



DI FELICE C. BESOSTRI \*

*Nuova composizione, limitate competenze*

## Rimane, ma non è più quello di prima

La novità più caratterizzante la revisione costituzionale ed anche la più controversa è la modifica della composizione del parlamento, che da bicamerale perfetto, cioè con eguali funzioni e competenze delle due Camere, passa ed essere sempre bicamerale, ma con forte differenziazione delle competenze e della stessa composizione. Nella Costituzione vigente l'art. 55 (1) era composto di due soli commi: "Il Parlamento è composto dalla Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica" e "Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione". Ora l'art. 55 Cost. rev. è diventato di 6 commi, di cui solo il primo e l'ultimo coincidono con il testo vigente. Una prima leggenda è smentita dal testo, che il Senato dovesse essere abolito. Le Province erano ugualmente destinate alla soppressione,

invece, la legge n. 50/2014 le ha lasciate in vita, ha semplicemente abolito l'elezione diretta dei loro organi da parte dei cittadini, come per il Senato, sostituendo il suffragio universale e diretto con voto personale, uguale, libero e segreto, con una elezione di secondo grado: nelle province e città metropolitane con sindaci e consiglieri comunali che si eleggono tra loro, mentre i senatori saranno consiglieri regionali o di provincia autonoma di Trento e Bolzano o sindaci dei Comuni eletti dai rispettivi consigli regionali (art. 57 c. 2 Cost. rev.). Nelle future Camere ci sarà grazie all'art. 55 c. 2 Cost. rev. una rappresentanza più equilibrata di uomini e donne, anzi nelle Province autonome di Trento e Bolzano, che grazie all'art. 57 c. 3 Cost. rev., avranno 2 senatori a testa dovremmo avere un uomo ed una donna, da scegliere tra i consiglieri o i sindaci. La Camera

dei deputati, oltre che esercitare "la funzione legislativa e quella di controllo del Governo, è la sola titolare del rapporto di fiducia" (art. 55 c. 4 Cost. rev.). La titolarità del rapporto di fiducia giustificerebbe che la previsione dell'art. 67 Cost.: "Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato" sia stata scissa nell'art. 55 c. 3 Cost. rev., "Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione" e l'art. 67 Cost. rev. "I membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato". I deputati sono rimasti 630, cioè senza modificare l'art. 56 c. 2 Cost. mentre i senatori passano dai 315 elettivi dell'art. 57 c. 2 Cost. a 100, di cui 95 rappresentativi delle istituzioni territoriali (Regioni, Province autonome e Comuni, con esclusione delle Città metropolitane elette direttamente dai cittadini) e 5, che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica ex art. 57 c. 1 Cost. rev., scelti questi ultimi tra "cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti, nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario" (art. 59 c. 1, primo periodo Cost. rev.). Gli antichi senatori a vita previsti dall'art. 59 c. 2 Cost., sempre in numero di 5 e di nomina presidenziale, sono sostituiti da senatori che "durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente nominati" (art. 59 c. 1, secondo periodo Cost. rev.).

### I cittadini non votano più

Si è detto da chi sono eletti i senatori; qualche parola sul metodo



La sala della Consulta dove si riuniscono i componenti della Corte Costituzionale

di elezione. L'art. 57 c. 2 Cost. rev., prevede una elezione "con metodo proporzionale"; in forza di una "legge approvata da entrambe le Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio" (art. 57 c. 6 Cost. rev.). Una norma che non è esempio di chiarezza e che non tiene conto che la composizione dei Consigli regionali è condizionata da leggi elettorali regionali fortemente maggioritarie con premi di maggioranza pari al 60% dei seggi o anche superiori se si conteggiasse il seggio del Presidente della Regione, soglie di accesso anche superiori al 5% e obbligo di presentazione in un numero di circoscrizioni, dalle due della Liguria alle sei della Sardegna e fino alle nove della Toscana. I nuovi senatori saranno sì rappresentanti delle istituzioni territoriali come prevede l'art. 55 c. 5 Cost. rev., ma non della loro popolazione. La legge elettorale per il Senato essendo di competenza di entrambe le Camere avrebbe dovuto essere votata dalle Camere nella composizione attuale, con il rischio, in caso di scioglimento delle Camere, che non si avesse una legge per il Senato. A questa possibile *impasse* si è posto rimedio con l'art. 39 commi 1-6 del ddl costituzionale, che detta disposizioni transitorie, dalle quali si evince che la revisione costituzionale darà luogo allo scioglimento delle Camere a breve distanza dalla sua approvazione dopo un probabile referendum confermativo, in quanto allo stato non è prevedibile una sua approvazione con una maggioranza pari ai due terzi in ciascun ramo del Parlamento per escludere il referendum ai sensi dell'art. 138 c. 3 Cost.

La differenziazione delle funzioni si estende al processo legislativo, che non è più paritario, cioè l'ap-



La copertina della *Domenica del Corriere* del 29 giugno 1947. Il disegno, di R. Ferrari, rappresenta una seduta dell'Assemblea Costituente mentre parla il Presidente del Consiglio dei Ministri, on. Alcide De Gasperi

provazione in identico testo della legge: "La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere" (art. 70 Cost.). Nell'art. 55 c. 5 Cost. rev. il Senato "Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e con le modalità dalla Costituzione, nonché alle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica (2) e tra questi ultimi e l'Unione europea".

### Le nuove competenze

Non è semplice ricostruire le future competenze del Senato nella formulazione dell'art. 70 Cost. rev. "La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e soltanto per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i refe-

rendum popolari, le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71, per 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, per 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, per quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, e per le leggi di cui agli articoli 57 sesto comma, 80 secondo periodo, 114 terzo comma, 116 terzo comma, 117 quinto e nono comma, 119 sesto comma, 120 secondo comma, 122 primo comma, e 132 secondo comma. Le stesse

leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma". Proprio la partecipazione paritaria del Senato ai processi di revisione della Costituzione e all'approvazione delle leggi costituzionali, tra le quali – non dimentichiamo – ci sono gli Statuti delle Regioni autonome ex art. 116 c. 1 Cost., rende discutibile la scelta di un'elezione indiretta riservata ad un corpo ristretto di elettori, di poco superiore ad un migliaio di consiglieri, che non rappresentano più individualmente la Nazione come prevede l'art. 67 Cost. ma "il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali" (art. 55 c. 5 Cost. rev.). È vero che per l'art 67 Cost. rev. per tutti i parlamentari non esiste vincolo di mandato, ma possiamo pensare che sarebbero in conflitto di interessi se l'interesse della Nazione richiedesse la riduzione del numero delle Regioni. Ogni volta che sono in gioco competenze regionali o comunali il Senato partecipa al procedimento legislativo con le stesse competenze della Camera, ma il suo intervento nella legislazione non si esaurisce in quelle materie enumerate nell'art. 70 c. 1 Cost. rev.

Infatti ha facoltà di intervenire anche nelle materie di competenza della Camera ai sensi del c. 3 dell'art. 70 Cost. rev.: "Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva. Qualora il Senato della Repubblica non disponga di procedere all'esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata". A complicare l'iter, anche se lascia l'ultima parola alla Camera, ai sensi dei commi 4 e 5 del sopracitato articolo 70 se le proposte di modifica del Senato sono state adottate con la maggioranza assoluta dei suoi componenti in materia di leggi di bilancio, la Camera, per superarle, deve procedere a maggioranza assoluta. Questo in teoria, ma in pratica ai senatori sarà difficile incidere significativamente in considerazione del fatto che devono occuparsi delle

loro Regioni e dei loro Comuni e che la loro durata in carica non coinciderà con quella quinquennale dei deputati. Molto dipenderà da quanto prevederà il Regolamento del Senato, che può porre limiti all'assunzione di responsabilità negli organismi del Senato, Presidenza del Senato e delle Commissioni, da parte di chi ricopra incarichi a livello regionale o locale (art. 63 Cost. rev.). Aver escluso che possano diventare senatori i sindaci metropolitani eletti direttamente dagli elettori, tiene conto che un sindaco di grande città non potrebbe esercitare la doppia funzione. Tutte queste criticità che sono state evidenziate sono un problema da affrontare: forse non è un caso che il ddl costituzionale di revisione della Costituzione non sia ancora stato calendarizzato.

(\*) *Onorevole e avvocato*

#### ■ NOTE

(1) Per facilitare la lettura, gli articoli della Costituzione da modificare saranno indicati con la sigla Cost. rev., cioè Costituzione revisionata.

(2) Nella Costituzione sono identificati nell'art. 114 Cost. in Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, Con l'approvazione della revisione sarebbero Comuni, Province autonome di Trento e Bolzano, Regioni e Stato.



## Renzo Laconi

**"Libertà civili e politiche,  
libertà sociali e lavoro"**

*"Parlamento e Costituzione"* - a cura di Enrico Berlinguer e Gerardo Chiaromonte - Editori Riuniti, Roma, 1969

### LA NUOVA COSTITUZIONE\*

L'Assemblea costituente inizierà nei prossimi giorni la discussione del progetto di Costituzione, che le è stato approntato dalla Commissione dei 75. Esso consta, secondo lo schema tradizionale delle costituzioni democratiche, di due parti fondamentali. Nella prima sono enunciati i diritti e i doveri dei cittadini in ordine ai rapporti civili, sociali, economici e politici. Nella

seconda è configurata, nelle sue linee generali, la nuova organizzazione dello Stato.

[...] Rispetto alle Costituzioni del vecchio tipo, si nota nella Costituzione italiana la tendenza ad inserire, accanto alle libertà civili e politiche universalmente riconosciute, una serie di nuovi diritti che attengono al cittadino nella sua qualità di lavoratore e ad una organizzazione sociale che nel lavoro trova il suo essenziale fondamento. Si trovano così solennemente affermati nella Carta costituzionale i diritti al lavoro, alla protezione ed assicurazione sociale, al riposo, ad una remunerazione corrispondente alle necessità fondamentali della esistenza, a potersi costituire una famiglia e a poterla mantenere. Particolarmente sancito è il diritto di difesa dei lavoratori attraverso lo sciopero.

(\*) Articolo pubblicato su *l'Unità*, l'8 febbraio 1947.