzione.

Altri membri della Commissione hanno invece proposto di privilegiare l'elezione diretta contestuale all'elezione dei Consigli regionali, perché in questo modo si realizzerebbe il vantaggio di avere soggetti maggiormente legati al territorio e non necessariamente legati al circuito partitico e si supererebbe la discussione sull'opportunità dell'elezione del Senato da parte delle sole Regioni ovvero delle Regioni insieme ai Cal. Tuttavia, una soluzione di questo tipo estrometterebbe dal circuito decisionale centrale soggetti che, sebbene non siano dotati di potestà legislativa primaria, sono comunque chiamati a vario titolo, secondo il principio di sussidiarietà verticale, a dare attuazione a quelle decisioni⁷. Inoltre, l'elezione diretta renderebbe più difficile giustificare l'estraneità di una seconda Camera, direttamente legittimata dal popolo, dal rapporto fiduciario. Peraltro, quale che sia la soluzione prescelta, conformemente all'opinione espressa da Valerio Onida⁸, per evitare che il Senato operi secondo logiche di tipo partitico, si dovrebbe intervenire prevedendo un'organizzazione interna del Senato per gruppi di appartenenza regionale, piuttosto che per i tradizionali gruppi politici.

⁶ Tra gli ultimi lavori in tema di riforma del sistema bicamerale italiano si segnalano: Sgrò F., *Il Senato e il principio della divisione dei poteri*, Giuffrè, 2012; Castelli L., *Il senato delle autonomie*, Milano, 2010; Ciolli I., *Il territorio rappresentato*, Napoli, 2010; Ruggiu I., *Contro la Camera delle regioni: istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, 2006.

⁷ In tal senso si è espressa Lorenza Violini che, durante i lavori della Commissione, ha richiamato quanto affermato da M. Scudiero, secondo il quale «è difficile contestare che, in un assetto ordinamentale strutturato su un ampio decentramento a carattere territoriale, il principio democratico anzitutto, e le stesse ragioni del buon andamento, richiedono che le decisioni riguardanti le istituzioni dell'autonomia locale siano assunte con la partecipazione di queste», in *Le autonomie al centro*, Jovene, Napoli, 2007, p. XI – XII.

⁸ Cfr. Capitolo I, nota 1, punto 3) della Relazione.

A prescindere dalla soluzione accolta rispetto alle modalità di elezione, si è affermato che dovrebbero essere membri di diritto del Senato di nuova formazione i Presidenti delle Regioni e - secondo alcuni - anche i Presidenti dei Consigli regionali, perché siffatta soluzione rafforzerebbe il carattere istituzionale e non solo genericamente rappresentativo del Senato. Naturalmente, qualora venisse accolta tale opzione, si dovrebbe prevedere il divieto in capo a tali soggetti di accedere alle cariche interne al Senato (e precisare che spetterebbe loro esclusivamente un rimborso spese).

Altro punto rispetto al quale si è registrata una forte convergenza di vedute riguarda l'opportunità che al Senato venga attribuito il compito di eleggere una parte dei giudici della Corte costituzionale. Tale soluzione, infatti, oltre a porsi in linea con quanto avviene nella maggior parte degli Stati federali⁹ e regionali¹⁰, risolverebbe uno dei problemi a suo tempo aperti con la riforma del 2001 il cui completamento avrebbe richiesto una nuova disciplina della Corte costituzionale, con la previsione di una componente di provenienza regionale.

Infine, in Commissione si sono registrate posizioni pressoché unanimi sulla necessità di ridurre il numero dei membri della Camera dei deputati utilizzando un parametro più in linea con gli *standard* europei e sull'abolizione della Commissione per le questioni regionali, le cui competenze dovrebbero spettare al Senato.

La riforma del Senato secondo le linee individuate nel primo capitolo della relazione produrrebbe effetti anche sul procedimento legislativo e imporrebbe di individuare diverse categorie di leggi rispetto alle quali cambierebbe l'ambito di intervento dei due rami del Parlamento. Vi sarebbero, da un lato, leggi bicamerali rispetto alle quali il Senato parteciperebbe al procedimento legislativo in maniera paritaria alla Camera. In quest'ambito rientrerebbero le leggi Costituzionali, le leggi di revisione costituzionale e quelle leggi riguardanti l'ordinamento e le funzioni delle Regioni e degli enti locali, oltre ai rapporti che tali enti intrattengono con lo Stato. Dall'altro lato, vi sarebbero le leggi organiche ovvero quelle leggi che, disciplinando materie particolarmente significative per il sistema politico-costituzionale¹¹, dovrebbero essere approvate dalla sola Camera a maggioranza assoluta. Tutte le altre leggi, invece, confluirebbero nella categoria delle ordinarie con voto prevalente della Camera.

Naturalmente, tale classificazione determinerebbe la necessità di specificare in Costituzione quali materie rientrano nella categoria delle leggi organiche e quali nella categoria delle leggi bicamerali e di individuare - così come si è fatto nella relazione - il possibile *iter* della c.d. "procedura di richiamo" ovvero di quella procedura che, una volta attivata, consentirebbe al Senato di proporre emendamenti e di chiedere un riesame delle leggi organiche e di quelle ordinarie, rispetto alle quali l'ultima parola spetterebbe comunque alla Camera dei deputati¹².

Sul versante governativo, invece, si suggerisce di dotare il Governo della "proposta di voto a data fissa" per tutte le leggi ad eccezione di quelle costituzionali, organiche e bicamerali. Grazie a questa procedura il Governo potrebbe chiedere, per un determinato numero di

⁹ A titolo meramente esemplificativo si ricorda che negli Stati Uniti i giudici della Corte suprema sono tutti nominati dal Presidente con il *consent* del Senato.

¹⁰ In Spagna, secondo l'art. 129 Cost., ad esempio, il Senato propone quattro dei dodici giudici del Tribunale Costituzionale nominati dal Re.

¹¹ Vi potrebbero ad esempio rientrare la legge elettorale, l'organizzazione e il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'organizzazione e il funzionamento dell'ordine giudiziario e la legge di bilancio.

¹² Secondo quanto si afferma nella Relazione, il richiamo di ciascun disegno di legge potrebbe essere deliberato dal Senato su richiesta di una minoranza qualificata (2/5 del totale dei Senatori, appartenente ad almeno 4 regioni) entro dieci giorni dalla trasmissione del disegno di legge da parte della Camera; in alternativa, si potrebbe prevedere che tutti i provvedimenti approvati dalla Camera siano trasmessi al Senato. Una volta attivata la procedura il Senato dovrebbe pronunciarsi entro i trenta giorni successivi, scaduti i quali perderebbe il potere di intervento.

provvedimenti, che la proposta di legge governativa venga approvata entro un periodo di tempo definito, decorso inutilmente il quale, il Presidente del Consiglio potrebbe pretendere che la Camera deliberi con unico voto sulla proposta presentata dal Governo. Anche questo suggerimento non può che essere salutato con favore perché, concorrendo a rafforzare la posizione del Governo, potrebbe essere seguito a prescindere dalla riforma del sistema bicamerale.

L'introduzione di una corsia preferenziale per l'approvazione dei ddl di origine governativa, renderebbe inoltre opportuno limitare il ricorso ai decreti legge che, essendo un strumento straordinario, dovrebbero contenere misure di immediata applicazione e dovrebbero avere un contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. Peraltro, sebbene in Commissione si sia precisato che il vincolo della omogeneità dovrebbe di per sé limitare l'emendabilità dei decreti legge, sarebbe comunque opportuno prevedere espressamente il divieto di emendare il disegno di legge di conversione.

Dalla relazione emerge anche l'opportunità che la riforma del Parlamento sia accompagnata da un' incisiva modifica del Titolo V. Infatti, come evidenziato da Beniamino Caravita durante il dibattito in Commissione, siffatto intervento non significherebbe *«"tornare indietro", e tanto meno essere antiregionalisti, ma concepire una riforma che si muova veramente nell'interesse della collettività nazionale nel suo essere inserita in un processo di federalizzazione europea»*. Tale intervento di riforma peraltro è tanto più opportuno se si tiene in considerazione - come del resto è stato evidenziato da Augusto Barbera in Commissione - che il Titolo V ha *«accresciuto il marasma che già da vari anni contrassegnava l'intrecciarsi della legislazione statale e regionale»* e che tali sovrapposizioni hanno interessato per lo più *«materie essenziali per lo sviluppo economico, quali l'energia, l'infrastrutturazione del territorio, l'urbanistica e l'edilizia»*¹³.

Si è pertanto proposto di riportare alla competenza esclusiva statale tutte quelle materie erroneamente inserite nel catalogo delle materie di competenza concorrente che richiedono una disciplina ispirata al principio dell'interesse nazionale; di intervenire sul catalogo delle competenze esclusive statali e, precisamente, sulle materie c.d. trasversali, limitandone ove possibile la portata per arginare l'invasione della sfera di competenza regionale che la previsione di tali materie ha determinato. Per quanto riguarda invece le materie di competenza concorrente, la Commissione si è divisa tra chi ha proposto di eliminarle e chi invece ritiene opportuno mantenerle, ma circoscrivendo le materie contenute nel catalogo. Quale che sia la soluzione prescelta si è inoltre affermato che per rendere maggiormente flessibile il riparto di competenze sarebbe opportuno superare la rigida ripartizione per materie (la cui inadeguatezza è stata ampiamente dimostrata dal proliferare del contenzioso tra Stato e regioni dopo la riforma del Titolo V), per passare ad una distinzione di tipo "finalistico" basata sui fini e sui valori da perseguire, che si porrebbe maggiormente in linea con un regionalismo di tipo cooperativo¹⁴. Infine, si è unanimemente affermato che sarebbe appropriato attribuire al legislatore statale la possibilità di delegare con legge bicamerale l'esercizio della propria potestà esclusiva alle Regioni.

Dalla breve analisi delle conclusioni rassegnate dalla Commissione emerge non soltanto l'esigenza di arrivare in tempi rapidi alle riforme necessarie per migliorare complessivamente il funzionamento delle istituzioni italiane, ma soprattutto quali sono gli obiettivi che debbono essere perseguiti con gli interventi di riforma. Infatti, nonostante le "cure" proposte per medicare il "malato" non risultino essere sempre coincidenti, i "saggi" hanno unanimemente affermato che esse devono essere complessivamente dirette a rafforzare il Parlamento e le prerogative del Governo, e a riformare il sistema costituzionale delle Regioni e delle autonomie locali.

¹³ Gli interventi di Caravita e Barbera sono stati ripresi dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano durante il discorso alla XXX Assemblea annuale dell'Anci, tenutasi lo scorso 23 ottobre a Firenze.

¹⁴ In tal senso si è espresso Augusto Barbera durante i lavori della Commissione.

In estrema sintesi, si può dire che, al di là delle soluzioni concrete, l'aspetto sul quale si è registrata maggiore convergenza tra gli studiosi è la riforma del sistema bicamerale, rispetto alla quale però si registra l'evidente difficoltà della classe politica di "autoriformarsi" anche a causa del timore che la riforma *de qua* possa realizzare una *deminutio* della Camera alta rispetto a quella bassa: la classe politica, però, non terrebbe in debita considerazione che il Senato sarebbe chiamato a svolgere un importante compito di controllo sull'operato della Camera dei deputati e assumerebbe un ruolo di "ponte" tra legislatori, andando così ad arricchire le funzioni del Parlamento.

Peraltro, è evidente che tale intervento di riforma sia strettamente connesso con quello del Titolo V perché solo combinandoli si riuscirebbe ad arginare il contenzioso tra Stato e Regioni e si aprirebbe la strada alla risoluzione degli eventuali conflitti in sede politica. Infatti - come mostrato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale *post* riforma del titolo V - la totale separazione tra poteri legislativi statali e poteri legislativi regionali è irrealistica perché interesse nazionale e interesse regionale sono destinati ad intrecciarsi. Dunque, l'unico modo per evitare che persista una forte conflittualità tra Stato e Regioni è assicurare la partecipazione al procedimento legislativo statale di un organo rappresentativo dei territori e delle comunità regionali.

D'altra parte, senza intervenire sul sistema bicamerale, non si potrebbe neanche intervenire sulla forma di Governo, rispetto alla quale in Commissione è emerso che la soluzione più facilmente praticabile sia la razionalizzazione di quella esistente, ripartendo dalle indicazioni già contenute - ma immediatamente disattese - nell'odg Perassi. Infatti, qualsiasi intervento volto a razionalizzare la forma di governo sarebbe infruttuoso in presenza di due camere entrambe chiamate ad accordare la fiducia al Governo, mentre la sola presenza di una camera rappresentativa delle comunità territoriali eliminerebbe il problema della doppia fiducia, concorrerebbe a rendere più stabili gli esecutivi e più diretto il raccordo corpo elettorale/maggioranza/governo. Questo esito, del resto, non potrebbe essere perseguito semplicemente con la riforma del sistema elettorale perché, l'elezione su base regionale del Senato e l'attuale sistema partitico, fanno sì che nessun sistema elettorale sia in grado di garantire una univoca maggioranza politica in entrambi i rami del Parlamento.

Infine, se, come si è cercato di evidenziare, è vero che la riforma del bicameralismo rappresenta il "crocevia" delle riforme istituzionali, potrebbe non essere così inopportuno pensare di avviarne l'*iter* di approvazione immediatamente, tramite apposito accordo parlamentare, anche se la legge di procedura in approvazione prevede un accentramento di tutti i ddl in capo al comitato che con essa si istituirebbe. In questo modo, infatti, si slegherebbero le sorti della riforma del bicameralismo da quelle della legge di procedura e si scongiurerebbe il rischio che l'eventuale fallimento del tentativo di riformare la forma di governo si rifletta ancora una volta negativamente sulla riforma del bicameralismo.

È dunque auspicabile che il legislatore, alla luce delle indicazioni offerte dalla relazione, si faccia carico delle proprie responsabilità e si accinga ad approvare nel più breve tempo possibile le riforme idonee a far sì che il sistema istituzionale italiano sia in grado, nel lungo periodo, di esprimere un indirizzo politico stabile e radicato nel consenso del corpo sociale. Infatti, come è stato evidenziato dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano nella XXV assemblea annuale dell'ANCI dello scorso 23 ottobre, le riforme non sono più eludibili, non soltanto perché le contraddizioni istituzionali esistenti rappresentano una importante concausa della stagnazione e della perdita di capacità di crescere e di competere della nostra economia, ma soprattutto perché se si vuole far vivere la prima parte della Costituzione è necessario - oggi più che mai - riformarne la seconda.

** Dottore di ricerca in Stato e persona nell'ordinamento giuridico: indirizzo diritto costituzionale – Università di Bologna