

## **Prime riflessioni sulla bozza di riforma del bicameralismo e del Titolo V del Governo Renzi<sup>1</sup>**

*di Franco Bassanini*

1. *Le tre fondazioni. Due piani del dibattito.* Da qualche anno, le Fondazioni Astrid, Italiadecide e Res Publica hanno sviluppato programmi di ricerca e di riflessione comune, per una parte delle loro attività. Esse hanno in comune un metodo di rigorosa analisi scientifica della realtà e l'interesse per l'elaborazione di proposte di politiche pubbliche a partire dai risultati di queste analisi. Questo ha permesso alle tre fondazioni, negli ultimi anni, di costruire importanti proposte comuni, nonostante la loro diversa collocazione culturale e politica. E' tuttavia la prima volta che esse organizzano insieme un'occasione di confronto sulle riforme istituzionali, che pure sono state in passato oggetto di costante riflessione ed elaborazione in specie per Astrid e Italiadecide.

Credo che si debbano tenere distinti due piani nei nostri commenti/valutazioni sulla bozza di disegno di legge sottoposta dal Governo Renzi ad un confronto preliminare "aperto":

- Le scelte di fondo
- Le soluzioni di dettaglio

Ciò per evitare quello che troppo spesso è avvenuto in passato: che il dibattito e magari il dissenso su particolari di dettaglio ha bloccato l'approvazione di riforme attese da decenni.

2. *Tre scelte di metodo.* Peraltro il Governo Renzi, proponendo una "bozza aperta" al dibattito politico e scientifico, sembra invocare la stessa distinzione. Vuole – credo - verificare la convergenza sulle scelte di fondo, che il Presidente del Consiglio e il Governo mettono sul tavolo del dibattito; e chiedere

---

<sup>1</sup> È la sintesi della Introduzione al Seminario con il Ministro delle riforme costituzionali Maria Elena Boschi, organizzato dalle Fondazioni ASTRID, Italiadecide e Res Publica, tenutosi il 24 Marzo 2014 a Roma, Camera dei Deputati, Sala della Regina

suggerimenti, proposte, critiche per meglio strutturare in concreto queste scelte, se condivise.

A me pare una scelta di metodo corretta. In qualche modo collegata ad una scelta di metodo ancora più importante: ricercare su questa riforma una maggioranza ampia, in coerenza con il principio democratico fondamentale secondo il quale le regole si modificano solo con il consenso di tutti, o almeno con il consenso di una maggioranza assai più ampia della sola maggioranza di governo.

Non avere rispettato questo metodo ha determinato l'insuccesso, o l'esito discutibile, delle due principali riforme costituzionali dell'ultimo decennio: la riforma approvata nel 2005 dal centrodestra e poi bocciata dal referendum del 2006 con un largo consenso popolare (63 a 37 per cento), nonostante contenesse accanto a scelte molto discutibili, anche cose apprezzabili (come la riduzione del numero dei parlamentari); e la riforma del titolo V (per blindarla si rinunciò a correggere al Senato alcune soluzioni discutibili introdotte in prima lettura alla Camera, e si posero le premesse della successiva sua disapplicazione nella legislatura successiva....).

Ma c'è un'altra scelta di metodo, non meno importante e altrettanto corretta. Avere evitato un disegno di legge *omnibus* di riforma dell'intera seconda parte della Costituzione, per concentrarsi solo su due riforme importanti e tra loro collegate: la riforma del bicameralismo e la riforma del titolo V, con l'obiettivo comune di semplificare il nostro sistema istituzionale, rimuovere alcune delle cause della instabilità dei governi, migliorare l'efficacia dell'azione di governo, velocizzare il procedimento legislativo. In altri termini il Governo Renzi sembra avere rifiutato quella pretesa organicistica di cambiare *in toto* la seconda parte della Costituzione:

- che è stata una delle ragioni fondamentali dell'insuccesso dei precedenti tentativi di riforma
- che è apparsa e appare a molti di noi in contrasto con le disposizioni dell'art. 138 della Costituzione, in tema di revisione costituzionale; e
- che è comunque in contrasto con la convinzione che la nostra Carta richieda importanti aggiornamenti e ammodernamenti, ma non una radicale riscrittura<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> V. da ultimo il documento di Confindustria sulle riforme costituzionali del marzo 2014: "Il presente *position paper* parte dall'assunto che il modello costituzionale attuale vada salvaguardato nei suoi fondamenti di principio e nei suoi valori ispiratori"

Personalmente, credo che il Governo vada incoraggiato a tener ferma questa scelta. Nessuno di noi sottovaluta l'importanza di un ammodernamento della forma di governo delineata nella Costituzione del 1948: ma si tratta di questione sulla quale la diversità di opinioni investe gli stessi modelli di riferimento (semipresidenzialismo, razionalizzazione del sistema parlamentare sul modello tedesco o britannico, ecc.) e attraversa non solo il Parlamento, ma, talvolta, perfino le singole forze politiche. Dunque è bene concentrarsi su due questioni nodali soltanto, tra loro collegate, sulle quali appare possibile costruire una larga maggioranza su soluzioni fortemente innovative.

*Il testo al nostro esame contiene ancora qualche disposizione che, in questa ottica, potrebbe forse essere stralciata e rimandata a separati progetti di riforma costituzionale: per esempio quella sul CNEL.*

3. *Le scelte di fondo. Quali sono.* A me sembrano essere le seguenti:

- **L'abbandono del bicameralismo perfetto o paritario**, affidando alla sola Camera dei deputati le funzioni di indirizzo politico e di controllo sul Governo, ivi compreso il potere di dare e ritirare la fiducia e il potere di decisione di ultima istanza sui provvedimenti legislativi necessari per dare attuazione al programma di governo (per attuare l'indirizzo politico di maggioranza, secondo una tradizionale terminologia)

- **La riconfigurazione del Senato come Camera delle autonomie**, strumento di raccordo tra lo Stato e le istituzioni territoriali, con il potere di partecipare alla formazione dei provvedimenti legislativi, ma con poteri paritari solo nel caso delle leggi costituzionali

- L'introduzione di **una corsia preferenziale** per i disegni di legge per i quali il Governo chieda tempi certi di discussione e deliberazione

- **Una riforma del titolo V**, limitata a una incisiva revisione della sua parte più critica, quella relativa alla **ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni**; è articolata in quattro punti : a) **soppressione della legislazione concorrente fra Stato e regioni**, ridistribuendo le materie oggi elencate nel terzo comma dell'art. 117 tra le competenze esclusive del legislatore statale e la competenza residuale delle regioni (ridefinita con riferimento non solo alle materia ma anche alle "funzioni" non espressamente riservate alla legislazione statale); b) **soppressione delle forme e condizioni particolari di autonomia** di cui al vigente terzo comma dell'art. 116 Cost.; c) introduzione di una **clausola generale di**

**supremazia della legge dello Stato**, modellata su quella prevista dalla Grundgesetz tedesca; d) previsione di alcuni **limiti teleologici alla legislazione residuale** delle Regioni

- Infine la **soppressione delle Province**, come enti politico-istituzionali rappresentativi; e
- **La soppressione del CNEL.**

4. *Le scelte di fondo: valutazione.* A me queste scelte sembrano condivisibili, e difficilmente contestabili.

- **Il superamento del bicameralismo perfetto e paritario** era da tempo atteso, al fine di semplificare e accelerare il procedimento di approvazione delle leggi e di assicurare stabilità ai governi e coesione e coerenza delle maggioranze parlamentari. L'approvazione di una riforma elettorale basata su un premio di maggioranza alla coalizione lo rende urgente e indilazionabile (ma a ben vedere lo stesso si dovrebbe dire per qualsiasi sistema maggioritario, anche basato su collegi uninominali), pena il rischio di ingovernabilità o la condanna a governi di grande coalizione basati non su una scelta consapevole e volontaria (come oggi in Germania o nel 1940 in UK) ma sulla costrizione di un sistema costituzionale inadeguato.

La ripartizione delle competenze prevista dalla bozza governativa mi pare nel complesso coerente con il modello e opportunamente esclude che la seconda Camera possa avere poteri di veto sui provvedimenti di attuazione del programma di governo (alla seconda Camera restano infatti solo il concorso paritario nella approvazione delle leggi costituzionali, il potere di eleggere due giudici costituzionali, la partecipazione alla elezione del Presidente della Repubblica, il monitoraggio sulla attuazione delle leggi e sull' impatto delle politiche pubbliche sul territorio, un potere di proporre emendamenti alla Camera che in alcune materie può respingerli solo a maggioranza assoluta, il potere di ottenere che la Camera proceda all'esame di un ddl). *In ogni caso, un eventuale allargamento dell'elenco degli atti legislativi bicamerali dovrebbe essere molto contenuto (limitandolo alle leggi elettorali e alle leggi ordinamentali sugli enti locali), caso mai potenziando il coinvolgimento del Senato nell'iter (Joint Committee tra le due Camere, ferma la decisione finale della Camera dei Deputati).*

- La riconfigurazione del **Senato come Camera delle autonomie** è coerente con la struttura di un sistema che prevede forti autonomie, ma che ha bisogno di riordinare in modo più razionale la ripartizione delle competenze fra Stato, regioni

ed enti locali, e di assicurare al centro una salda e effettiva capacità di varare e realizzare le riforme strutturali necessarie alla ripresa della crescita dell'occupazione e della competitività del paese e necessarie a governare i processi di ammodernamento della PA e di consolidamento della finanza pubblica imposti dal fiscal compact. Un parziale ridimensionamento dell'autonomia regionale e locale è quindi opportunamente compensato con la creazione di uno strumento di raccordo fra Stato e istituzioni territoriali capace di garantire a queste ultime strumenti di partecipazione alle scelte legislative e strumenti di conoscenza/monitoraggio del loro impatto sul territorio .

*Da discutere mi paiono, in quest'ottica:*

○ *L'opzione per una composizione paritaria, con lo stesso numero di rappresentanti per regioni grandi e piccole, sul modello USA (modello che ha una sua logica in uno Stato originariamente confederale, ma che in Italia potrebbe essere corretta prevedendo una rappresentanza proporzionalmente decrescente, per esempio da 4 a 10 senatori per regione)*

○ *La composizione paritaria fra rappresentanti delle Regioni e sindaci (che però risponde alle caratteristiche strutturali del sistema territoriale italiano, nel quale forte è l'identità comunale);*

○ *La prevista aggiunta di 21 senatori di nomina presidenziale che contrasta con la configurazione del Senato come organo di raccordo tra Stato e istituzioni territoriali*

○ *Il problema delle modalità di voto (ponderato? Per testa o per regione?)*

○ *La previsione che del Senato facciano parte esclusivamente amministratori locali e regionali, che rischia di lasciare la seconda Camera priva di componenti in grado di partecipare con sufficiente assiduità (la scelta risponde alla necessità di garantire che i membri della Seconda Camera non abbiano altra indennità che quella corrisposta dalla amministrazione che li ha designati, Regione o Comune; ma vi sono soluzioni tecniche che possono consentire di armonizzare le due esigenze, come la previsione che i consiglieri regionali eletti senatori non possano avere incarichi nelle Giunte regionali o nei Consigli regionali)*

• Anche l'introduzione di **una corsia preferenziale** per i disegni di legge per i quali il Governo chieda tempi certi di discussione e deliberazione è questione da tempo all'ordine del giorno; nella bozza è associata alla previsione che, decorso il termine previsto, il disegno di legge sia posto in votazione senza modifiche (articolo per articolo e con votazione finale). Lo strumento è utile al fine di accelerare il varo delle principali scelte di politiche pubbliche contenute nel

programma di governo; e potrebbe attenuare l'eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza.

*Vi è da chiedersi tuttavia se questa innovazione non debba accompagnarsi ad una costituzionalizzazione dei limiti alla legislazione d'urgenza attualmente previsti dall'art. 15 della legge 400/88. E magari a qualche limitazione del ricorso al voto di fiducia, per materie estranee al programma di governo (libertà civili)*

- La soppressione totale della **legislazione concorrente**, ripartendo integralmente le relative materie tra quelle di competenza esclusiva del legislatore statale e quelle di competenza del legislatore regionale può sembrare soluzione troppo drastica, ma va considerato che i necessari strumenti di flessibilità sono previsti mediante: a) l'introduzione della clausola di supremazia (intervento della legge dello Stato a tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o di realizzazione delle riforme di interesse nazionale); b) la previsione del potere statale di dettare norme generali (in materia di governo del territorio, urbanistica, istruzione, procedimento amministrativo, ordinamento degli enti locali).

*Si può discutere ovviamente sulle proposte della bozza concernenti le singole integrazioni delle materie di competenza esclusiva dello Stato, alcune abbastanza scontate (e da tempo considerate quasi ovvie) altre meno. E si può discutere di alcune ulteriori integrazioni da tempo richieste (la promozione nazionale del turismo, le norme generali sulla tutela della salute e sull'assistenza sanitaria, la regolazione della ricerca e del mercato dei farmaci, per esempio)*

- **La soppressione delle forme e condizioni particolari di autonomia** di cui al vigente terzo comma dell'art. 116 Cost. si presta a discussione<sup>3</sup>; ma va osservata che essa era riferita soprattutto alle materie di legislazione concorrente, che verrebbero a scomparire; che nella bozza del governo uno strumento di differenziazione viene reintrodotta con la delega di funzioni legislative; che nel riparto delle funzioni amministrative la differenziazione è comunque prevista dall'art. 118; e che, nei fatti, l'autonomia a geometria variabile si è rivelata di assai più difficile implementazione di quanto non pensassero i suoi inventori. Potrebbe

---

<sup>3</sup> E' contrario Marco CAMMELLI. "E' vero che il sistema a regime avrà insito un modulo di differenziazione, ma questo riguarda solo la allocazione delle funzioni amministrative: per quelle legislative e la ripartizione delle competenze, e quindi anche compiti e ruolo dell'amministrazione periferica dello Stato. nonché il risvolto finanziario tutto è invece molto rigido (o poco funzionale come le deleghe: v. infra). Ora togliere al sistema, che soffre di rigidità, la possibilità di modulare in modo distinto per aree territoriali diverse l'assetto delle competenze e più in generale quello istituzionale e organizzativo non appare auspicabile."

tuttavia conservare un ruolo importante, anche per sperimentare soluzioni nuove, soprattutto se si considera che l'introduzione della clausola di supremazia ne impedisce un uso "criptosecessionista"

- Sulla **clausola di supremazia**, prevista – come è noto - in pressoché tutti gli ordinamenti federali vi è da tempo un largo consenso, anche se da molti si è sostenuto che il suo esercizio concreto dovrebbe essere condizionato dal consenso della Camera delle autonomie, nella bozza invece non previsto. Va tuttavia osservato che l'attribuzione alla seconda Camera di un potere di veto al riguardo potrebbe paralizzare l'azione del Governo e della maggioranza parlamentare, mancando in Italia quel diffuso senso delle istituzioni che hanno consentito a Angela Merkel e a Barack Obama di governare, bene o male, anche in presenza di una maggioranza ostile in una delle due Camere.

- La previsione di alcuni **limiti teleologici alla legislazione residuale** delle Regioni, prevista dal nuovo comma 5 dell'art. 117, è una interessante, nella sua finalità, ma non ne è chiaro il contenuto sostanziale<sup>4</sup>: dunque merita approfondimenti, e una migliore redazione.

- La **soppressione di tutti i riferimenti costituzionali alle Province** avvia l'opera di semplificazione dell'architettura istituzionale e contribuisce alla riduzione dei costi della politica; non credo che impedisca la istituzione di agenzie intercomunali di servizi di area vasta, secondo il modello adottato dal d.d.l. Del Rio, ma il punto merita di essere chiarito

- La **soppressione del CNEL** è pure da tempo all'ordine del giorno, in alternativa ad una sua profonda riforma. La soppressione riduce i costi, ma ci priva di uno strumento di confronto e di elaborazione "terzo" e partecipato che, se profondamente riformato, potrebbe essere utile. *Va tuttavia ricordato che, in Italia, se è difficile sopprimere gli enti inutili, e ancor più difficile mantenere l'impegno di riformarli, una volta "scampato il pericolo" di una loro soppressione.*

## 5. Mancano forse per completare il quadro:

---

<sup>4</sup> Nota Massimo LUCIANI: "Il comma 5 del nuovo art. 117 è incomprensibile. Sembra necessaria, dunque, una sua diversa redazione. Allo stato, infatti, non è dato intendere quale sia il suo contenuto precettivo".

- L' estensione dei controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria e di bilancio a tutto il sistema; ma la Corte dovrebbe essere opportunamente attrezzata per tale finalità, e dunque modificata nella sua composizione, arricchendola di competenze e professionalità diverse da quella giuridica;
- L'aggregazione dei comuni minori (si potrebbe pensare ad un nuovo comma dell' art. 114, più o meno con questa formulazione: “*I Comuni di minori dimensioni sono aggregati in forme associative, nell'ambito di circoscrizioni stabilite con legge regionale, per l'esercizio ottimale delle funzioni di loro competenza*”);
- Infine la ripartizione dei compiti in materia amministrativa e il coordinamento delle relative attività. Si potrebbe pensare ad una revisione dell'art. 118 con una formulazione del tipo della seguente<sup>5</sup>: *(1. Le funzioni amministrative sono attribuite dalla legge, rispettivamente statale o regionale, ad enti o organi statali, regionali e locali, secondo la dimensione territoriale degli interessi curati, e sono disciplinate in modo che lo svolgimento dell'attività amministrativa si conformi ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. 2. I Comuni, e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. 3. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento relative alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali, anche in ordine alla organizzazione periferica degli organi e istituti statali. Resta ferma la competenza dello Stato in ordine alla definizione di standard relativi alla tutela e conservazione dei beni culturali. 4. Stato, Regioni, Città metropolitane, e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà) .*

---

<sup>5</sup> Testo elaborato da Marco Cammelli e Vincenzo Cerulli Irelli