

Riforma costituzionale e forma di governo

Salvatore Curreri

L'articolo si propone di valutare gli effetti della riforma costituzionale sottoposta a referendum sulla forma di governo. A tale fine vengono criticate due tesi opposte. La prima secondo cui tali effetti sono tutto sommato limitati alla fiducia al Governo votata solo dalla Camera dei deputati, e non più anche dal Senato, trasformato in Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali. La seconda per cui la riforma, unitamente alla nuova legge elettorale, comporta un'eccessiva concentrazione di poteri nelle mani del Presidente del Consiglio, quale leader del partito vincente alle elezioni e come tale destinatario del premio di maggioranza. Piuttosto si propone una tesi intermedia. La riforma, da un lato, anziché introdurre elementi di razionalizzazione del sistema parlamentare, si affida (troppo ottimisticamente) al rafforzamento e alla stabilizzazione del sistema politico indotto dalla nuova legge elettorale. Dall'altro lato, si preoccupa d'introdurre nuovi contrappesi al continuum Governo-maggioranza parlamentare, sia all'interno delle istituzioni, attraverso la previsione costituzionale dello statuto delle opposizioni, sia al loro esterno, attraverso il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta.

1. Gli effetti della riforma costituzionale sulla forma di governo: tra integrati...

Apparentemente, gli effetti dell'attuale riforma costituzionale sulla forma di governo sono limitati alla sola titolarità del rapporto di fiducia¹. Infatti, a seguito della trasformazione del Senato in Camera di rappresentanza delle "istituzioni territoriali"², e perciò ad elezione indiretta³

(1) Cfr. B. CARAVITA, *Riformare (finalmente) la Costituzione del '48 per salvare la Costituzione del '48*, in *federalismi.it*, 1, 2016, p. 4 ss.

(2) Conseguentemente «il Senato della Repubblica può disporre inchieste su materie di pubblico interesse» ma solo se «concernenti le autonomie territoriali» (art. 82.1 Cost.).

(3) Cfr. M. D'AMICO, *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzio-*

(artt. 55.5 e 57.1 Cost.)⁴, sarà solo la Camera dei deputati, cui è attribuita la rappresentanza politica nazionale⁵, ad accordare e revocare la fiducia al Governo secondo le modalità già previste dall'art. 94 Cost. Per il resto, sarà sempre il Presidente della Repubblica a nominare «il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, i Ministri» (art. 92.2 Cost.), a sciogliere la (sola) Camera dei deputati, sentito il suo Presidente (art. 88.1 Cost.) e ad indirne l'elezione (art. 87.3 Cost.). Parimenti immutati rimarranno il ruolo e le funzioni sia del Presidente della Repubblica, rappresentante dell'unità nazionale (art. 87.1 Cost.)⁶, sia del Presidente del Consiglio (art. 95 Cost.), il quale continuerà ad essere denominato tale anziché Primo ministro e ad avere lo stesso *status* degli altri ministri, senza poterli né nominare né revocare. In definitiva, la forma di governo rimane parlamentare e invariata resta la regolazione dei rapporti tra i vertici del triangolo istituzionale Parlamento – Governo – Presidente della Repubblica.

In effetti, a favore della tesi che tende a sminuire gli effetti della riforma sulla forma di governo milita il confronto con le ben più ampie proposte presentate il 17 settembre 2013 nella «Relazione finale della Commis-

nale recante «Disposizioni per 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 II della Costituzione», in *Diritti regionali*, 2, 2016, 26 gennaio 2016, p. 209.

(4) Solo per ragioni di comodità espositiva e per migliore intelligenza del lettore, si è preferito far riferimento nel testo direttamente agli articoli della Costituzione, così come sarebbero modificati se fosse approvato per *referendum* costituzionale il prossimo autunno il disegno di legge costituzionale recante *Disposizioni per 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 II della Costituzione*, approvato da Senato e Camera in seconda lettura rispettivamente il 20 gennaio e il 12 aprile 2016.

Sulle diverse, e talora preoccupanti, criticità emerse nel corso dell'esame di tale disegno costituzionale, e ancor prima in occasione dell'approvazione della riforma della legge elettorale (l. 52/2015), si rinvia a N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, Bologna, 2016.

(5) Solo «ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione» (art. 55.3 Cost.).

(6) L'unica riforma significativa è quella dell'art. 87.8 Cost. che attribuisce al Presidente della Repubblica la ratifica dei «trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea», poiché essi, al contrario degli altri trattati internazionali, necessitano della «previa autorizzazione di entrambe le Camere», e non della sola Camera dei deputati.

sione per le riforme costituzionali⁷ istituita dal Governo Letta⁸. La gran parte degli esperti chiamati a farne parte, infatti, aveva individuato nella “forma di governo parlamentare del Primo ministro”, accompagnata da una coerente legge elettorale, il punto di mediazione tra i modelli semi-presidenziale e parlamentare. In questa prospettiva, essi avevano proposto l'introduzione di ulteriori elementi di “razionalizzazione” rispetto a quelli poi ripresi dall'attuale riforma costituzionale⁹, e cioè: la nomina del Primo ministro da parte del Capo dello Stato sulla base dei risultati delle elezioni per la Camera dei deputati; l'approvazione da parte di quest'ultima, unica titolare del rapporto di fiducia, del programma del Primo ministro, senza più, quindi, il conferimento della fiducia all'intero Governo; l'attribuzione al Capo dello Stato del potere non solo di nomina ma anche di revoca dei ministri, su proposta del Primo ministro; il rafforzamento della supremazia di quest'ultimo nel Governo; l'introduzione della mozione di sfiducia costruttiva, sottoscritta da un quinto dei deputati e approvata a maggioranza assoluta, anche come strumento per evitare lo scioglimento richiesto (in modo vincolante) dal Primo ministro al Capo dello Stato¹⁰.

Rispetto a tali proposte, che costituivano «un'onesta e costruttiva foto-

(7) In COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore*, Roma, 2013, p. 57 ss.

(8) Con d.P.C.M. dell'11 giugno 2013 furono nominati membri di tale Commissione trentacinque studiosi, quasi tutti costituzionalisti, affiancati da un comitato di redazione, composto da altri sette giuristi. Da tale commissione si dimisero per ragioni di dissenso politico le professoresse Carlassare (11 luglio 2013; v. costituzionalismo.it/notizie/597) e Urbinati (22 agosto 2013). Espressione di tale radicale dissenso sono anche le aspre critiche mosse nei confronti del prof. M. Dogliani e la sua dura e secca replica nella lettera aperta a G. Zagrebelsky, A. Pace, G. Ferrara, L. Ferrajoli, R. La Valle (*Usate parole violente. Ma per fare cosa?*, in *L'Unità*, 9 ottobre 2013, 5). Parimenti critiche alla relazione della Commissione sono state mosse da G. AZZARITI, *Interrogativi minimi sulla relazione della Commissione governativa per le riforme costituzionali*, 9 ottobre 2013, in costituzionalismo.it/notizie/612 e M. VILLONE, *Quei “riformisti” della Costituzione*, 11 ottobre 2013, in costituzionalismo.it/notizie/613.

(9) Nella citata *Relazione finale* si prevedevano, infatti, la riserva alla sola Camera dei deputati del compito di conferire e revocare la fiducia al Governo e l'attribuzione al Governo di idonei poteri nell'ambito del procedimento legislativo per garantire tempi certi per le deliberazioni parlamentari sui disegni di legge ritenuti rilevanti ai fini dell'attuazione del suo programma.

(10) Cfr. *Relazione finale*, cit., p. 62 ss. L'attribuzione al Primo ministro del potere di proporre e ottenere dal Capo dello Stato lo scioglimento della Camera dei deputati è da valutare, ovviamente, anche in funzione deterrente nei confronti sia del suo partito che dei *partner* di una possibile coalizione di governo.

grafia di quello che può considerarsi lo stato dell'arte del riformismo istituzionale *bipartisan*¹¹, il legislatore costituzionale ha preferito, come detto, non intervenire né sulla procedura di nomina del Governo, né sul rapporto di fiducia e sul potere di scioglimento della Camera dei deputati, rinunciando ad una più incisiva razionalizzazione del sistema parlamentare, memore forse del fatto che, a causa dei contrasti politici insorti su tale punto, si erano in passato arenati i diversi tentativi di riforma istituzionale intrapresi per chiudere la transizione istituzionale avviata con i *referendum* elettorali del 1991 e 1993¹².

Siffatta interpretazione "continuista" degli effetti della riforma sulla forma di governo sembra però riduttiva, perché limitata all'analisi strutturale-formale della regolazione dei rapporti tra gli organi titolari della funzione d'indirizzo politico, trascurandone le modalità d'esercizio e, più complessivamente, le sottostanti dinamiche politiche. In tal modo, da un lato, si tendono a sminuire le conseguenze che il superamento del bicameralismo perfetto avrà non solo sul rapporto di fiducia ma anche sull'esercizio della potestà legislativa e, di conseguenza, sulla capacità del Governo, come comitato direttivo e non esecutivo della maggioranza parlamentare, di realizzare il suo indirizzo politico, tramite i necessari strumenti normativi a tal fine conferiti. Dall'altro, si riduce l'importanza dei contro-poteri delineati dentro e fuori le istituzioni, rispettivamente tramite la previsione dello statuto delle opposizioni ed il rafforzamento degli strumenti di democrazia diretta, così da mantenere il sistema nel necessario equilibrio.

2. (segue) ... e apocalittici

Le precisazioni appena svolte tornano utili anche perché introducono all'opposta tesi interpretativa, secondo cui l'attuale riforma costituzionale non solo inciderebbe sulla forma di governo, ma lo farebbe in misura tale da compromettere irrimediabilmente il necessario equilibrio tra poteri che essa, in uno Stato democratico, dovrebbe garantire. Sotto que-

(11) Cfr. C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2015, p. 431 ss., p. 505.

(12) Cfr. S. CECCANTI, S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione*, Bologna, 2004.

sto profilo, le critiche mosse contro tale riforma, ancor prima che sui singoli punti, investono la sua presunta complessiva incompatibilità con i principi del costituzionalismo. Secondo i suoi critici, la riforma rafforzerebbe, infatti, il “peso” dell'Esecutivo e, al suo interno, quello del Presidente del Consiglio – “uomo solo al comando” –, realizzando un “presidenzialismo di fatto” privo degli adeguati e necessari “contrappesi”¹³. Tale radicale critica trae i principali motivi di forza dall'effetto congiunto della riforma costituzionale con la nuova legge elettorale della Camera (l. 52/2015, c.d. *Italicum*), entrata in vigore lo scorso 1° luglio. Quest'ultima, infatti – si osserva criticamente –, prevede l'attribuzione del premio di maggioranza alla Camera (340 seggi su 630, pari al 54% del totale) alla lista (e non più alla coalizione di liste) più votata¹⁴. Grazie a tale premio elettorale, pertanto, alla lista vincente è assicurata sempre e comunque la maggioranza non relativa (*majority reinforcing*) ma assoluta (*majority assuring*) dei seggi, sia che ottenga al primo turno almeno il 40% dei voti validi, sia che, in difetto, risulti la più votata al secondo turno di ballottaggio; secondo turno da svolgere dopo quindici giorni, e con divieto di apparentamenti, tra le due liste più votate al primo¹⁵, a prescindere dalla percentuale di voti in esso ottenuta. Di conseguenza,

(13) Così, ad esempio, per G. AZZARITI, *Aspetti di potere nella trasformazione della nostra forma di governo: le istituzioni di garanzia nel vuoto della politica*, in *costituzionalismo.it*, 22 luglio 2013, «è la grande regola della divisione dei poteri, la necessità che a fronte di chi esercita il potere nel pieno della propria responsabilità costituzionale, deve esservi – oltre ad una viva opposizione che controlla – chi garantisce il rispetto delle regole costituzionali. Nella distinzione dei ruoli di ciascuno. Se non si dovessero ristabilire al più presto gli equilibri della nostra forma di governo i rischi di degenerazione sono assai probabili. Ma se si vuole evitare la caduta è necessario che la politica riprenda a parlare il linguaggio della *polis*, «bisogna che, per la disposizione delle cose, il potere arresti il potere»; dello stesso v. anche l'intervista *Graue forzatura su norme incostituzionali*, in *Il Fatto quotidiano*, 29 aprile 2015. V. anche M. DOGLIANI, *È cominciata la fuoriuscita dalla democrazia*, relazione al seminario *Riforme costituzionali e qualità della democrazia*, Centro per la Riforma dello Stato, 10 aprile 2014; M. VOLPI, *Le riforme e la forma di governo*, in *rivistaiaic.it*, 2, 2015; G. FERRARA, *Cambia la forma di governo?*, in *fulm.org*, 13 maggio 2015; L. CARLASSARE, *Italicum, così il governo scavalca la Costituzione*, in *Il Fatto quotidiano*, 24 aprile 2015.

(14) Era questo l'obiettivo del primo e del secondo quesito dei c.d. *referendum* Segni-Guzzetta del 21-22 giugno 2009, falliti per mancato raggiungimento del *quorum*: v. G. GUZZETTA, *Italia ultima chiamata*, Milano, 2008.

(15) È nota, infatti, l'ostilità politica che il centro-destra ha sempre nutrito verso la soluzione più tradizionale, e preferibile, del doppio turno di collegio.

vi sarebbe il rischio di un premio di maggioranza eccessivamente disproporzionale, tanto maggiore quanto minore sarà la percentuale di voti ottenuta (al primo turno) dalla lista aggiudicataria. La mancata previsione di una soglia minima di voti per accedere al secondo turno di ballottaggio potrebbe, dunque, determinare uno scarto tra voti ottenuti e seggi attribuiti tale da far ritenere l'*Italicum* affetto dalle medesime cause d'illegittimità rilevate dalla Corte costituzionale nei confronti della precedente legge elettorale (l. 270/2005). Al pari di quest'ultima, infatti, essa produrrebbe «una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost.», determinando così «un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente» e compromettendo la «funzione rappresentativa dell'Assemblea» (C. cost. 1/2015, 3.1 cons. dir.)¹⁶.

In virtù di ciò, si sostiene che tale formula elettorale inciderebbe negativamente sulla forma di governo parlamentare. Il *leader* del partito vincente diverrebbe Presidente del Consiglio perché, ancor prima che nominato dal Presidente della Repubblica, designato (anche se non eletto) dagli elettori. Grazie al meccanismo dei capilista bloccati (in massimo

(16) *Ex pluris v. L. TRUCCO, Il sistema elettorale Italicum bis alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 (atto secondo)*, in *giurcost.it*, 1, 2015, 27 aprile 2015, p. 296 ss.; M. VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *costituzionalismo.it*, 1, 2015, 22 giugno 2015; A. PERTICI, *La riforma della legge elettorale in corso di approvazione*, in *rivistaaic.it*, Osservatorio costituzionale, febbraio 2015; V. TONDI DELLA MURA, *La fiducia e l'Italicum: dal "primato della politica" al "primato dei meccanismi elettorali"*, in *rivistaaic.it*, 22 maggio 2015. Non ha esitato a parlare di «colpo di Stato» G. FERRARA, *Un colpo di Stato consentito dall'inerzia*, in *Il Manifesto*, 28.1.2014, 3, giacché, come sancito dalla Corte costituzionale nella sentenza 1/2014 (3.1 cons. dir.), «il principio costituzionale di eguaglianza del voto (...) esige che l'esercizio dell'elettorato attivo avvenga in condizione di parità», in quanto «ciascun voto contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi» (sentenza n. 43 del 1961), omettendone però nella citazione il prosieguo: «ma non si estende [...] al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore [...] che dipende [...] esclusivamente dal sistema che il legislatore ordinario, non avendo la Costituzione disposto al riguardo, ha adottato per le elezioni politiche e amministrative, in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari».

dieci circoscrizioni), egli potrebbe assicurare l'elezione dei suoi fedelissimi, controllando così il gruppo parlamentare e, con esso, gli organi direttivi del partito. Infine, grazie al premio elettorale, il partito vincente alle elezioni disporrebbe di una maggioranza così ampia da poter non solo approvare alla Camera i provvedimenti voluti ma financo – profitando della netta prevalenza numerica nel Parlamento in seduta comune dei deputati (630) sui senatori (100)¹⁷ – di determinare¹⁸: l'elezione (art. 83.1 Cost.)¹⁹ e la messa in stato di accusa (art. 90.2 Cost.) del Capo dello Stato; l'elezione di un terzo dei membri del Consiglio superiore della magistratura (art. 104.4 Cost.)²⁰ e dei sedici giudici aggregati della Corte costituzionale (art. 135.7 Cost.)²¹.

(17) Inclusi i cinque – e non più di cinque, inclusi gli attuali (art. 40.5 *Disposizioni finali* del disegno di legge costituzionale) – senatori di nomina presidenziale, che restano in carica non più a vita ma per sette anni, senza rinnovo (art. 59.2 Cost.). Ad essi vanno aggiunti gli ex Presidenti della Repubblica (art. 59.1 Cost.).

Tale prevalenza numerica della Camera politica su quella territoriale è un dato comune all'esperienza comparata europea: in Germania il *Bundestag* è composto da 603 deputati, il *Bundesrat* da 69; in Austria Consiglio nazionale e Consiglio federale sono composti rispettivamente da 183 e 62 membri; in Spagna il Congresso è composto da 340 deputati, il Senato da 264, di cui però appena 56 sono i senatori designati dalle Comunità autonome.

(18) Cfr. G. ZAGREBELSKY (intervista a), *“Io dico no: questa riforma segna il passaggio dalla democrazia al potere dell'oligarchia”*, in *La Repubblica*, 13.1.2016.

(19) V. *infra*, p. 28.

(20) T.E. FROSINI, *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali*, cit., 1° gennaio 2016, p. 142 critica l'asimmetria tra l'elezione separata dei giudici costituzionali (v. *infra*, nota 21) e quella, a Camere riunite, dei membri del C.S.M. Qualunque altra soluzione, però, sarebbe stata forse peggiore: sia quella di procedere ad elezioni separate, non dovendo certo tali membri laici esprimere sensibilità territoriali; sia quella di attribuire tale compito esclusivamente alla Camera dei deputati, potendo la presenza dei senatori allargare la base elettiva e così stemperare il rischio di un eccessivo monopolio da parte della maggioranza.

(21) Il testo originario della riforma confermava l'elezione da parte del Parlamento in seduta comune anche dei cinque giudici costituzionali (art. 135.1 Cost.), ma il Senato, in terza lettura (13 ottobre 2015), modificando il testo trasmesso dalla Camera in seconda lettura (10 marzo 2015), ha ribadito l'orientamento, già emerso in prima lettura (8 agosto 2014), secondo cui tali giudici dovevano essere eletti non dal Parlamento in seduta comune ma «tre dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica». Tale previsione è evidentemente ispirata all'esigenza – propria degli Stati federali (v. artt. 94 G.G. Germania e 147.2 Cost. Austria), ma presente anche in quelli regionali (v. art. 159.1 Cost. Spagna) – di fare in modo che la composizione della Corte sia mista, con giudici eletti sia dalla Camera politica che dalla Camera di rappresentanza territoriale. Si dice spesso, ed è verissimo, che i giudici eletti dal Senato non per questo sono chiamati a rappresentare all'interno della Corte le ragioni delle istituzioni territoriali. Ma è pur vero che le definizioni più sfumate proposte per spiegare la loro modalità di elezione (sensibilità, at-

In definitiva, la nuova legge elettorale innescherebbe nel sistema di governo tutta una serie di conseguenze – la trasformazione alla Camera, grazie al premio elettorale, della maggiore minoranza in maggioranza, guidata da un Presidente del Consiglio indirettamente eletto, in grado così di comandare senza alcun controllo – che l'attuale riforma costituzionale, anziché contrastare, amplificherebbe, provocando così un'inaccettabile “deriva autoritaria”.

Tale critica muove dall'esatto presupposto metodologico per cui la valutazione degli effetti della riforma costituzionale sulla forma di governo non debba essere circoscritta, come detto, solo all'analisi strutturale della regolazione formale dei rapporti tra gli organi titolari della funzione d'indirizzo politico, ma debba estendersi anche alle modalità d'esercizio di tale funzione, nonché all'interazione di tale regolazione con il sottostante sistema politico ed ai fattori che ne influenzano il funzionamento, primo fra tutti il sistema elettorale. Per questo tale critica va confutata nei suoi singoli argomenti ricostruttivi. Solo, infatti, prendendo in considerazione le singole “tessere del mosaico” è possibile verificare se l'immagine risultante sia così allarmante come si sostiene. Tale analisi torna utile ai fini della presente indagine perché consente di valutare i singoli punti della riforma elettorale e costituzionale nell'orizzonte più vasto dei loro complessivi effetti sulla forma di governo, così da verificare se e in che misura al rafforzamento del Governo e dei suoi strumenti corrisponda effettivamente un affievolimento dei relativi limiti e, più in generale, un indebolimento degli strumenti di garanzia.

3. Riforma elettorale e forma di governo

Le opposte critiche al disegno di riforma costituzionale, accusato ora di non aver adeguatamente razionalizzato la forma di governo parlamentare, ora, all'opposto, di averne alterato l'intrinseco equilibrio, finiscono rispettivamente per sottovalutare o esagerare gli effetti della nuova

tenzione per le tematiche dei territori) potrebbe essere solo un velo steso su una realtà che, almeno nelle intenzioni degli elettori, vorrebbe i futuri giudici costituzionali, in un'ottica di collegio arbitrale, se non patrocinare, quantomeno farsi interpreti delle istanze regionali; sul punto v. le condivisibili considerazioni di Q. CAMERLENGO, *Principi di risposte a questioni di principio: otto quesiti sulla riforma costituzionale*, 22 gennaio 2016, in *Diritti regionali*, 2, 2016, p. 181 ss.

legge elettorale. Essi, invece, vanno valutati tenendo conto che la legge elettorale, se non in grado, per sua natura, di garantire la stabilità di governo, non è nemmeno a tal fine irrilevante²².

In quest'ottica, la scelta del legislatore costituzionale di non razionalizzare ulteriormente la forma di governo parlamentare è dovuta presumibilmente, oltretutto al timore di ancor più veementi accuse di "golpismo" istituzionale, alla convinzione che gli effetti bipolarizzanti indotti nel sistema politico-parlamentare dall'approvazione della nuova legge elettorale per la Camera dei deputati dovrebbero già di per sé produrre nel sistema istituzionale un rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio, quale *leader* del partito vincitore delle elezioni politiche²³. Il che spiega perché «l'esigenza di coesione» della maggioranza di Governo si sia spostata dal piano istituzionale, con le proposte formulate come visto dalla "Commissione Letta", a quello elettorale, con la scelta di una competizione «fra liste e non più tra coalizioni»²⁴. Tale convinzione, non nuova perché ispiratrice dei *referendum* elettorali del 1991 e del 1993, potrebbe però, ora come allora, rivelarsi ottimistica, soprattutto in mancanza di partiti forti in grado di supplire alla debolezza delle istituzioni.

In tal senso, quanti hanno sempre visto con diffidenza ogni tentativo d'ingabbiare entro schemi giuridici predefiniti le dinamiche politiche dovrebbero apprezzare la scelta del legislatore costituzionale di non aver voluto irrigidire il sistema parlamentare "a schema aperto" delineato dalla nostra Costituzione, privandolo della sua congenita capaci-

(22) Il fatto dunque che la governabilità dipenda dalla omogeneità, compattezza e tenuta politica della maggioranza nel corso della legislatura non rende di per sé le leggi elettorali a tal fine inidonee (v. E. Rossi, *Storia di un "falso"? L'Italicum e la "governabilità"*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2015, p. 748 ss.) perché, al contrario, esse possono determinare o meno i presupposti perché tali condizioni politiche si verifichino; condizioni, peraltro, che nessuno strumento giuridico – non solo elettorale, ma anche istituzionale o parlamentare – è in grado di per sé di assicurare. In definitiva, il fatto che la legge elettorale non possa garantire quella governabilità che da essa si pretende non rende di per sé irragionevoli le soluzioni che ad essa tendono.

(23) Così, ad esempio, anche se invariato resta il potere di scioglimento della Camera da parte del Presidente della Repubblica, è ovvio che il Presidente del Consiglio potrebbe di fatto determinarlo se il gruppo parlamentare del suo partito aderisse alla sua richiesta di negare la disponibilità ad appoggiare un altro esecutivo.

(24) S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita*, Torino, 2016, XV.

tà di funzionare in presenza di contesti politici diversi, adattandosi alle mutate circostanze che possono pur prodursi nell'arco di una legislatura. Infatti, il modello parlamentare ad investitura indiretta del Presidente del Consiglio consente all'elettore di scegliere di fatto chi debba governare, senza però introdurre quegli automatismi – presenti ad esempio nella variante neo-parlamentare ad elezione diretta del capo dell'esecutivo, vigente a livello regionale e comunale – che renderebbero il sistema poco flessibile. L'esperienza costituzionale degli ultimi anni dimostra, invece, quanto tale flessibilità sia opportuna quando si tratti di gestire situazioni di particolare complessità politica o gravi emergenze internazionali, in cui i poteri del Presidente della Repubblica sono destinati a riespandersi per verificare se esistono margini di mediazione tra le forze politiche che consentano di evitare lo scioglimento anticipato delle Camere²⁵.

Peraltro, tali situazioni di crisi – e veniamo qui alla critica degli argomenti mossi contro l'attuale legge elettorale – non possono certo escludersi nel futuro. Ciò non solo perché, ovviamente, la *premiership* del Presidente del Consiglio dipende dalla *leadership* del partito, per cui perdendo la seconda si perde anche la prima (come accadde alla Thatcher nel 1990), ma anche in virtù del fatto che l'entità del premio di maggioranza è tale – appena 24 deputati in più rispetto alla maggioranza assoluta di 316 – da poter essere facilmente erosa. Senza per questo azzardare previsioni, non può certo escludersi il peso politico determinante che, ai fini della formazione e della permanenza del Governo, potrebbero avere le minoranze, sia interne che esterne al partito di maggioranza.

Ed in effetti, delle due l'una: o, non potendosi più creare coalizioni di liste, si formerà un'unica lista di coalizione, in cui, per aggiudicarsi il premio di maggioranza, confluiranno i candidati di partiti così alleatisi;

(25) Sostenere (da ultimo v. M. AINIS, *Una riforma incompiuta su ruoli e poteri*, in *Corriere della sera*, 14.1.2016, p. 1-26), che la riforma elettorale ridurrebbe il ruolo di garanzia del Capo dello Stato, privandolo di fatto dei poteri di nomina del Presidente del Consiglio e di scioglimento della Camera, presuppone una sopravvalutazione del ruolo politico del Capo dello Stato, i cui poteri, in una democrazia parlamentare, sono destinati ad ampliarsi o ridursi in modo inversamente proporzionale alla capacità delle forze politiche di dar vita a maggioranze parlamentari solide e coese.

costoro, però, una volta eletti, potrebbero costituire gruppi parlamentari separati, grazie alla disallineata normativa regolamentare oggi esistente, per poter rivendicare nella coalizione di Governo la propria identità politica e, con essa, un peso politico maggiore della effettiva consistenza numerica (la c.d. “pari dignità”, eredità della c.d. Prima Repubblica). Oppure, in caso di lista di partito, qualunque minoranza interna che possa contare su appena 24 deputati sui 340 del premio sarà in grado di impedire il raggiungimento della maggioranza assoluta²⁶. In ogni caso, quindi, che si tratti di una coalizione *tra partiti* o divisioni *nel partito*, i 24 seggi in più rispetto alla maggioranza assoluta dei deputati che la legge elettorale garantisce (ad inizio legislatura) alla lista più votata non consentono di escludere in radice la necessità di trovare accordi politici rispettivamente all'esterno o all'interno del partito. Quanto tale ipotesi non sia inverosimile lo dimostra, peraltro, l'alto tasso d'instabilità che ancora caratterizza il nostro sistema politico, come l'esteso e permanente fenomeno del *transfughismo* parlamentare purtroppo conferma. In definitiva, il combinato disposto tra riforma costituzionale e legge elettorale produce una razionalizzazione massima del Governo in entrata, assicurando la maggioranza alla lista vincente nell'unica Camera politica, ma non lo protegge in corso di legislatura, giacché la maggioranza monolista di 24 seggi non viene tutelata né con il potere di scioglimento né con la mozione costruttiva a maggioranza assoluta. Si tratta, quindi, d'un passaggio in sé necessario, ma non sufficiente.

Questa osservazione consente di confutare la precedente tesi per cui la previsione del premio di maggioranza e quella dei capilista eletti con il voto bloccato determinerebbero una Camera dei deputati asservita ai voleri del Presidente del Consiglio. Innanzi tutto, fin dalla XIII legislatura i dati smentiscono la tesi per cui i parlamentari elet-

(26) Pur non potendo in questa sede analizzare nello specifico le diverse modalità e dinamiche infrapartitiche all'atto della selezione delle candidature, va comunque rilevato come le minoranze interne al partito di maggioranza potranno contare su ampi spazi di rappresentanza parlamentare, sia attraverso la rivendicazione di una parte dei cento capolista eletti con voto bloccato, sia facendo leva sul voto di preferenza previsto per l'elezione dei restanti 240 deputati (i quali potrebbero peraltro essere paradossalmente di più se molte saranno le pluricandidature dei suddetti capolista: v. R. D'ALIMONTE, *I candidati plurimi e le preferenze*, in “Il Sole-24 Ore”, 17 gennaio 2015).

ti in liste bloccate (per il 25% con il *Mattarellum*, interamente con la l. 270/2005) siano più fedeli agli organi direttivi del partito rispetto a quelli eletti nei collegi uninominali o con il voto di preferenza, tendenzialmente più indisciplinati in forza del consenso elettorale direttamente ricevuto sulla loro persona dagli elettori. In realtà, i numeri dimostrano che le cause della mobilità parlamentare dipendono non dalle modalità di elezione ma da ragioni politiche di natura personale, ispirate ad una malintesa interpretazione della libertà di mandato, oppure dalle fibrillazioni che determinano una continua scomposizione e ricomposizione del quadro politico, ancora lungi da un definitivo consolidamento, soprattutto a causa della nascita, ascesa e scomparsa di partiti personali. Peraltro, anche a voler ritenere fondata la tesi per cui il rapporto diretto tra elettori ed eletto contribuisce alla libertà di mandato di quest'ultimo, va osservato che il nuovo sistema elettorale rafforza il radicamento territoriale dei deputati eletti, sia perché accorcia le liste elettorali (con un minimo di tre ed un massimo di nove candidati) e reintroduce il voto di preferenza, sia perché buona parte dei 278 seggi non attribuiti alla maggioranza saranno assegnati ai capolista bloccati, i quali in questo senso agli occhi dell'elettorato potrebbero assimilarsi ai candidati dei collegi uninominali.

Parimenti confutabile pare la tesi per cui l'attuale legge elettorale della Camera, al pari della precedente, sarebbe incostituzionale perché, non fissando alcuna percentuale minima per l'attribuzione del premio di maggioranza, consentirebbe alla lista che ha ottenuto (al primo turno) una minoranza di voti di conquistare (al secondo turno) la maggioranza assoluta dei seggi. A parte il riflesso, quasi pavloviano, di trasformare le obiezioni politiche in (pretesi) vizi d'incostituzionalità (giacché si dovrebbe per coerenza individuare e dimostrare quale sia la soglia al di sotto della quale l'assegnazione del premio elettorale provocherebbe una eccessiva e, quindi, irragionevole e incostituzionale disproporzionalità)²⁷, tale tesi finisce, in definitiva, per sottovaluta-

(27) In realtà, pare impossibile rispondere con esattezza alla domanda di quale sia la disproporzionalità costituzionalmente accettabile tra voti e seggi, giacché le nozioni di ragionevolezza e uguaglianza di voti "in uscita" sono per loro natura indeterminabili, tant'è che la Corte costituzionale, nella sentenza 1/2014, le ha richiamate per censurare *in negativo* la mancanza di una soglia minima nel precedente sistema a turno unico, ma non per fissarle *in positivo*; v. P.A. Ca-

re l'importanza del doppio turno ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza²⁸. Esso, infatti, è assegnato alla Camera dei deputati alla lista elettorale più votata che ha ottenuto al primo turno almeno il 40% dei suffragi (con un premio elettorale contenuto quindi al massimo nel 14% dei seggi), oppure che ha vinto il secondo turno di ballottaggio. In quest'ultima ipotesi, la differenza tra voti e seggi può ritenersi eccessiva, e quindi incostituzionale, solo se, in modo metodologicamente non corretto, si riferisce il premio elettorale di maggioranza alla percentuale di voti che la lista vincente al ballottaggio ha ottenuto al primo turno. È, invece, la vittoria elettorale del secondo turno, e non la percentuale di voti raggiunta nel primo, che legittima sotto il profilo non solo politico ma anche costituzionale l'attribuzione del premio di maggioranza. In tal senso un'autorevole conferma potrebbe trarsi dalla sentenza della Corte costituzionale n. 275/2014²⁹, con cui è stata dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata contro la legge elettorale trentina per i Comuni con più di 3 mila abitanti nella parte in cui non subordinava l'attribuzione del premio di maggioranza al secondo turno al raggiungimento di una soglia minima di voti al primo. Pur con la dovuta prudenza dinanzi a fattispecie diverse, trattandosi in tal caso di elezioni amministrative, va notato che in quell'occasione la Corte ha voluto evidenziare come «le votazioni al primo e al secondo turno non sono comparabili ai fini dell'attribuzione del premio», il cui «meccanismo di attribuzione (...) e la conseguente alterazione della rappresentanza non sono pertanto irragionevoli, ma sono funzionali alle esigenze di governabilità dell'ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo» (3.2 cons. dir.).

La previsione di un secondo turno elettorale di ballottaggio consente,

POTOSTI, *Ma il Paese non ha cultura bipartitica*, in *Il Messaggero*, 21 gennaio 2014, p. 1.

(28) Più in generale, a difesa della non incostituzionalità della legge, v. A. BARBERA, *La nuova legge elettorale e la "forma di governo" parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2015, p. 645 ss.; C. FUSARO, *Le critiche al ballottaggio dell'Italicum o del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale attraverso il premio alla lista*, in *Forum di Quaderni costituzionali. Rassegna*, 6, in *forumcostituzionale.it*, 18 giugno 2015.

(29) Cfr. L. TRUCCO, *Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia, anche se cambia la trama del film*, (riflessioni a margine della sent. n. 275 del 2014), in *Rassegna parlamentare*, 1, 2015, p. 171 ss.

quindi, di dare legittimazione democratica al premio elettorale di maggioranza, senza cadere nell'eccessiva disproportionalità censurata dalla Corte costituzionale. Esso, inoltre, consente di evitare la conseguenza della ripartizione proporzionale dei seggi qualora nessuna lista riesca a raggiungere la percentuale minima di voti che, secondo taluni, la Costituzione esigerebbe per attribuire il premio elettorale di maggioranza³⁰, rinunciando quindi completamente all'obiettivo «costituzionalmente legittimo (...) di garantire la stabilità del Governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale» (C. cost. 1/2014, 3.1 cons. dir.), invece perseguito dall'*Italicum*, che cerca di conciliare rappresentanza e governabilità³¹. Obiettivo che giustifica la rideterminazione dell'attribuzione dei seggi, fintantoché non produce una «eccessiva divaricazione» rispetto ai voti ottenuti³² e che, peraltro, appare tanto più importante perseguire in un sistema politico instabile e frammentato, altrimenti condannato ad innaturali quanto disomogenee “grandi coalizioni” tra forze politiche presentatesi agli elettori come alternative.

Né, infine, risponde al vero l'accusa per cui, grazie al premio elettorale di maggioranza, questa potrebbe controllare gli organi di garanzia. Per quanto riguarda l'elezione da parte del Parlamento in seduta comune del Presidente della Repubblica – ma considerazioni analoghe possono svolgersi anche per quella dei giudici costituzionali e dei membri c.d. “laici” del Consiglio superiore della magistratura³³ –, l'art. 83.2 Cost. (ex art. 83.3) mantiene la maggioranza dei due terzi nei primi tre

(30) V. *supra*, nota 27.

(31) V. *supra*, nota 22; T.E. FROSINI, *Rappresentanza + Governabilità = Italicum*, in *confronto-costituzionali.eu*, 12 maggio 2015; A. MANZELLA, *L'Italicum viaggia sui binari della Corte*, in *La Repubblica*, 30 gennaio 2014, p. 1.

(32) Che il principio costituzionale di eguaglianza del voto attenga alla sua titolarità ma non si estende al suo esito, così da imporre una formula proporzionale, è affermazione costante della giurisprudenza costituzionale, da ultimo ribadita nella sentenza n. 1/2014 (3.1 cons. dir.) (v. *supra*, nota 16).

(33) Per eleggere i cinque giudici costituzionali di nomina parlamentare (rispettivamente tre per la Camera dei deputati e due per il Senato: art. 135.1 Cost.) occorre la maggioranza dei componenti: dei due terzi nei primi tre scrutini, dei tre quinti dal quarto (art. 3 l. cost. 2/1967 che ha abrogato l'art. 3 l. 87/1953 che richiedeva dal terzo scrutinio i tre quinti dei votanti). Maggioranza sempre dei tre quinti è richiesta per l'elezione dei membri del Consiglio superiore della magistratura: dei componenti nei primi due scrutini, dei votanti dal terzo (art. 22 l. 195/1958).

scrutini e sostituisce l'attuale maggioranza assoluta richiesta dal quarto scrutinio con la maggioranza dei tre quinti: degli aventi diritto dal quarto al sesto, dei votanti dal settimo³⁴. Nella prima ipotesi, basterebbe saper far di conto per comprendere che, per raggiungere la maggioranza dei tre quinti degli aventi diritto (438 su 730) – superiore all'attuale maggioranza assoluta – a favore del candidato Presidente della Repubblica dovrebbero votare (per di più a scrutinio segreto) non solo tutti i 340 deputati eletti con la lista aggiudicataria del premio di maggioranza – più, ipotizziamo, 6 dei 12 deputati della circoscrizione estero – ma anche la quasi unanimità (92 su 100) dei senatori, eletti peraltro con “metodo proporzionale” (art. 57.2 Cost.). Il che è alquanto irrealistico! Né a conclusioni diverse pare possa pervenirsi nella seconda ipotesi, quando, come detto, dal settimo scrutinio è richiesta la maggioranza dei tre quinti dei votanti. In circostanze così solenni, come l'elezione del Capo dello Stato, in cui i parlamentari, anche quando in precarie condizioni di salute o in avanzata età, come i senatori a vita, tendono comunque ad essere presenti, pare evidente che il Presidente possa essere eletto con i soli voti del partito di maggioranza – sempreché ovviamente sia presente il numero legale, cioè la maggioranza degli aventi diritto)³⁵ – solo se una significativa parte dei parlamentari dell'opposizione, per scelta politica, decidesse di non votare, abbassando di conseguenza il *quorum* funzionale. Così, ad esempio, nell'ipotesi, già comunque un po' forzata, in cui il partito di maggioranza possa contare su 411 voti (i 340 del premio alla Camera, più 6 deputati eletti all'estero e 65 senatori), questi sarebbero in grado di raggiungere la maggioranza dei tre quinti dei votanti solo se al voto partecipassero non più di 685 parlamentari ($685 : 5 \times 3 = 411$). Ciò significa che dovrebbero astener-

(34) Tale soluzione è stata preferita ad altre che avrebbero finito per politicizzare ulteriormente la carica presidenziale, snaturandone il ruolo *super partes*, come la sua elezione diretta, proposta dal capogruppo di Forza Italia alla Camera Romani, o il ricorso al ballottaggio proposto da L. VIOLANTE (intervista a), *Elezione diretta, la minoranza dem sbaglia*, in *Il Sole-24 Ore*, 8.9.2015, p. 10.

(35) L'elezione è comunque una deliberazione parlamentare, soggetta alla sussistenza del numero legale. Non è, pertanto, accoglibile la tesi secondo cui, poiché l'art. 64.3 Cost. riferisce la necessità del numero legale alle sole deliberazioni, si potrebbe ugualmente procedere ad elezioni anche in sua assenza.

si dal voto (anche come presenti non votanti) almeno 45 parlamentari non della maggioranza, il cui candidato essi in tal modo sostanzialmente avallerebbero. In definitiva, perché il numero dei votanti sia inferiore a quello degli aventi diritto è necessario che una parte dell'opposizione non voti. Il rischio è, invece, esattamente opposto, e cioè che tale strategia astensionistica da parte delle opposizioni, anziché favorire il candidato della maggioranza alla Presidenza della Repubblica, miri piuttosto a delegittimarne in partenza il ruolo di rappresentante dell'unità nazionale (art. 87.1 Cost.). Per evitare tale possibile conseguenza, sarebbe stato opportuno stabilire che i tre quinti dei votanti non avrebbero dovuto essere comunque inferiori a 366 voti, cioè pari alla maggioranza assoluta del collegio elettorale³⁶.

In ogni caso, i dubbi di quanti ritengono l'*Italicum* incostituzionale potranno trovare immediata risposta grazie al giudizio preventivo di costituzionalità previsto dall'art. 39.11 d.d.l. In base ad esso, almeno un quarto dei deputati o un terzo dei senatori possono presentare ricorso motivato sulla legittimità della vigente legge elettorale della Camera e di quella (futura: art. 57.6 Cost.) del Senato alla Corte costituzionale, la quale dovrà pronunciarsi entro trenta giorni³⁷. In tal modo si è voluto evitare che, com'è accaduto per la l. 270/2005, una legge elettorale incostituzionale possa rimanere in vigore solo per le difficoltà di sottoporla al giudizio della Corte costituzionale, inducendo quest'ultima a ritenere, con buona dose di creatività, ammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata nel corso di un giudizio evidentemente fittizio pur di non lasciare zone franche al suo sindacato³⁸. Da questo punto di vista, le esigenze di garanzia che hanno ispirato tale disposizione in una materia così importante come la legge elettorale giustificano pienamente il controllo di-

(36) Cfr. R. D'ALMONTE, *Il rischio di un capo dello Stato «scelto» da chi vince le elezioni*, in *Il Sole-24 Ore*, 20.9.2015, p. 15.

(37) Sui diversi problemi applicativi v. F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2016, p. 39 ss.

(38) Cfr. A. ANZON DEMMIG, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento «creativo» della Corte costituzionale*, in *rivistaaic.it*, 2, 2014, 4.4.2014; B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *federalismi.it*, 2, 2014, 17.1.2014, p. 2; R. ROMBOLI, *La costituzionalità della legge elettorale 270/05: la Cassazione introduce, in via giurisprudenziale, un ricorso quasi diretto alla Corte costituzionale?*, in *Foro It.*, 2013, I, p. 1836 ss.

retto preventivo di costituzionalità ad essa unicamente riservato³⁹. Anzi, simile controllo, in un quadro di maggiori contrappesi, si sarebbe potuto estendere ad altre leggi parimenti rilevanti, specie quelle in materia di diritti fondamentali, sulla scorta di quanto altrove previsto (v. artt. 93 G.G. Germania, 144.1 Cost. Austria, 161.1.b) Cost. Spagna).

4. *Il ruolo del nuovo Senato*

Come accennato, uno dei maggiori motivi di critica nei confronti del progetto di riforma istituzionale riguarda il ruolo nella forma di governo del nuovo Senato, organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali, eletto indirettamente e privato del potere fiduciario, attribuito in esclusiva alla Camera dei deputati (artt. 55.4 e 94 Cost.) e titolare, rispetto ad essa, di un potere legislativo prevalentemente asimmetrico⁴⁰. In tal modo, secondo i critici della riforma, il Senato scadrebbe a «ente superfluo»⁴¹ perché privato del suo essenziale ruolo di contrappeso rispetto alla Camera, in cui al contrario si concentrerebbe tutto il potere politico⁴².

(39) Criticano invece tale regime speciale A. PERTICI, *La riforma della legge elettorale in corso di approvazione*, in *rivistaaiic.it* Osservatorio costituzionale, febbraio 2015; T.E. FROSINI, *Risposte*, cit., p. 138 ss.

(40) Ai sensi dell'art. 70.3 Cost., infatti, il Senato della Repubblica, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di procedere all'esame di qualunque disegno di legge entro dieci giorni dall'approvazione della Camera dei deputati, la quale si pronuncia in via definitiva sulle modifiche introdotte nei successivi trenta giorni (ridotti a quindici per la legge di bilancio e di rendiconto consuntivo: art. 70.5 Cost.). Nel caso di «disegni di legge di conversione dei decreti» legge, la Camera deve trasmetterli al Senato entro quaranta giorni dalla presentazione se quest'ultimo ne richiede l'esame entro trenta giorni sempre dalla presentazione. Il Senato, entro dieci giorni dalla data di trasmissione, può introdurre modifiche, sottoposte alla Camera a norma del terzo e quarto comma dell'art. 70 Cost. (art. 77.6 Cost.). Sulla particolare procedura asimmetrica prevista per le leggi attuative dell'art. 117.4 Cost. v. *infra*, nota 43. Infine, il Senato «può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, richiedere alla Camera dei deputati di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera dei deputati procede all'esame e si pronuncia entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato della Repubblica» (art. 71.2 Cost.).

(41) Così C. CHIMENTI, *Il bicameralismo fra le riforme costituzionali*, in *Nomos*, 3, 2015, p. 3.

(42) Va ricordato, al riguardo, che la Camera dei deputati, in via esclusiva: «delibera a maggioranza assoluta lo stato di guerra e conferisce al Governo i poteri necessari» (art. 78 Cost.); concede l'amnistia e l'indulto «con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti (...) in ogni suo articolo e nella votazione finale» (art. 79.1 Cost.); «autorizza con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giu-

Esulando per un momento dal tema della forma di governo, si potrebbe già replicare che la trasformazione del Senato in organo di rappresentanza non delle comunità ma delle istituzioni territoriali costituisce il tassello mancante della riforma del Titolo V del 2001. Il Senato sarà, dunque, il luogo istituzionale in cui Stato e Regioni possono confrontarsi, senza scaricare i loro contrasti, come finora accaduto, specie circa la delimitazione delle rispettive competenze legislative, sulla Corte costituzionale, chiamata così a svolgere un ruolo non richiesto e non gradito. In tale direzione, il Senato sarà chiamato a concorrere «all'esercizio della funzione legislativa» (art. 55.5 Cost.) specie in materia di rapporti tra Stato e Regioni⁴³. Inoltre spetterà ad esso la formulazione del parere (finora di competenza della Commissione parlamentare per le questioni regionali) sul decreto del Presidente della Repubblica con cui sono disposti lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta (art. 126.1 Cost.). Sotto questo profilo, le attribuzioni

diziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi» (art. 80.1 Cost.); autorizza la sottoposizione alla giurisdizione ordinaria del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri, anche se cessati dalla carica, «per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni» (art. 96 Cost.).

(43) Ai sensi dell'art. 70.1 Cost., necessitano, infatti, dell'approvazione paritaria di entrambe le Camere le leggi di cui agli articoli: 114, terzo comma [legge che disciplina l'ordinamento di Roma capitale], 116, terzo comma [attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ad altra regione ordinaria, sulla base di intesa tra quest'ultima e lo Stato], 117, quinto [legge che disciplina le procedure per l'attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'UE da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano] e le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di loro inadempienza) e nono comma [disciplina dei casi e delle forme con cui le regioni, nelle materie di loro competenza, possono concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato], 119, sesto comma [legge sui principi generali per l'attribuzione del loro patrimonio a Comuni, Città metropolitane e Regioni], 120, secondo comma [legge sulle procedure d'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo], 122, primo comma [legge sui principi fondamentali sul sistema elettorale regionale e per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza] e 132, secondo comma [legge sul trasferimento di un Comune da una Regione ad un'altra].

Al contrario, ai sensi dell'art. 70.4 Cost., le leggi statali approvate dalla Camera dei deputati che danno attuazione all'art. 117.4 Cost., cioè quelle con cui lo Stato interviene «in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale», possono essere esaminate e modificate dal Senato a maggioranza assoluta (non però entro 30 giorni, come previsto invece in generale dall'art. 70.3 Cost.: v. *supra*, nota 40). In tal caso, però, prevale la Camera dei deputati, quale Camera di rappresentanza degli interessi nazionali (art. 55.3 Cost.; c.d. clausola di supremazia) per cui essa può «non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato» anche a maggioranza semplice, essendo quella assoluta richiesta solo «nella votazione finale».

zioni del nuovo Senato sembrano necessariamente implicare il ripensamento (ridimensionamento? abolizione?) del sistema delle conferenze. Riguardo alle specifiche critiche formulate sul ruolo del nuovo Senato nella forma di governo, esse sembrano muovere da assunti e trarre da essi conseguenze opinabili. Innanzi tutto, che il Senato abbia svolto nella nostra forma di governo il ruolo di contrappeso politico rispetto alla Camera è tesi che non trova adeguato riscontro né nella nostra esperienza politica⁴⁴, né a livello comparato, a meno che si voglia arditamente sostenere che siano meno democratici i sistemi parlamentari monocamerale (15 Stati su 28 dell'UE) o a bicameralismo ineguale (i 12 restanti dell'UE, tranne per l'appunto l'Italia). Invero, la disomogeneità politica tra Camera e Senato è stata sempre considerata non un'opportunità di dialettica virtuosa ma un fattore di potenziale paralisi del sistema di governo, perciò sempre evitata: dapprima con la parificazione della durata del Senato a quella quinquennale della Camera⁴⁵; poi, in presenza di maggioranze politiche diverse tra le due Camere (oppure di una maggioranza ampia alla Camera ma risicata al Senato), grazie a migrazioni parlamentari (1994, 1998), ad accordi di grande coalizione (2013) o all'appoggio di senatori a vita (2006). Del resto, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionali i premi elettorali regionali proprio perché essi non garantivano «la formazione di maggioranze parlamentari (...) coincidenti nei due rami del Parlamento, pur in presenza di una distribuzione del voto nell'insieme sostanzialmente omogenea», così rischiando «di compromettere (...) il funzionamento della forma di Governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana» e «di vanificare il risultato che si intende conseguire con un'adeguata stabilità della maggioranza parlamentare e del Governo» (C. cost. 1/2014, 4). In definitiva, in un sistema parlamentare in cui il Governo deve avere la fiducia di entrambe le Camere, ipotizzare che il Senato possa esse-

(44) Cfr. C. PINELLI, *Senato, quante tesi bizzarre*, in *L'Unità*, 3.9.2015, p. 14. Invece M. AINIS, *Una riforma incompiuta*, cit., retoricamente si chiede «quante leggi *ad personam* o *ad partitum* ci sarebbero cadute sul groppone, senza l'altolà del Senato?», senza però fornire alcun esempio di tale dialettica virtuosa.

(45) Dapprima di fatto, con gli scioglimenti anticipati del Senato del 1953 e del 1958, poi di diritto con la riforma dell'art. 60.1 Cost. approvata con l'art. 3 l. cost. 2/1963.

re contrappeso *politico* alla Camera significa o credere ingenuamente che la maggioranza controlli se stessa⁴⁶, oppure, più o meno confessatamente, ritenere che la maggioranza non abbia diritto di decidere se non previo accordo con l'opposizione. Ed in effetti, il nostro bicameralismo paritario, oltretutto garantire (in teoria) una maggiore ponderazione dei testi in esame (e magari aggravii di spesa pubblica), legislativi e non, è stato sempre funzionale alla necessità di costringere la maggioranza a trovare un accordo parlamentare con l'opposizione per poter deliberare in modo tempestivo e, per questo, efficace. In questo senso il Senato s'inseriva perfettamente nel sistema parlamentare a debole razionalizzazione delineato dal costituente, vittima del "complesso del tiranno", caratterizzato dalla moltiplicazione dei centri decisionali e dei poteri interdittivi⁴⁷. Se così è, il passaggio da una democrazia parlamentare consociativa ad una maggioritaria richiede necessariamente la trasformazione del nostro sistema bicamerale da assolutamente paritario a prevalentemente diseguale⁴⁸, in cui le ragioni politico-procedurali tese a favorire una maggiore ponderazione del testo in esame e/o ulteriori mediazioni tra le forze politiche facenti parti della coalizione di Governo non impediscano di pervenire comunque ad una decisione tempestiva.

Diciamo prevalentemente diseguale perché la riforma prevede la necessità del consenso paritario di entrambe le Camere per le leggi c.d. bicamerali, talune delle quali fondamentali e politicamente rilevanti, come quelle costituzionali⁽⁴⁹⁾, sicché non è da escludere che nel nuovo Se-

(46) Errore simile fu compiuto quando s'introdusse alla Camera il controllo preliminare sulla esistenza dei presupposti richiesti dall'art. 77.2 Cost. per i decreti legge (art. 96-bis.2-4 reg. approvato il 14 novembre 1981 e abrogato il 24 settembre 1997).

(47) Su questo punto v. da ultimo S. CECCANTI, *La transizione*, cit., p. XV ss. e A. BARBERA, *La nuova legge elettorale*, cit., p. 652 ss. secondo cui «fu voluto dal costituente un sistema di "governo debole" perché nessuno schieramento politico potesse vincere fino in fondo e nessuno potesse essere del tutto tagliato fuori dal governo (a questo ... servirà anche il bicameralismo a durata asimmetrica)» (p. 653).

(48) V. *supra*, nota 40.

(49) Ai sensi dell'art. 70.1 Cost., necessitano, infatti, dell'approvazione paritaria di entrambe le Camere solo: «le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali» (in cui la presenza del Senato si giustifica come organo di rappresentanza degli enti costitutivi della Repubblica ex art. 114 Cost.; *contra* C. CHIOLA, *Disarmonie nella riforma del Senato*, in *federalismi.it*, 16, 2015, p. 3 ss.); «le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela

nato, eletto con metodo proporzionale, vi possa essere una maggioranza diversa da quella della Camera, in grado così di esercitare su tali leggi un sostanziale potere di veto, che potrebbe avere ripercussioni anche sulla tenuta del Governo. Sotto questo profilo, in un sistema come il nostro in cui le crisi di governo sono state quasi sempre extraparlamentari, la diffusa opinione per cui il Senato sarebbe privato del potere fiduciario solo perché non più chiamato a dare e togliere la fiducia merita quantomeno di essere precisata nel senso che non è da escludersi che il Senato possa assumere deliberazioni tali da indurre il Governo a dimettersi, tanto più nei casi in cui il suo dissenso non può essere superato dalla prevalente volontà della Camera dei deputati⁵⁰.

Invero, la critica alla marginalità del nuovo Senato sembra muovere dall'assunto implicito per cui il solo potere politico è quello di fare le leggi e di dare o togliere la fiducia al Governo⁵¹. Tale critica, oltretutto meritevole delle precisazioni sopra svolte, pare sottovalutare le nuove funzioni ad esso attribuite. Ai sensi dell'art. 55.5 Cost., infatti, oltre a rappresentare le istituzioni territoriali, il Senato «federatore»⁵² è chiamato ad esercitare «funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica», non-

delle minoranze linguistiche, i *referendum* popolari, le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71; «le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni»; «la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea»; la legge «che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma»; «le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma [modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei senatori] e 80, secondo periodo [leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea]». Per le altre leggi previste nel Titolo V Cost. v. *supra*, nota 43. Necessita, infine, dell'approvazione di entrambe le Camere la legge sulle modalità d'attuazione dei referendum *popolari* propositivi e d'indirizzo di cui all'art. 71.4 Cost.

Saranno i Presidenti delle Camere «d'intesa tra loro» a decidere (inappellabilmente?) sulle «eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti» (art. 70.6 Cost.).

(50) Cfr. Q. CAMERLENGO, *Principi*, cit., p. 179.

(51) Cfr. C. CHIOLA, *Disarmonie nella riforma del Senato*, in *federalismi.it*, 16, 2015, p. 3 ss., secondo cui «giustificare l'attribuzione di poteri politici ad un organo politicamente irresponsabile ed in ragione della loro ridotta "quantità" non costituisce un'ipotesi ragionevolmente e democraticamente sostenibile» (p. 5).

(52) Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, p. 35 ss.

ché a concorrere alle stesse quando ci si riferisca all'Unione europea. Esso, inoltre, «partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea»⁵³. Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori; concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato» (art. 55.5 Cost.). Infine, il nuovo Senato «può, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati» (art. 70.7 Cost.).

Per quanto si tratti di attribuzioni – talora esclusive, talaltra concorrenti – la cui attuazione dipenderà sia dalle modalità attuative che saranno specificate dal nuovo regolamento interno del Senato, sia dal modo con cui esse saranno interpretate dai nuovi senatori⁵⁴, si può sin d'ora affermare che esse siano, quantomeno potenzialmente, in grado d'incidere sull'indirizzo politico del Governo. Non si può, quindi, escludere che la politicità intrinseca di tali attribuzioni possa trascendere il loro esclusivo riferimento territoriale per proiettarsi a livello politico-nazionale, facendo così assumere al Senato un ruolo importante ai fini dell'effettivo funzionamento della forma di governo.

Tocchiamo qui uno dei punti focali della riforma, e cioè quello della rappresentanza dei nuovi senatori e, di conseguenza, della loro idoneità ad esercitare attribuzioni che, come detto, potrebbero coinvolgere considerazioni politiche non territoriali ma nazionali. Senza addentrarci in considerazioni che esulano dai confini di questo scritto, si può dire che le modalità elettive dei nuovi senatori potrebbero essere foriere di una felice sintesi tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale,

(53) Si tratta di competenze che nascono certo dall'esigenza di consentire a Regioni, Città metropolitane e Comuni di svolgere un ruolo fondamentale di raccordo con l'Unione europea, con specifico riferimento alla partecipazione alla fase sia (ascendente) di produzione che in quella (discendente) di attuazione del diritto dell'Unione europea, anche ai fini del rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, ex art. 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, nonché, più in generale, alla verifica dell'impatto delle sue politiche sui territori.

(54) Di «pagina bianca ... ancora tutta da scrivere» parla R. BIN, *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale*, cit., 19 gennaio 2016, p. 170.

sulla cui base poter svolgere le attribuzioni assegnate al nuovo Senato⁵⁵. Certamente, la natura del Senato, quale organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali, avrebbe implicato, sulla base del modello del *Bundesrat* tedesco, la presenza dei membri degli esecutivi regionali, a cominciare dai loro Presidenti delle Regioni, per il ruolo fondamentale da loro svolto⁵⁶. Invece, com'è noto, la riforma prevede che, sul modello del *Bundesrat* austriaco, i senatori siano «eletti» dai consigli regionali e delle Province autonome «con metodo proporzionale»⁵⁷ «tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori» (art. 57.2 Cost.) «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi» e resteranno in carica fino allo scioglimento «degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti» (art.

(55) In questa prospettiva, in questa sede si può solo evocare il problema, a nostro parere centrale, della possibile costituzione nel nuovo Senato di gruppi territoriali (si noti che gli artt. 72.4 e 82.2 Cost. fanno ora riferimento ai gruppi parlamentari solo in relazione alla Camera dei deputati). Anche alla luce dell'esperienza comparata, tre paiono le soluzioni possibili, a seconda che i gruppi si costituiscano secondo requisiti: a) solo territoriali, con eventuale loro suddivisione interna su base politica; b) sia numerico-politici che territoriali (v. 32.2 reg. Parlamento europeo); c) solo numerico-politico, 1) senza alcun riferimento territoriale (v. art. 5.6 reg. *Sénat* Francia che anzi vieta l'istituzione di gruppi per interessi particolari o locali) oppure 2) permettendo al loro interno l'istituzione di gruppi territoriali, con possibilità o meno dei membri di tali gruppi di collegarsi ad altri della medesima natura.

Infine, si potrebbe anche ipotizzare la formazione di un gruppo composto dai soli Sindaci eletti, come espressione degli interessi comunali in generale, e non del Comune d'appartenenza (v. E. GIANFRANCESCO, *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale*, cit., 26 gennaio 2016, p. 199). In tal senso, del resto, va l'ultimo capoverso dell'art. 39.1 del disegno di legge di riforma costituzionale, il quale prevede che «in caso di cessazione di un senatore dalla carica (...) di Sindaco, è proclamato eletto rispettivamente il (...) Sindaco primo tra i non eletti della stessa lista», senza procedere quindi a nuova votazione o al subentro del nuovo Sindaco della medesima città.

(56) Cfr. I. NICOTRA, *Le riforme costituzionali all'ultimo miglio*, in *Diritti regionali*, 2, 2016, 11 gennaio 2016, p. 159.

(57) La scelta del metodo proporzionale è rimessa ad un'apposita legge bicamerale (v. artt. 57.6 e 70.1 Cost.) da approvare entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale (art. 39.6 l. cost.). Sul contrasto tra metodo proporzionale e numero ridotto di senatori da eleggere (due o tre in ben 13 Regioni, di cui uno necessariamente Sindaco) v. V. DE SANTIS, *La "doppia investitura" dei senatori consiglieri e le difficoltà di rappresentare "al centro" le istituzioni territoriali*, in *forumcostituzionale.it*, 11, 2015, 24 novembre 2015, p. 6 ss., nt. 22 e Autori ivi citati.

57.5 Cost.)⁵⁸, cumulando, entro certi limiti⁵⁹, le due cariche⁶⁰. Sarà la nuova legge elettorale del Senato (bicamerale) a stabilire in che modo i consiglieri regionali, eleggendo i nuovi senatori, dovranno conformarsi «alle scelte espresse dagli elettori». Si tratta, com'è evidente, di una formula ambigua, suscettibile di applicazioni diverse⁶¹, frutto del compromesso alfine raggiunto con quanti invece favorevoli all'elezione diretta dei nuovi senatori, benché essa sia scarsamente compatibile con la rappresentanza delle istituzioni territoriali loro attribuita.

Eppure, il duplice ruolo dei senatori, eletti dalle istituzioni territoriali d'appartenenza, e perciò chiamati a rappresentarle, però nello stesso tempo da esse eletti in conformità alle scelte espresse dagli elettori, potrebbe risolversi in una «felice ambiguità»⁶², perché conferireb-

(58) Fanno eccezione i Sindaci i quali decadono dalla carica di senatore non solo quando sarà sciolto il consiglio regionale che li ha eletti (art. 57.5 Cost.) ma anche in caso di cessazione della loro carica (art. 57.6 Cost.).

(59) Secondo l'art. 63.2 Cost., infatti, il regolamento del Senato dovrà stabilire «in quali casi l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato della Repubblica possono essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali», giacché sui senatori, al pari dei deputati, grava «il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni» (art. 64.5 Cost.). Inoltre, a conferma di tale doppio ruolo, l'art. 66.2 Cost. prevede che «il Senato della Repubblica prende atto della cessazione dalla carica elettiva regionale o locale e della conseguente decadenza da senatore».

(60) Il doppio mandato consigliere regionale/Sindaco-senatore, anziché migliorare il raccordo centro-periferia, esaltando con ciò il ruolo di rappresentanza territoriale del nuovo Senato e dei suoi componenti, potrebbe di fatto peggiorarlo se non s'introducono delle regole organizzative e procedurali che consentano ai nuovi senatori di svolgere contemporaneamente il loro duplice ruolo, senza che l'uno vada a decremento dell'altro (considerazioni pessimistiche in R. BIN, *Risposte*, cit., p. 170). Nell'impossibilità di dedicare ad un tema organizzativo così cruciale la dovuta attenzione, si può qui solo accennare alle soluzioni procedurali che potrebbero ovviare al problema, e cioè all'organizzazione del lavoro per sessioni mensili, precedute da una preliminare istruttoria, volta a preparare e condividere gli atti su cui deliberare, e alla valorizzazione delle commissioni in sede deliberante.

(61) Tra queste l'elezione dei candidati di lista che hanno ottenuto più preferenze o il cui nominativo è stato scritto in un'apposita casella della scheda elettorale; oppure di quanti inseriti in un apposito listino, bloccato o con preferenza; oppure, infine, di coloro che sono stati eletti in collegi uninominali collegati ad un gruppo di liste regionali, così come avveniva per l'elezione del Senato fino al 1993 (v. GRUPPO ASTRID, *Una proposta per l'elezione del nuovo Senato*, in *Astrid Rassegna*, 15, 2015).

(62) Di «forma ibrida, di un vero e proprio *tertium genus* di rappresentanza» parla M. D'AMICO, *Risposte*, cit., p. 210 secondo cui «i componenti del nuovo Senato, che pure non saranno chiamati a farsi interpreti delle istanze delle comunità territoriali quanto piuttosto degli interessi isti-

be loro la legittimazione politica necessaria per esercitare gli ulteriori compiti di controllo e di verifica dell'indirizzo politico governativo attribuiti, come visto, al nuovo Senato dall'art. 55.5 Cost. In altri termini, il fatto che, in virtù del doppio mandato, i nuovi senatori/consiglieri-Sindaci non abbiano una rappresentanza politica nazionale, riservata ai membri della Camera (art. 55.3 Cost.), perché non eletti direttamente dagli elettori, né siano legati da vincolo di mandato alle istituzioni territoriali che li hanno eletti (art. 67 Cost.), se certamente può considerarsi una soluzione ibrida⁶³, proprio per l'incertezza che circonda il modo con cui nella prassi il ruolo dei senatori sarà svolto, potrebbe rivelarsi non un difetto ma un pregio, nella misura in cui i nuovi membri del Senato riusciranno a dare una proiezione politica della loro rappresentanza territoriale, senza cadere in uno sterile localismo, o, se si vuole, una declinazione territoriale della loro rappresentanza politica, senza uniformarsi rigidamente alle logiche partitiche centraliste⁶⁴. Sotto questo profilo, l'aver mantenuto il divieto di vincolo di mandato risulta funzionale non solo alla permanenza in carica dei nuovi senatori, indipendentemente dalla volontà di chi li ha eletti tali, ma anche alla loro rappresentanza politica territoriale⁶⁵, cioè al loro compito di discernere gli interessi particolari del (loro) territorio e ad inquadrarli

tuzionali degli Enti regionali e locali, svolgeranno però questa funzione secondo la "propria" visione politica"; v. anche V. DE SANTIS, *La "doppia investitura"*, cit.

(63) Così T.E. FROSINI, *Risposte*, cit., p. 138.

(64) Per F. GIUFFRÈ, *Riflessioni sulle riforme costituzionali, in vista di un traguardo a lungo atteso*, in *Diritti regionali*, 2, 2016, p. 97 «ciò non vuol dire, tuttavia, coltivare l'illusione, né, tantomeno, auspicare che i nuovi senatori resistano ad ogni richiamo alla disciplina di partito, ma augurarsi, piuttosto, che proprio in ragione della loro precipua fonte di legittimazione sappiano informare la loro azione ad una visione integrata dei molteplici interessi sottesi al proprio ruolo di rappresentanti del territorio e di cittadini segnati da una specifica identità politico-partitica». Più pessimista A. SAITTA (*Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale*, cit., p. 244) per cui, invece, «i senatori rischieranno di prendere posizione non tanto in base agli "interessi delle proprie regioni" (dei quali ognuno avrà una propria visione, coerente a quella dello schieramento di appartenenza), ma per la propria collocazione politica generale»; in tal senso anche V. DE SANTIS, *La "doppia investitura"*, cit., p. 7.

(65) Sulla natura politica della rappresentanza territoriale dei nuovi senatori v. E. GIANFRANCESCO, *Risposte*, cit., p. 200; Q. CAMERLENGO, *Principi*, cit., p. 177. *Contra* C. CHIOLA, *Disarmonie nella riforma del Senato*, in *federalismi.it*, 16, 2015, p. 3 e B. PEZZINI, *Risposte ai quesiti del Forum Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale*, cit., 31 gennaio 2016, p. 253, secondo cui, invece, il divieto di mandato imperativo è funzionale alla rappresentanza politica che per sua natura è sempre nazionale.

in una dimensione di politica generale⁶⁶. Dalla capacità dei senatori di rappresentare gli interessi dei loro territori e, quindi, dei loro partiti di regionalizzarsi⁶⁷, dipenderà il prestigio politico del Senato, come Camera in grado di sganciarsi dalle logiche di appartenenza politica per farsi effettivamente interprete unitario delle realtà regionali⁶⁸. Depone in tal senso, del resto, l'art. 64.2 Cost. che, attribuendo al regolamento del Senato il compito di garantire i diritti delle minoranze (nozione numerica) e non di disciplinare lo statuto dell'opposizione (nozione politica, riservata quindi al regolamento della Camera) sembra prefigurare maggioranze più fluide e variabili rispetto a quelle predeterminate basate sulla posizione assunta dalle forze politiche nei confronti del Governo⁶⁹. Sapranno i nuovi senatori essere all'altezza di una simile sfida culturale e politica⁷⁰?

5. I nuovi contrappesi

Alla luce di quanto sopra, non è nel Senato ma altrove che vanno cercati i contrappesi al rafforzamento del Governo e della sua maggioranza, a cominciare da quelli già esistenti. In questo senso, la riforma costituzionale introduce significative novità.

In primo luogo, viene innalzato dal quarto scrutinio il *quorum* per l'elezione del Capo dello Stato, dall'attuale maggioranza assoluta alla futura maggioranza dei tre quinti dei componenti del Parlamento in seduta comune (e dei votanti dal settimo scrutinio) (art. 83.3 Cost.). Il che, come detto⁷¹, al contrario di quel che comunemente si ritiene, potrebbe

(66) Come scrive B. PEZZINI, *Risposte*, cit., p. 255: «in definitiva, sembra che nessuno dei possibili legami del senatore risulti determinante per caratterizzarne la posizione e la funzione: né il legame istituzionale (con il consiglio, la Regione, il Comune di appartenenza), né quello territoriale (con la Regione o il Comune di provenienza), né quello per tipologia di istituzione (vertice monocratico dell'esecutivo per il Sindaco/Consiglio), né quello di tipo politico».

(67) Cfr. U. DE SIERVO, *Risposte a «Venti domande sulle riforme costituzionali»*, in *Le Regioni*, 2015, p. 141; V. DE SANTIS, *La «doppia investitura»*, cit., p. 5, nt. 20 e Autori ivi citati.

(68) P. POMBENI, *Il nuovo Senato e la prova dei fatti*, in *Il Sole-24 Ore*, 13.10.2015, p. 26.

(69) *Contra* A. SAITTA, *Risposte*, cit., p. 245.

(70) Teme che il Senato si trasformi in una istituzione di «serie B», T.E. FROSINI, *Risposte*, cit., p. 140.

(71) V. al riguardo le considerazioni espresse *supra*, note 19 e 36.

incentivare il potere di veto o strategie astensionistiche da parte delle opposizioni, specie quando antisistema.

In secondo luogo, s'interviene sui poteri legislativi del Governo, cercando di eliminarne le note patologie ma nel contempo di rispondere comunque all'esigenza, propria dei nostri tempi, di prevedere procedure che gli consentano un'azione politica efficace perché tempestiva⁷². Così, per un verso, s'interviene sulla decretazione d'urgenza⁷³, conferendo dignità costituzionale a quei requisiti e divieti ora previsti dall'art. 15 l. 400/1988, ora dettati dalla giurisprudenza della Corte. Così, si rafforza il divieto per decreto-legge di: disciplinare la materia costituzionale ed elettorale (con esclusione della disciplina dell'organizzazione del relativo procedimento e dello svolgimento delle elezioni); conferire deleghe legislative; ratificare trattati internazionali; approvare bilanci e consuntivi (v. il richiamato art. 72.5 Cost., già art. 72.4); «reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi; ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento» (art. 77.4 Cost., analogo al secondo comma della citata l. 400/1988). Inoltre, i decreti legge devono recare «misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» (art. 77.5 Cost. analogo al successivo terzo comma). A tal fine, si specifica che «nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto» (art. 77.7 Cost.; v. C. cost. 32/2014).

Per altro verso, si prevede (artt. 74.2 e 77.3 Cost.) che i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, se rinviati dal Capo dello Stato, debbano essere approvati entro un termine più ampio (novanta giorni anziché sessanta), così da evitare che, a causa dei tempi ristretti, egli sia costretto, come accaduto, a promulgare (talora con motivazione contraria) l'intero disegno di legge contenente talune disposizioni meritevo-

(72) Cfr. S. CECCANTI, *La transizione*, cit., p. 53 ss., specie p. 64 ss.

(73) Analogo impegno garantista avrebbe meritato la delegazione legislativa, su cui il disegno di legge costituzionale, a seguito della riforma del procedimento legislativo, si limita a prevedere che la delegazione, anziché «delle Camere», è «disposta con legge».

li di censura per non farne decadere altre⁷⁴. Tale soluzione, preferita al c.d. rinvio parziale⁷⁵, vuole quindi impedire che l'esercizio del potere di rinvio si trasformi di fatto in un potere di veto.

A fronte di tali limiti più stringenti posti alla decretazione d'urgenza, s'introduce, come accennato, un procedimento che consenta ai disegni di legge indicati dal Governo come essenziali⁷⁶ per l'attuazione del suo programma di avere una corsia preferenziale così da poter essere votati entro una data certa. Se, infatti, la Camera dei deputati approva, entro cinque giorni, la richiesta avanzata in tal senso dal Governo, il disegno di legge è «iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla [sua] pronuncia in via definitiva (...) entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione», ulteriormente prorogabili per non oltre quindici giorni «in relazione ai tempi di esame da parte della Commissione nonché alla complessità del disegno di legge». Conseguentemente, sono dimezzati i termini entro cui il Senato deve richiederne il riesame (cinque giorni) e deliberare (quindici giorni) (art. 72.7 Cost.)⁷⁷. Un simile procedimento dovrebbe scoraggiare l'abuso della decretazione d'urgenza e della delegazione legislativa, rimuovendo così le cause di quelle patologie procedurali più volte denunciate – a partire dai maxiemendamenti su cui è posta la fiducia⁷⁸ – e sostituendo così all'*iter* parlamentare la sua necessaria chiarezza e sincerità.

(74) V. al riguardo le lettere inviate il 22 febbraio 2011, 23 febbraio 2012 e 27 dicembre 2013 dal Presidente della Repubblica Napolitano ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio. In dottrina, divisa sin dall'inizio sulla legittimità del potere di rinvio dei disegni di legge di conversione dei decreti legge (a favore, ad esempio, C. ESPOSITO, *Decreto legge*, in *Enc. Dir.*, vol. XI, Milano, 1962, p. 882 ss.; contrario, invece, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., t. II, Padova, 1975, p. 708), v. per tutti R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, p. 39 ss.

(75) Soluzione peraltro non priva di incertezze, evidenziate in S. CURRERI, *Al rinvio parziale corrisponde la promulgazione parziale?*, in *forumcostituzionale.it*, 9, 2014, 25 settembre 2014.

(76) «Esclusi i casi di cui all'articolo 70, primo comma [leggi a deliberazione bicamerale], e, in ogni caso, le leggi in materia elettorale, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e le leggi di cui agli articoli 79 [amnistia e indulto] e 81, sesto comma [norme fondamentali e contenuto della legge di bilancio]» (art. 72.7 Cost.).

(77) Secondo tale articolo, infine, «il regolamento della Camera dei deputati stabilisce le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge».

(78) Dati aggiornati in A. BARBERA, *La nuova legge elettorale*, cit., p. 660 nt. 36.

A fronte di tali maggiori poteri del Governo in Parlamento, la riforma costituzionale rafforza quelli dell'opposizione, sia dentro che fuori dal Parlamento, nell'esatta convinzione che in una democrazia parlamentare maggioritaria, caratterizzata dal rapporto tra maggioranza e opposizione, i veri contrappesi politici sono da ricercarsi nei poteri attribuiti alle forze politiche che, all'interno della Camera dei deputati, contrastano l'azione di governo, e all'esterno si oppongono ad essa, anche tramite gli istituti di democrazia diretta.

Innanzitutto s'introduce nell'art. 64.2 Cost. la nozione di opposizione (*rectius*: opposizioni)⁷⁹, il cui statuto spetta al solo regolamento della Camera disciplinare (art. 64.2 Cost., in ciò simile all'art. 51-1 Cost. francese)⁸⁰. Infatti, se entrambe le Camere si dividono al loro interno, secondo un criterio numerico, tra maggioranza e minoranze, i cui diritti e rispettivi regolamenti devono garantire⁸¹, solo la Camera dei deputati, quale unica «titolare del rapporto di fiducia con il Governo» (art. 55.4 Cost.), si divide anche, secondo un criterio politico, tra maggioranza ed opposizione. Quale sede del rapporto fiduciario e dell'indirizzo politico, è nella Camera che l'opposizione dovrà esercitare la sua essenziale funzione di controllo e di critica così da potersi proporre come credibile ed efficace alternativa politica dinanzi all'opinione pubblica. L'opposizione, quindi, è considerata non più solo una funzione, dotata di poteri procedurali, ma anche un'istituzione, simmetrica al Governo, in grado come tale di essere rappresentata e ascoltata nelle istituzioni parlamentari, nonché dotata di un rilievo costituzionale extraparlamentare. Per quanto la riforma si limiti, forse con eccessiva timidezza⁸², a rinviare

(79) L'attuale frammentazione politica ha indotto il legislatore costituzionale a far riferimento allo statuto non dell'*opposizione* ma delle *opposizioni*, ponendo così il dubbio se ciò implichi necessariamente la parificazione del loro *status* oppure si possa privilegiare quella maggiore, come nei Parlamenti anglosassoni.

(80) Al pari del regolamento della Camera, anche quello del Senato, come detto (v. *supra*, p. 13), dovrà garantire i diritti delle minoranze parlamentari.

(81) Poiché, però, anche il regolamento della Camera sarebbe chiamato a garantire i diritti delle minoranze in un contesto fiduciario, caratterizzato come detto dalla divisione tra maggioranza ed opposizione, esse forse andrebbero identificate con quei gruppi parlamentari che *a priori* non intendono collocarsi né in maggioranza né all'opposizione.

(82) Introducendo, ad esempio, ulteriori garanzie in materia di programmazione dei lavori o di

re *in toto* alla sede regolamentare la specifica definizione di tale statuto, essa pare comunque importante perché segnala il superamento di ogni residuo dualismo tra Governo e Parlamento, inteso come un tutto unico, e con esso delle forti resistenze alla distinzione di ruoli e funzioni dei gruppi a seconda della loro collocazione rispetto al rapporto fiduciario. Si tratta, quindi, non solo di completare il processo riformatore già intrapreso, a Costituzione invariata, con le modifiche regolamentari approvate nel 1997 e nel 1999, su decisivo impulso dell'allora Presidente della Camera Violante, ma anche di compiere, da parte delle forze politiche, quel salto culturale necessario che ponga fine al nostro bipolarismo conflittuale⁸³, affinché la maggioranza non neghi o distorca tramite *bad practices* i diritti conferiti alle opposizioni le quali, d'altro conto, saranno chiamate a farne un uso responsabile, e non meramente ostruzionistico o "teatrale".

Piuttosto, va stigmatizzato che la riforma, non raccogliendo le indicazioni da tempo formulate specificamente in dottrina⁸⁴, non abbia elevato il *quorum* per l'approvazione delle modifiche regolamentari, lasciando inalterata la maggioranza assoluta attualmente prevista dall'art. 64.1, facilmente raggiungibile grazie al premio elettorale. Di conseguenza, sarà la maggioranza a decidere dello statuto dell'opposizione. È auspicabile dunque che, in scia ad una prassi che vuole le riforme regolamentari il più possibile condivise, anche quelle che dovranno approvarsi per adeguare il regolamento della Camera alla riforma costituzionale siano ampiamente condivise, specie quando si tratterà di diritti e facoltà riguardanti le minoranze e le opposizioni.

Oltre a quella parlamentare nella Camera dei deputati, viene rafforzata l'opposizione extraparlamentare attraverso il potenziamento degli istituti di democrazia diretta. Il numero di firme occorrenti per presentare

accesso diretto alla Corte costituzionale (v *supra*, pag. 8).

(83) V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, Soveria Mannelli, 2007.

(84) *Ex pluris* E. GIANFRANCESCO, F. CLEMENTI, *L'adeguamento dei regolamenti parlamentari al sistema bipolare*, in A. MANZELLA, F. BASSANINI (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento*, Bologna, 2007, p. 35 ss.; N. LUPO, *L'adozione di regolamenti parlamentari di ispirazione proporzionalistica e la loro permanenza con leggi elettorali ad impianto maggioritario*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Vincenzo Atripaldi*, I, Napoli, 2010, p. 691 ss.

proposte di legge d'iniziativa popolare è sì elevato da 50 a 150 mila e ne viene ora espressamente garantita non solo la discussione, ma anche la deliberazione conclusiva «nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari» (art. 71.3 Cost.), così da evitare, come troppe volte accaduto, che essi si arenino in Commissione. Sempre per favorire la partecipazione dal basso degli elettori, anche al di là della materia legislativa, è prevista l'introduzione per legge costituzionale «di *referendum* popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali» (art. 71.4 Cost.). Infine, si prevede che i *referendum* abrogativi proposti da ottocentomila elettori siano validi se partecipa alla votazione la maggioranza non più degli aventi diritto ma «dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati» (art. 75.4 Cost.), così da restituire vitalità ad un istituto che, complice l'alto tasso di astensione strutturale, permette ai contrari di far facilmente fallire il *quorum* strutturale. Tale indirizzo di potenziamento degli istituti di democrazia diretta potrebbe essere ulteriormente perseguito a livello legislativo, ad esempio anticipando il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale alla materiale raccolta delle firme e sfruttando, a tal fine, le possibilità offerte dalla rete, tramite la c.d. firma digitale. In conclusione, sulla base dell'analisi svolta, gli effetti della riforma costituzionale sulla forma di governo vanno ben al di là della mera regolazione del rapporto fiduciario e delle conseguenze, a tal fine, derivanti dalla trasformazione del ruolo e della natura del Senato. Essi, infatti, investono la sua complessiva dinamica, ispirandosi ai canoni della democrazia parlamentare non più consociativa ma maggioritaria, favorendo a tal fine la contrapposizione tra una maggioranza di Governo forte, dotata di strumenti normativi per tradurre il proprio indirizzo politico, ed un'opposizione politica altrettanto forte, dotata degli strumenti ispettivi e di controllo necessari per svolgere il suo fondamentale ruolo di critica ai fini dell'alternanza di governo.

