

Un possibile esito della riforma costituzionale: Senato *versus* Camera

GIOVANNI DI COSIMO*

(25 giugno 2016)

1. Parte della discussione sulle riforme costituzionali in vista del referendum di ottobre è ascrivibile al genere dei pronostici. Molti di coloro che vi partecipano cercano di capire se i nuovi meccanismi istituzionali daranno i risultati attesi, se saranno effettivamente raggiunti gli obiettivi indicati dagli autori della riforma, oppure se il concreto funzionamento del sistema istituzionale andrà in tutt'altra direzione. Le opinioni in merito al rendimento delle modifiche costituzionali volute dal Governo e dalla maggioranza divergono perché: a) vi sono molti fattori di cui tenere conto e la scelta di concentrarsi su alcuni piuttosto che su altri condiziona i risultati dell'analisi; b) non è noto come si orienterà la prassi; c) mancano alcuni dati normativi di non trascurabile importanza, come in particolare la legge elettorale e il nuovo regolamento per il Senato.

Proprio il ruolo che la seconda camera giocherà dopo l'abbandono del bicameralismo paritario è oggetto di pronostici divergenti. Sul punto è intervenuto un fatto recente che sembra avvalorare la previsione, finora considerata poco attendibile, secondo cui la riforma condurrà a maggioranze diverse nei due rami parlamentari. A rilanciare quest'ipotesi è il modo con il quale il meccanismo dei ballottaggi ha operato alle recenti elezioni amministrative.

2. Lo scenario della *doppia maggioranza* è il risultato di una catena di supposizioni che in questo momento mi paiono verosimili, per quanto in seguito potrebbero essere vanificate da cambiamenti politici e da mutamenti del quadro normativo (per esempio, le modifiche del meccanismo di attribuzione del premio previsto dall'*Italicum* di cui si parla in queste ore, inciderebbero su uno dei punti del ragionamento). L'avverarsi dello scenario si regge su cinque eventi concatenati: tolto il funzionamento del ballottaggio alle elezioni amministrative, gli altri sono fatti futuri che al momento attuale non possono che essere oggetto di congetture.

3. La prima (ovvia) supposizione riguarda il voto favorevole alla riforma costituzionale nel referendum del prossimo ottobre.

La seconda è che le prossime elezioni politiche evidenzieranno un andamento simile alle recenti elezioni amministrative. Si sa che la trasposizione dei risultati delle

elezioni amministrative a quelle politiche non è per nulla automatico; troppo diversa è la posta in palio. Tuttavia, le due competizioni potrebbero essere accomunate da un dato relativo al concreto operare del meccanismo del ballottaggio che ora l'*Italicum* introduce anche per il rinnovo della Camera dei deputati. Si tratta di ciò: il voto del 19 giugno scorso ha confermato la capacità dei candidati sindaci del Movimento 5 stelle di vincere i ballottaggi ribaltando l'esito del primo turno (v. Istituto Cattaneo, *Un voto di cambiamento, Sì, ma contro chi e verso dove?*, analisi a cura di M. Valbruzzi, che evidenzia che dal 2010 «due vittorie su tre fra quelle ottenute dal M5s nei comuni superiori ai 15 mila abitanti sono il prodotto di una rimonta/sorpasso orchestrata durante il ballottaggio»). Dato l'assetto tripolare inaugurato dalle elezioni politiche del 2013, non è inverosimile pensare che alle elezioni per la Camera il M5s acceda al ballottaggio e lo vinca (anche) grazie alla capacità – che ha mostrato alle amministrative – di conquistare l'appoggio degli elettori che al primo turno hanno votato per la terza lista (per quel che conta, si può aggiungere che i sondaggi confermano l'ipotesi). In questo caso il M5s conquisterebbe i 340 deputati che l'*Italicum* mette in palio come premio di maggioranza.

4. Terza ipotesi: i senatori saranno scelti dai partiti. Una conferma si trae dalla disposizione transitoria che, nel disciplinare la prima attivazione del nuovo Senato, si riferisce a liste di candidati formate da consiglieri e sindaci. Verosimilmente il riferimento sarà interpretato nel senso che la presentazione delle liste spetterà ai partiti presenti in consiglio regionale; il che, di passaggio, significa che fra le due alternative sul tavolo, *camera delle regioni* e *camera politica*, almeno nella prima fase è più probabile che prevalga la seconda (una diversa interpretazione, funzionale alla creazione nell'ambito del nuovo Senato di gruppi espressione dei territori, secondo la logica della Camera delle regioni, richiede norme apposite, che potrebbero eventualmente essere introdotte dal nuovo regolamento o dalla legge elettorale che dovrà essere approvata entro sei mesi dalle elezioni per la Camera dei deputati, cioè dopo la prima attivazione del Senato). Posto che i partiti sceglieranno i senatori con metodo proporzionale, e considerato che il M5s non guida attualmente nessuna regione, ne segue che questo partito non avrà la maggioranza al Senato.

5. L'ultima previsione concerne i tempi. Lo scenario della doppia maggioranza implica che il rinnovo dei consigli regionali sia successivo all'avvio del Senato che, salvo scioglimenti anticipati, avverrà nel 2018 (per la ragione che se fosse precedente, potrebbe

darsi il caso che il M5s vinca le elezioni regionali e conquisti la maggioranza anche al Senato). In effetti, considerate le date delle ultime elezioni regionali, dovrebbe essere così, salvo che per i tre consigli regionali le cui elezioni si sono tenute nel febbraio 2013 (Lombardia, Lazio e Molise). Tuttavia, anche se in tutt'e tre i casi dovesse vincere, il M5s non conquisterebbe comunque la maggioranza al Senato perché non governa nessuna delle altre regioni (alle tre regioni indicate dovrebbero spettare complessivamente 24 senatori sul totale dei 95 assegnati ai livelli decentrati di governo).

6. Se queste quattro condizioni si avvereranno, si completerà la catena di eventi avviata con le elezioni amministrative, e si concreterà uno scenario contrassegnato dal dominio del M5s alla Camera dei deputati, che però non avrà la maggioranza al Senato. Finora l'esistenza di maggioranze diverse nei due rami parlamentari ha rappresentato un grave problema a causa della necessaria fiducia di entrambe le Camere al Governo.

Tuttavia, potrebbe costituire un rilevante fattore disfunzionale anche nel sistema bicamerale differenziato concepito dalla riforma. Potenzialmente potrebbe condurre all'impasse nelle procedure di approvazione delle leggi bicamerali, oppure alla sistematica richiesta di esame dei testi approvati dalla Camera, con conseguente rallentamento delle procedure legislative, oppure ancora all'indisponibilità del Presidente del Senato a trovare un'intesa sulle questioni di competenza con il Presidente dell'altro ramo parlamentare. Insomma, allo scenario della *doppia maggioranza* si collega lo scenario – anch'esso frutto di previsioni da verificare – del *ruolo oppositivo* del Senato nei confronti della Camera.

* Ordinario di Diritto costituzionale - Università di Macerata