



Le riforme a metà del guado. Come condurle in porto

Seminario
Fondazione
Magna Carta



Giovedì 26 marzo 2015
Hotel Nazionale,
Piazza Montecitorio 131, Roma

www.magna-carta.it



ATTI DEL SEMINARIO

“Le riforme a metà del guado. Come condurle in porto”

Giovedì 26 marzo 2015, Hotel Nazionale, Piazza Montecitorio, Roma

La Fondazione Magna Carta lo scorso 26 marzo ha promosso un tavolo di discussione a porte chiuse dal titolo “Le riforme a metà del guado. Come condurle in porto” volto ad analizzare, attraverso l’incontro di esperti e politici, i principali provvedimenti in tema di riforme all’esame del Parlamento, nonché quelli di recente inserimento nell’ordinamento giuridico italiano.

Il seminario ha visto la partecipazione di:

1. **Andrea Augello**, Commissione Affari Costituzionali al Senato della Repubblica
2. **Dorina Bianchi**, Commissione Affari Costituzionali alla Camera dei deputati
3. **Giuditta Brunelli**, Professore ordinario di Diritto pubblico all'Università degli Studi di Firenze
4. **Beniamino Caravita di Toritto**, Professore ordinario di Diritto pubblico all'Università "La Sapienza" di Roma
5. **Giuseppe Calderisi**, già deputato, è stato consigliere politico del Ministro per le riforme costituzionali Gaetano Quagliariello
6. **Elisabetta Catelani**, Professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Pisa
7. **Enzo Cheli**, Presidente Emerito Corte Costituzionale
8. **Claudio Chiola**, Professore ordinario di Diritto pubblico all'Università "La Sapienza" di Roma
9. **Francesco Clementi**, Professore associato di Diritto pubblico comparato all'Università degli Studi di Perugia
10. **Marilisa D'Amico**, Professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Milano
11. **Francesco D'Onofrio**, Professore ordinario di Diritto pubblico all'Università "La Sapienza" di Roma, già Ministro della Pubblica Istruzione
12. **Giuseppe de Vergottini**, Professore emerito di Diritto pubblico comparato all'Università degli Studi di Bologna
13. **Felice Giuffrè**, Professore associato di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Catania
14. **Maria Cristina Grisolia**, Professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Firenze
15. **Giovanni Guzzetta**, Professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Roma Tor Vergata

16. **Vincenzo Lippolis**, Professore ordinario di Diritto pubblico comparato all'Università degli Studi di Napoli Federico II
17. **Nicola Lupo**, Professore ordinario di Diritto delle assemblee elettive alla LUISS Guido Carli
18. **Francesco Saverio Marini**, Professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università di Roma Tor Vergata
19. **Mario Midiri**, Professore di Diritto pubblico all'Università degli Studi di Modena
20. **Dore Misuraca**, Commissione Affari Costituzionali alla Camera dei deputati
21. **Anna Moscarini**, Professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università della Tuscia
22. **Ida Nicotra**, Professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Catania
23. **Cesare Pinelli**, Professore straordinario di Istituzioni di Diritto pubblico all'Università "La Sapienza" di Roma
24. **Marco Olivetti**, Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico alla LUMSA di Roma
25. **Gaetano Quagliariello**, Commissione Affari Costituzionali al Senato e Presidente della Fondazione Magna Carta
26. **Ciro Sbailò**, Professore di Diritto pubblico comparato all'Università Kore di Enna
27. **Claudio Tucciarelli**, Consigliere della Camera dei deputati
28. **Lorenza Violini**, Professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università degli Studi di Milano

GAETANO QUAGLIARIELLO

Credo che sia utile che ognuno di noi tenga presente il lavoro che in comune abbiamo fatto e rispetto a questo evidenzia continuità e criticità, nonché la possibilità di modificare qualcosa nell'iter. Io vi dico questo da un punto di vista molto realistico: la mia impressione è che sia molto più facile riuscire ancora a cambiare qualcosa sul Titolo V e sul bicameralismo, ovviamente tenendo conto che in molti casi c'è già una doppia lettura conforme; c'è invece – questo è un dato tutto politico che però vi devo trasmettere – una situazione diversa per la legge elettorale, ossia la volontà di blindare il testo, e d'altra parte anche la difficoltà di farlo, perché come voi sapete la legge elettorale alla Camera è in gran parte a voto segreto, quindi l'unica possibilità di bloccare il testo è la fiducia, gli altri modi sono la limitazione degli emendamenti.

Da un punto di vista sostanziale noi abbiamo un iter che è completamente diverso da quello che avevamo immaginato, ma fondamentalmente attraverso questo iter abbiamo toccato tutti e quattro i capisaldi del lavoro che noi abbiamo fatto. Per tre di questi, bicameralismo, forma di Stato e legge elettorale ciò è avvenuto in maniera esplicita, mentre per ciò che concerne la forma di governo lo si è fatto in maniera implicita attraverso il cambio della legge elettorale. Ovviamente il fatto che il lavoro non sia stato contestuale pone una serie di problemi, ed è su questo che dobbiamo discutere, nonché sulla ricerca di quelli che possono essere gli strumenti per poter intervenire in questa fase, per ridare l'armonia a quel lavoro che portato su più tavoli per definizione non può avvenire.

RELAZIONE INTRODUTTIVA DI GIUSEPPE CALDERISI

Riforma del bicameralismo e del titolo V.

L'impianto generale della riforma, come è noto, si ispira ai sistemi adottati nelle maggiori democrazie europee ed alle conclusioni maggiormente condivise della Commissione per le riforme istituita dal governo Letta. Essa risponde a tre esigenze fondamentali di riforma del sistema istituzionale, tra loro strettamente collegate:

1) una sola Camera che accorda e revoca la fiducia al governo ed è rappresentativa dell'indirizzo politico sull'asse del continuum corpo elettorale-maggioranza-governo;

2) una seconda Camera - il Senato della Repubblica - che rappresenta le istituzioni territoriali e che trova la sua ragione fondamentale nell'esercizio della funzione di raccordo in particolare tra i due soggetti titolari della potestà legislativa – lo Stato e le Regioni – al fine di evitare sovrapposizioni e conflitti di competenza che generano contenzioso costituzionale e incertezza del diritto;

3) la profonda revisione del titolo V, con la ricentralizzazione di molte competenze e una clausola di supremazia statale compensate dalla presenza e dal ruolo di una seconda Camera rappresentativa delle autonomie.

L'8 agosto dell'anno scorso il Senato ha approvato la riforma in prima deliberazione modificando il disegno di legge del Governo su diversi aspetti, in particolare sulla composizione del Senato, riducendo drasticamente il numero di sindaci e di senatori nominati dal Presidente della Repubblica e prevedendo una base di legittimazione omogenea per tutti i senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali. Composizione ed elezione del Senato sono state confermate dalla Camera, che ha approvato la riforma l'11 febbraio scorso, e pertanto non sono più modificabili, come le molte altre disposizioni confermate.

La Camera ha invece apportato una serie di modifiche, in particolare:

- sul procedimento legislativo;
- sul quorum per l'elezione del PdR;
- sulla disciplina del voto a data predeterminata per i disegni di legge essenziali per l'attuazione del programma di governo;
- sul sindacato preventivo di costituzionalità delle leggi elettorali delle Camere approvate anche prima della stessa riforma costituzionale, cioè sull'Italicum;
- sulla nomina dei giudici costituzionali;
- su alcuni aspetti del riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Procedimento legislativo

L'Assemblea della Camera ha profondamente migliorato e semplificato il procedimento legislativo che i vari passaggi della riforma avevano reso troppo complesso e farraginoso. In primo luogo, i diversi procedimenti legislativi sono differenziati in base al tipo di leggi e non più in base alle materie, impostazione che avrebbe riprodotto le problematiche e il contenzioso del vecchio titolo V nell'iter di formazione delle leggi. In secondo luogo, i procedimenti legislativi sono solo due: quello bicamerale paritario per le leggi costituzionali e una serie (forse troppo ampia) di altre leggi (quelle relative alle "regole") e quello ordinario, con voto finale a maggioranza semplice da parte della Camera, per tutte le altre leggi, inclusi i disegni di legge di bilancio e di stabilità. Unica eccezione: i disegni di legge per l'esercizio della clausola di supremazia statale (su proposta del governo) per i quali la Camera può non conformarsi alla proposte di modifica del Senato solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta. Inoltre è stata eliminata la competenza bicamerale paritaria per le materie di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma, Cost., cioè per la famiglia, il matrimonio e i trattamenti sanitari obbligatori.

Problematiche aperte:

- Nell'elenco delle leggi bicamerali paritarie sono comprese quelle che "determinano l'ordinamento e le funzioni fondamentali dei Comuni". Può esservi il rischio che "determinano" sia interpretato come "disciplinano l'esercizio delle funzioni fondamentali"? Se così fosse, dato che quasi tutte le leggi contengono disposizioni che disciplinano l'esercizio di qualche funzione fondamentale dei Comuni, vi sarebbe il rischio che quasi tutte le leggi rimangano bicamerali paritarie...

- Opportunità dubbia di costituzionalizzare l'intesa tra i Presidenti delle Camere sulle eventuali questioni di competenza, anziché demandarla ai Regolamenti.

Elezione del Presidente della Repubblica

E' stata prevista la maggioranza dei tre quindi dei componenti dal quarto scrutinio e dei tre quinti dei votanti dal settimo scrutinio. In questo modo la maggioranza che vince le elezioni con l'Italicum non può eleggere da sola il Presidente della Repubblica.

Problematiche aperte:

- Nel caso in cui il trenta per cento del Parlamento si chiami fuori da ogni intesa, il quorum dei tre quinti potrebbe consegnare la scelta del Presidente ad una esigua minoranza.

Sindacato di legittimità costituzionale "retroattivo" per l'Italicum.

Oltre a confermare la norma a regime sul sindacato preventivo di costituzionalità sulla legge elettorale già introdotta dal Senato (pertanto non più modificabile), la Camera ha introdotto una norma transitoria per il sindacato di legittimità costituzionale "retroattivo", cioè anche per la legge elettorale approvata prima della stessa riforma costituzionale, cioè per l'Italicum. La Camera ha anche abbassando il quorum dei richiedenti portandolo a 1/4 dei deputati o 1/3 dei senatori, anche per il sindacato di legittimità a regime. Questi aspetti sono ancora modificabili nel seguito dell'iter legislativo.

Problematiche aperte:

- Anche alla luce delle critiche rivolte dal Presidente della Corte costituzionale Crisculo al sindacato preventivo di costituzionalità della legge elettorale in quanto snaturerebbe il ruolo della Corte, occorre valutare l'opportunità delle modifiche ancora possibili, cioè l'eliminazione della norma transitoria e la modifica dei quorum, o alzandoli o invece abbassandoli (per depotenziare sul piano politico gli effetti del ricorso).

Disegni di legge a data fissa, eliminata la possibilità del c.d. voto "bloccato" o "anticipato".

È stata eliminata la previsione del c.d. voto "anticipato" articolo per articolo. Occorre sottolineare, però, che il testo approvato dal Senato era difettoso, in quanto, includendo i tempi per

l'esame da parte del Senato, il termine complessivo poteva anche superare i 120 giorni. Il testo approvato prevede, inclusi i tempi per il Senato, il termine massimo di 75 giorni, differibili al più a 90 giorni, in casi di disegni di legge particolarmente complessi.

Problematiche aperte:

- Il divieto di maxi emendamenti che – opportunamente – si vuole introdurre nel Regolamento della Camera andrebbe compensata con la previsione del voto “anticipato” articolo per articolo da disciplinare anch'esso nel Regolamento.

Nomina dei giudici costituzionali

E' stata ripristinata la norma vigente in base alla quale cinque giudici sono nominati dal Parlamento in seduta comune, anziché due da parte del Senato e tre da parte della Camera, per evitare il rischio di logiche “corporative” (cioè due giudici nominati dal Senato come “voce” delle Regioni, magari cinque giudici nominati come “voce” delle magistrature...), in quanti tutti i giudici devono essere “voce della Repubblica”.

Sul tema delle garanzie del sistema costituzionale, oltre alle questioni già menzionate, può essere utile ricordare le altre modifiche apportate prima dal Senato e poi dalla Camera volte al loro rafforzamento: all'articolo 64 della Costituzione che prescrive che i Regolamenti debbano garantire i diritti delle minoranze e lo statuto dell'opposizione; all'articolo 71 sui progetti di iniziativa popolare che non potranno più rimanere nei cassetti delle Camere, e addirittura con la previsione di referendum propositivi e di indirizzo; all'articolo 75, con l'abbassamento del quorum di validità del referendum abrogativo; all'articolo 77, con le limitazioni alla decretazione d'urgenza; all'articolo 78, con l'innalzamento dalla maggioranza semplice a quella assoluta del quorum per la deliberazione dello stato di guerra (sulla cui opportunità vi sono diversi punti di vista).

Titolo V - Riparto competenze tra Stato e Regioni

E' stata riportata alla competenza esclusiva statale “la tutela e sicurezza del lavoro” e anche “le politiche attive del lavoro”. Per “le politiche sociali” e “l'istruzione” connessa alla “formazione professionale” la competenza non è più esclusiva delle Regioni, ma lo Stato ha competenza per quanto riguarda le disposizioni generali e comuni. Competenza statale anche in materia di

coordinamento informatico non solo dei dati ma anche “dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche” delle pubbliche amministrazioni.

Proposte emendative più importanti non accolte

Presidenti Giunte Regionali membri di diritto del Senato.

L'articolo 57 sulla composizione e l'elezione del Senato, come già detto, è rimasto inalterato e non può più essere modificato. I Presidenti delle Giunte regionali potranno far parte del Senato solo se si candidano e se sono eletti (in qualità di consiglieri). Vi è il forte rischio che i Presidenti preferiscano non farsi eleggere per trattare con il Governo attraverso la Conferenza Stato-Regioni, e quindi il rischio di un doppione del Senato che ne svuoterebbe ruolo e funzioni. E' stato però accolto un o.d.g. che impegna il Governo a modificare il sistema delle Conferenze limitandolo al solo ambito amministrativo. In questo modo i Presidenti delle giunte dovrebbero essere indotti a farsi eleggere nel Senato.

Macroregioni

Non è stato accolto l'emendamento per semplificare l'articolo 132, primo comma della Costituzione (nel testo vigente impedisce, di fatto, qualsiasi possibilità di accorpamento). Inizialmente vi era stato il parere favorevole del Comitato dei nove e del Governo, poi è stato ribaltato per volontà del capogruppo Pd.

Riforma della legge elettorale

Il sistema elettorale approvato prima dalla Camera e poi dal Senato (il c.d. Italicum 2.0) si basa sullo svolgimento (eventuale) di un ballottaggio a livello nazionale, come peraltro indicato nella relazione finale della Commissione per le riforme (l'unico sistema in grado di far scaturire dalle elezioni un vincitore, a fronte di un sistema politico divenuto quantomeno tripolare, ed evitare così di essere costretti a governi di larghe intese, come accaduto con le elezioni di due anni fa). Pertanto, si tratta di una legge elettorale che “fa emergere – come afferma la relazione della Commissione per le riforme – da una sola consultazione degli elettori la maggioranza parlamentare e l'indicazione del Presidente del Consiglio, in modo da incorporare la scelta del

leader nella scelta della maggioranza". Soprattutto nel caso di ballottaggio, si ha, sostanzialmente, una investitura diretta del Presidente del Consiglio.

Il sistema, come è noto, riguarda la sola Camera dei deputati, e presuppone - al di là della clausola che prevede la sua applicazione per le elezioni che si svolgeranno a decorrere dal 1° luglio 2016 - l'approvazione della riforma costituzionale (oltretutto, applicare questo sistema di voto a due Camere con basi elettorali diverse comporterebbe il rischio di contraddizioni insanabili, cioè di esiti differenti nei due rami del Parlamento o, addirittura, lo svolgimento di due ballottaggi con due diverse coppie di contendenti).

Il testo approvato dalla Camera prevedeva una soglia troppo bassa, il 37%, per accedere al premio di maggioranza al primo turno, e aveva molteplici e troppo elevate soglie di sbarramento, cioè il 12% per le coalizioni, l'8% per le liste fuori dalle coalizioni e il 4,5% per le liste facenti parti di una coalizione. Con questo sistema complessivo di soglie, i rischi di un eccesso di disproportionalità e di non rappresentatività dell'Italicum sarebbero stati molto rilevanti e avrebbero potuto comportare l'esclusione dalla rappresentanza di quote di elettori molto elevate, di svariati milioni. Per un sistema "a base proporzionale" si sarebbe trattato di eccessi censurabili sul piano della legittimità costituzionale, alla luce della sentenza della Corte.

Il Senato ha apportato modifiche sostanziali con l'innalzamento al 40% della soglia per l'attribuzione del premio al primo turno; con l'attribuzione del premio - fino al 55% dei seggi - alla lista anziché alla coalizione; con l'abbassamento dell'unica soglia di sbarramento al 3%. Modifiche in grado di evitare i rischi di un eccesso di disproportionalità e tali da soddisfare e contemperare le esigenze sia di governabilità che di rappresentatività del sistema.

Alla base dell'abbassamento dell'unica soglia di sbarramento vi è stata l'esigenza di evitare una compressione della rappresentanza non giustificata dalle esigenze di governabilità già assicurate dal congruo premio attribuito alla lista vincente al primo o al secondo turno.

Per quanto riguarda l'attribuzione del premio alla lista occorre sottolineare che si tratta di una scelta di profonda innovazione politico-istituzionale, che va valutata anche alla luce dei deludenti risultati prodotti dalla logica delle coalizioni che ha caratterizzato tutta la seconda fase

della Repubblica. Sono noti gli ostacoli alla governabilità prodotti da coalizioni disomogenee e insincere, tanto di centrodestra che di centrosinistra, costituite più per vincere che per governare.

Si tratta della questione più importante, oltre a quella dei capilista bloccati, che sarà oggetto del prossimo esame da parte della Camera (dove è consentito lo scrutinio segreto). In particolare sono annunciati emendamenti per consentire l'apparentamento dopo il primo turno.

Sul piano politico, a parte le singolari differenze che si registrano con riferimento ai sostenitori del referendum Guzzetta che era proprio volto ad attribuire il premio alla lista, il dibattito in corso nei due schieramenti ha caratteristiche diverse. Di particolare rilievo la posizione di quanti nel centrodestra ritengono che il premio alla lista possa favorire la ricostruzione di una formazione alternativa al Pd e avversaria anche della Lega lepenista (come l'UMP in Francia), mentre il premio alla coalizione rischia di favorire la riproposizione degli vecchi schieramenti, oggi ancora più disomogenei di quelli già sperimentati e ormai improponibili nella nuova fase politica.

Il numero dei collegi plurinominali scende da 120 a 100, ma in luogo di liste interamente bloccate, sia pure molto corte, le liste hanno il solo capolista bloccato, mentre gli altri eletti sono determinati in base alle preferenze, potendo l'elettore esprimerne fino a due per candidati di sesso diverso. Il rapporto tra numero di eletti come capilista e numero di eletti con le preferenze varia, evidentemente, in base alla dimensione del partito. La possibilità di pluricandidature (fino a dieci collegi) può consentire ai partiti medi e minori di non avere solo eletti "bloccati" ma anche con le preferenze.

Da considerare che anche in Germania i partiti minori, che non vincono nei collegi uninominali, hanno eletti solo o prevalentemente attraverso le liste bloccate.

FRANCESCO D'ONOFRIO

Testo rivisto ma non corretto dall'autore

Il pensiero può andare anche oltre le ragioni politiche immediate. Mi dispiace molto che durante la riforma costituzionale non si sia mai fatto presente che nella Costituzione non si è mai neanche lontanamente pensato di avere una seconda Camera delle autonomie. Questo è un problema serio. La Costituente aveva l'idea di una seconda Camera come Camera di riflessione, non come Camera di territorio, perché era inerente al sistema di governo pensato in quel modo. Questo non era stato tenuto presente, quindi io sono contrario alla trasformazione, che ritengo

assolutamente inaccettabile, del Senato con i consiglieri regionali e qualche sindaco, una cosa priva di senso, salvo che non per l'interesse del Presidente del Consiglio in carica.

Per quanto riguarda la riforma costituzionale che prevede che la legge elettorale vada alla Corte costituzionale prima di entrare in vigore, ne capisco la logica, ma occorre capire che una decisione costituzionale sulla legge elettorale non si può farla valere per le elezioni successive, per quelle importanti. Non so se questo può essere cambiato o no. Ritengo che ci siano ragioni strutturali per poter intervenire, perché la Corte costituzionale nella nostra Costituzione non è un fatto irrilevante, è un punto decisivo del sistema dell'equilibrio dei poteri per il dopo che si siano pronunciate Camera e Senato, quindi prevedere che la Corte intervenga prima sulla legge elettorale è qualcosa di stravagante, e mi sembra da questo punto di vista che una stravaganza si possa capire per ragioni politiche, per ragioni di tempo, ma rimane comunque una stravaganza.

Terzo punto: per la legge elettorale in quanto tale, ovviamente, non è tanto la questione del numero dei bloccati, interesse dei parlamentari in carica e degli aspiranti parlamentari sapere di essere bloccato. Non vorrei che si arrivasse sostanzialmente a dire che il voto non conta più niente. Di fatto l'insieme delle cose, riforma del Senato e legge elettorale, tende a dire che il voto non conta più niente. Trovo intollerabile il ballottaggio senza un limite di premessa, un minimo di premessa, do per molto probabile che nessuno abbia il 40% e ritengo inaccettabile che al ballottaggio possano andare i primi due a prescindere da qualunque risultato senza nessuna soglia. Questo perché, sono 3 punti che ovviamente avrei avuto piacere di indicare prima che iniziasse il processo non dopo, capisco che le questioni non sono sostanzialmente discutibili ma la mia opinione è che le riforme complessivamente abbiano un taglio spaventosamente antidemocratico, che la riforma del Senato non ha alcuna connessione con le ragioni costituzionali della seconda Camera, che la legge elettorale prevista dalla Corte costituzionale prima fa parte di un vulnus molto grave del sistema degli equilibri. Dico questo pur sapendo che non ci sarà lo spazio per modifiche.

Per quanto riguarda il Titolo V, del quale si è sempre parlato molto poco anche nel dibattito generale, non ritengo che la soluzione definitiva sia stabile, è la terza fase di una questione molto complicata e abbiamo avuto l'ingresso delle Regioni nella Costituzione per ragioni quasi esclusivamente dovute alla Sicilia, abbiamo avuto un periodo molto lungo della cosiddetta Prima Repubblica nella quale si è cercato di puntare sulle materie omogenee e soprattutto sulle province, e adesso non capisco più che cos'è questa ricentralizzazione che riguarda le funzioni astrattamente

comprensibili ma non capisco in che modo possa essere ripensato complessivamente il territorio, quindi ritengo che quello in atto sia un terzo passaggio, ritengo che sarà destinato a essere cambiato nei prossimi anni e da questo punto di vista manca una visione complessiva di come raccordare il territorio al governo centrale. Manca complessivamente l'idea del raccordo tra territorio e governo centrale, e Parlamento centrale, a maggior ragione Parlamento europeo, con il quale mi sembra che la totale mancanza di qualunque riflessione sia da questo punto di vista una cosa che la Costituzione iniziale poteva non pensare ma che sarebbe incredibile fare una riforma costituzionale oggi ignorando completamente l'integrazione dell'Unione europea.

GIUSEPPE DE VERGOTTINI

Le mie osservazioni sono in parte condizionate dal dato di fatto secondo cui alcune modifiche, anche se auspicabili, non sarebbero più introducibili. La mia opinione complessiva sull'attuale testo è critica sia riguardo ai contenuti che ai profili formali, profili che in una costituzione sono tutt'altro che marginali.

Ritengo infatti – ma credo sia da tutti condivisibile – che la Costituzione debba essere un documento il più possibile chiaro, comprensibile, per avere una sua legittimazione anche lessicale, da parte del cittadino e non solo degli esperti di diritto e delle istituzioni.

Il testo vigente, sicuramente a mio parere superato, soprattutto per la parte sulla forma di Governo e sul bicameralismo, ha però, come tutti hanno sempre riconosciuto, il pregio della grande chiarezza. È un testo che, se anche lo prende in mano e lo apre una persona che non ha studiato diritto, capisce di cosa si parla. Il testo oggi in discussione è un testo problematico, difficilmente comprensibile in larghe parti. Da questo punto di vista, al di là di certe critiche andrebbe rivisto sia per quanto riguarda alcuni contenuti che, soprattutto, per la sua discutibile presentazione formale.

Veniamo ora a uno dei tratti qualificanti la revisione e cioè al superamento dell'attuale bicameralismo paritario.

Al riguardo, per quanto riguarda il modo attraverso cui individuare la rappresentanza

degli interessi dei territori come separata dalla rappresentanza nazionale, mantenuta alla sola Camera dei deputati, pensavo che si dovesse privilegiare l'idea della rappresentanza delle regioni. Quindi vedevo bene l'idea del doppio binario, rappresentanza nazionale della Camera dei deputati e rappresentanza territoriale del Senato.

Il problema è che nel testo, per come è emerso, c'è una continua sovrapposizione di piani. Così come appare, il Senato rimane un organo con una forte incidenza politica pur non votando la fiducia, risultando chiaro che il Governo e la maggioranza dovrebbero sempre fare i conti col Senato per una serie di delibere, per cui sarebbe sbagliato pensare che, non essendoci rapporto fiduciario, non ci sarebbe rilevanza politica dell'organo. Per come è strutturato il testo, già solamente l'allargamento a dismisura delle leggi paritarie, in controtendenza rispetto a uno dei propositi della riforma, dà dimostrazione del fatto che anche la rappresentanza degli enti territoriali va a sconfinare su quelle che dovrebbero essere, teoricamente, competenze della rappresentanza nazionale.

A parte questa considerazione, il vero problema è che si è voluto un intreccio tra regionalismo e municipalismo. Questo ci porterebbe lontano come argomento su cui parlare, ma questa sopravvalutazione del ruolo dei Comuni, storicamente indiscutibile, che va a interferire e quasi a livellarsi al ruolo regionale, è qualcosa di confuso che non penso sia utile. Avrei visto soprattutto la Camera dei territori come la Camera delle Regioni, le quali a loro volta dovrebbero dare spazio al loro interno, con meccanismi filtrati, alla partecipazione dei Comuni. Oggi c'è una sorta di livellamento tra Comune e Regione che, francamente, non può non lasciarci molto perplessi.

Sui criteri di composizione del Senato rimangono le perplessità dovute alla confusione tra regionalismo e municipalismo per quanto riguarda la scelta dei senatori, e rimane soprattutto la questione equivoca del doppio mandato, cioè il cumulo di mandati, vietato esplicitamente in altri ordinamenti con parlamento bicamerale, cumulo che rende problematico l'assolvimento dei compiti dei senatori. Infatti se si tiene conto della mole gravosa di competenze prevista per il Senato non si vede come possa conciliarsi il doppio impegno a livello centrale e locale. Altra questione che rimane è il problema della sfasatura temporale della presenza nel Senato dei senatori che hanno funzioni regionali, in quanto il mandato senatoriale segue la scadenza del mandato locale, e questo qualche problema lo provocherà. Si mette insieme qualcuno che ha un mandato di

sette anni con altri soggetti che possono stare tre, quattro, cinque anni, non sappiamo quanto tempo. Non sappiamo quanto duri la consiliatura regionale o municipale. È veramente un intreccio di future possibili complicazioni non indifferente.

Infine resta la stranezza del divieto di mandato imperativo per i senatori che hanno anche il ruolo di consiglieri o presidenti delle giunte regionali, o sindaci e che comunque non rappresentano la globalità degli interessi nazionali. Questo è un equivoco su cui varrebbe la pena ragionare. Se avessimo, in teoria, una vera Camera dei territori, la logica sarebbe, avendo presente il modello del *Bundesrat* tedesco, non quello austriaco, di consentire il mandato imperativo necessitato da parte dell'ente territoriale. Comunque, lasciare il divieto di mandato imperativo nei confronti di soggetti che bene o male sono espressione degli enti regionali, francamente non mi pare abbia molto senso.

Venendo alle funzioni, per quanto riguarda i rapporti parlamento-governo è positivo tutto ciò che riguarda la funzionalità del primo. Bene quindi la disciplina del rapporto fiduciario. Per ciò che riguarda la fiducia, ce lo siamo già detti, uno dei punti forti della riforma è proprio il fatto che il Governo abbia un solo interlocutore.

Il problema nasce dal nuovo articolo 70 e seguenti.

Fortunatamente si è bloccata l'espansione progressiva che c'era stata delle leggi a delibera Camera-Senato, cioè paritaria, addirittura mettendo dentro l'articolo 29 e l'articolo 32. Se la seconda camera doveva essere la Camera dei territori, francamente andava orientata sulle questioni legate alle autonomie territoriali piuttosto che a questioni che dovrebbero essere tipiche della rappresentanza politica piena nazionale, come nel caso di salute e famiglia. Francamente, non c'era una gran logica in questo inserimento estemporaneo e in questa specie di calderone delle attribuzioni legislative. Ma nonostante una battuta di arresto ritengo che il numero di leggi paritarie sia ancora oggi particolarmente elevato rispetto a quelle che possono essere le esigenze di un superamento del bicameralismo paritario. In relazione alle attribuzioni che riguardano la pienezza della sovranità, come il *referendum* popolare, i trattati dell'Unione europea, la revisione costituzionale, il fatto che ci sia una presenza paritaria del Senato può dar adito a delle perplessità. Mi rendo conto che si può controdedurre su tutto questo, ma dal mio punto di vista certi tipi di attribuzione sono quelli classici della piena rappresentanza politica nazionale che, facendo un salto all'indietro nel Settecento, colleghiamo alla rappresentanza dell'Assemblea elettiva su base

popolare. Quindi le leggi in questi ambiti dovrebbero essere sottratte al criterio rigidamente paritario.

Quello che mi colpisce – ma questo riguarda in generale il procedimento – è l'ostinazione con la quale non si è voluto introdurre un procedimento conciliativo Camera-Senato che è uno dei meccanismi classici dei sistemi di snodo nel bicameralismo differenziato, condivisi in sistemi federali e regionali. Tutti i Parlamenti bicamerali in cui ci sono rappresentanti territoriali, regionali o federali che siano, prevedono, per uscire dall'*impasse* tra Camera nazionale e Camera territoriale, la procedura di conciliazione, che tra l'altro si scrive in quattro righe. In un profluvio di commi, non ci sono dieci, venti o trenta parole che dicano che si istituisce, in caso di bisogno, una commissione di conciliazione tra Camera e Senato, il che è una lacuna a mio parere gravissima.

Quindi dobbiamo esser coscienti che l'assenza della previsione esplicita della conciliazione è qualcosa che rischia di far inceppare certi ingranaggi. L'assenza delle procedure di conciliazione la vedo come una delle più gravi lacune del testo attuale.

Sulle questioni del procedimento quindi mi pare che sia rimasta la richiesta della maggioranza assoluta da parte della Camera per superare l'eventuale dissenso del Senato nell'uso e nella competenza dell'art. 117 quarto comma, cioè della clausola di supremazia. E' contraddittorio che tale decisione si affidi al consenso mediato degli enti potenzialmente gravati dalla utilizzazione della clausola. La clausola di supremazia dovrebbe essere finalizzata a consentire di eliminare gli eventuali impacci ad ostacoli localistici agli interessi nazionali. Se viene affidata in realtà la sua rimozione al consenso dei soggetti che sono gravati da questo tipo di intervento rischia di manifestarsi come inutilizzabile.

Non entro nel tema delle competenze regionali perché anche tecnicamente non c'è il tempo di fare riferimenti. Personalmente sarei contrario all'eliminazione delle materie concorrenti e la doppia lista di competenze sicuramente – mi pare di aver sentito degli esempi – sarà fonte di contenziosi di fronte alla Corte. Forse non così acerrimi come quelli che abbiamo conosciuto, ma non credo che la soluzione scelta li eviterebbe. Rimangono comunque i principi comuni e generali. Questo è un modo surrettizio che serve ad assicurare un quadro di riferimento omogeneo per cui serve per mantenere la concorrenza. Però ripeto rispetto a tutto forse non è una delle priorità. Invece vorrei solamente chiudere con due tre cose che forse sembrano banali. D'Onofrio diceva del fatto del controllo, di una sorta di consulenza preventiva della Corte costituzionale sulla legge

elettorale, che mi sembra veramente una sciocchezza e una inconcludenza pericolosissima. Cerchiamo di riflettere sulla situazione che si sarebbe creata ove la Corte Costituzionale si fosse pronunciata in via consultiva/preventiva sulla legge elettorale in modo poi smentito in sede giurisdizionale con una sentenza del tenore della sentenza numero 1 del 2014. E' evidente che la scelta oggi effettuata rischia di creare situazioni contraddittorie pericolose e in particolare di porre la Corte in un intreccio di rapporti con le componenti parlamentari e il governo. È una contraddizione che mi pare assolutamente da evitare.

L'ultima cosa: le autorità di garanzia non sono presenti oggi in Costituzione e il testo in discussione le ignora. Se ne era parlato al tempo della Bicamerale nel '97. Mi pare ormai del tutto pacifico che ci dovrebbe essere l'assorbimento di questi organismi nel testo costituzionale. Visto che sono situazioni in cui si deroga alla responsabilità Governo-Parlamento, in quanto le autorità non sono sottoposte all'indirizzo governativo, forse una parola meriterebbe di esser detta.

Se mi permettete, c'è una questione importante in relazione alle missioni militari all'estero. È singolare che nel XXI secolo utilizziamo la formula della delibera e dichiarazione dello stato di guerra, cosa che nel 1948 era già del tutto superata: già sessant'anni fa era roba vecchia che non serviva a nessuno. Oggi si riprende la vecchia impostazione prevedendosi come misura aggiuntiva il vincolo della maggioranza assoluta per la delibera introduttiva.

Il vero problema oggi è condensato nella risoluzione Ruffino del 2001, disciplinante l'invio dei corpi armati all'estero. Eliminiamo l'ipocrisia dalle missioni di pace. Sappiamo benissimo che solo a volte sono missioni di pace, ma resta il fatto che la delibera sull'invio dei corpi armati all'estero costituisce un problema reale e ricorrente mentre la delibera di stato di guerra è del tutto utopistica e comunque remota e praticamente inutilizzabile.

Conclusivamente sul testo ci sarebbero tante osservazioni non solo tecniche ma anche di buonsenso. Probabilmente, il disegno complessivo soffre della progressiva accumulazione di stimoli e di esigenze che non si è avuto il coraggio di filtrare, ma che si sono aggiunti gli uni agli altri e mi pare quindi che questo dibattito possa risultare utile per verificare i miglioramenti realisticamente apportabili.

IDA NICOTRA

Ho riletto, da poco, le riflessioni contenute nella relazione finale della commissione di esperti istituita durante il governo di Enrico Letta, e devo dire che ho riscontrato punti di continuità significativi rispetto con la riforma costituzionale, attualmente all'esame delle Camere. In primo luogo, molte analogie si possono individuare nella composizione del Senato. In particolare durante i lavori della Commissione insieme ad altri colleghi dissi, ebbi a sostenere che una configurazione "mista" della Seconda Camera, con la presenza sia dei rappresentanti delle Regioni che dei sindaci mi sembrava la più consona al sistema politico-istituzionale italiano. Ciò in considerazione del ruolo e delle funzioni relevantissime che i municipi e gli enti territoriali minori assumono nel nostro ordinamento costituzionale, non comparabili con quella di altre esperienze. Quindi ritengo che una composizione di questo tipo sia assolutamente in linea con le nostre tradizioni politico-istituzionali.

Mi sembra importante che si sia comunque prevista un'elezione di secondo grado rispetto a soggetti che sono stati già eletti e quindi già legittimati dal corpo elettorale, perché quando si afferma che il Senato risulti formato da soggetti nominati forse si dimentica che, in realtà, si tratta di personalità che, addirittura, vengono sottoposti al voto per ben due volte, del corpo elettorale prima e dai Consigli regionali poi.

La cosa che invece mi sembra disallineata rispetto ad un disegno coerente di un Senato che rappresenta le istituzioni territoriali è semmai aver lasciato immutato il testo dell'art 67 della Costituzione, in quanto la posizione delle entità substatali dovrebbe essere rappresentata in maniera unitaria, se veramente la seconda Camera deve costituire espressione degli enti territoriali minori e delle Regioni. Probabilmente siffatta modifica del sistema costituzionale è risultata troppo complessa e non praticabile politicamente, sicché l'art 67 è rimasto invariato e la riforma, da questo punto di vista, sconta una vistosa incoerenza.

Con riferimento alle autorità amministrative indipendenti sarebbe stato assai opportuno inserire una disposizione costituzionale che disciplinasse le c.d. Authority in modo omogeneo per quanto riguarda i criteri di elezione e le modalità di funzionamento. Oggi abbiamo un quadro normativo estremamente eterogeneo, ma direi che l'aspetto più rilevante riguarda le funzioni che dovrebbero essere stabilite in Costituzione, anche in considerazione del ruolo che tali organismi svolgono all'interno del quadro costituzionale. Bisognerebbe, dunque, regolamentarle con una disposizione costituzionale che magari rinviasse ad una legge ordinaria di carattere generale.

Passando alle nuove modalità di elezione del capo dello Stato il discorso, a mio parere, diviene più complesso. L'elevamento dei quorum è stato ritenuto da molti osservatori un aspetto negativo, in quanto, in tal modo, si darebbe la possibilità ad una minoranza parlamentare di condizionare la scelta del Capo dello Stato. E da questo punto di vista le critiche probabilmente hanno il loro fondamento. Tuttavia, se osserviamo il sistema nel suo complesso, quale risultante della riforma costituzionale e della legge elettorale, in fase di approvazione in Parlamento, emerge una posizione molto marcata del governo. Alla luce del rafforzamento delle prerogative dell'esecutivo, forse, è opportuno mantenere una norma che, alzando il quorum, costituisca un bilanciamento fra i poteri dello Stato, con un Presidente della Repubblica che sia espressione anche delle minoranze parlamentari, al netto delle capacità e del carisma di ciascun Presidente della Repubblica, capace di emanciparsi rispetto alla maggioranza che lo ha votato, com'è accaduto con il primo settennato di Giorgio Napolitano.

Controllo preventivo della Corte costituzionale. Qui sono assolutamente d'accordo con l'idea che un controllo di questo tipo sia assolutamente inopportuno, perché la Corte verrebbe attratta nell'agone politico finendo per essere un organo che può essere tirato per la giacchetta a destra, a sinistra o al centro. E questo lo reputo assolutamente incongruo in un sistema che ha bisogno di organi imparziali come degli organi parziali, e di mantenere netta la differenza tra gli stessi.

Passando alle questioni relative all'aspetto che avevamo sottolineato anche in commissione, e cioè la necessità di coinvolgere anche i cittadini nelle dinamiche politiche. Vedo che qui si è fatto un passo importante, perché si è inserito il referendum propositivo, che riprende molto quanto aveva elaborato la commissione presieduta da Gaetano Quagliariello.

Sulla deliberazione dello stato di guerra, lo abbiamo detto, mi sembra assolutamente irrazionale.

La legge elettorale. Io vedo di buon grado l'idea che il premio venga dato alla lista e non alla coalizione, perché abbiamo visto tutti i danni di questi venti anni in cui il premio attribuito alla coalizione ha prodotto governi che non hanno governato, partiti che sono stati in grado di ricattare la maggioranza, e questo è successo a destra come a sinistra, e abbiamo un quadro assolutamente bipartisan per poter dire che questo sistema non è andato. Di contro l'idea di avere abbassato la soglia per l'accesso in Parlamento a mio modo di vedere attenua, e forse sarebbe da dire che a questo punto non ci sarebbe neanche bisogno della soglia, però in ogni caso una soglia più bassa attenua la disproportionalità che ci potrebbe essere tra il premio di maggioranza e lo sbarramento, e

quindi rispetto all'inizio si è molto attenuata questa cosa della soglia. La legge elettorale si basa su di un equilibrio molto delicato tra rappresentanza e governabilità, quindi se è consentita e se è rafforzata la governabilità, dall'altra parte bisogna rafforzare pure la rappresentanza, e secondo me questo è un fatto assolutamente positivo in un quadro di democrazia che vuole essere una democrazia dell'alternanza ma che deve essere una democrazia che rappresenta tutte le parti della società, quindi il pluralismo assoluto che c'è nella società, anche perché ricordiamo che questo è anche il modo per evitare i conflitti. Portare in Parlamento forze politiche anche ridotte che però non hanno la possibilità di condizionare il governo è un fatto da questo punto di vista positivo.

FELICE GIUFFRÈ

Con riferimento al disegno di riforma costituzionale in via di approvazione mi sembra opportuno porre l'attenzione, sinteticamente, su tre aspetti.

In primo luogo, con riguardo alla revisione del Titolo V della Costituzione, ritengo estremamente positiva l'eliminazione della potestà legislativa concorrente, così come concepita dall'entrata in vigore della Carta del 1948 e confermata con la novella del 2001, atteso che la stessa non sembra aver contribuito al rafforzamento dell'autonomia regionale e non ha nemmeno consentito un chiaro riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni. Sotto questo profilo, l'apparentemente rigido criterio di riparto della competenza concorrente tra i due livelli di governo coinvolti si è subito evoluto, per via pretoria, in un modello flessibile "ad equilibrio instabile", la cui fisionomia è stata determinata - talvolta per l'effetto di meri episodi o contingenze - dalle esigenze di riaccentramento a livello statale fatte proprie dal legislatore nazionale e, in ultima analisi, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. La redistribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni prevista dal d.d.l. di riforma costituzionale appare, dunque, maggiormente rispondente alle esigenze e alle dinamiche emerse nell'esperienza regionale italiana. Le competenze sono assegnate allo Stato o alle Regioni in via esclusiva; nondimeno, allorché appaia necessario preservare interessi unitari, anche negli ambiti competenziali assegnati alle seconde lo Stato può sempre intervenire in forza di una clausola di supremazia che evoca la potestà concorrente disciplinata dalla Legge fondamentale tedesca. Per altro verso, la redistribuzione delle materie tra i due livelli di governo coinvolti non esclude la possibilità di tutelare ulteriori livelli di interesse nazionale

attraverso la legislazione dello Stato nelle materie c.d. “trasversali”. Il nuovo meccanismo di riparto avrà, presumibilmente, effetti positivi in termini di semplificazione dei confini delle competenze e, dunque, conseguentemente, di riduzione del contenzioso costituzionale.

Tuttavia sono d'accordo, con quanto già osservato dal prof. de Vergottini in merito all'eccessivo appesantimento – secondo il testo approvato alla Camera - della procedura per l'esercizio della competenza legislativa statale in forza della clausola di supremazia. Osservo, in proposito, che le ragioni che hanno condotto il nostro sistema negli anni, anzi nei decenni, ad avere una bipartizione delle competenze flessibile, al di là di quanto formalmente prevedeva il testo costituzionale, risalgono ad un quadro di sistema, ad esigenze proprie della società contemporanea, all'appartenenza del nostro ordinamento sovranazionale e ai vincoli che impongono il contenimento della spesa pubblica. Si tratta, quindi, di istanze che, se non disciplinate in maniera puntuale, sono, comunque, suscettibili di riemergere nella legislazione, nella prassi dei rapporti tra gli enti e, infine, nella giurisprudenza costituzionale. Per tale ragione, mi sembra possa essere utile semplificare o alleggerire il meccanismo di attivazione della clausola di supremazia a garanzia dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento e dell'interesse nazionale; diversamente, infatti, vi sarebbe il rischio, come avvenuto in passato, di un aggiramento delle procedure costituzionali e, dunque, dell'emersione per via pretoria di ulteriori meccanismi di accentramento delle competenze, con strumenti non previsti per questo tipo di finalità.

Un secondo aspetto su cui riflettere riguarda l'assenza, nel disegno di riforma, di previsioni sui partiti politici. Il d.d.l. di revisione costituzionale interviene in maniera consistente sulla forma di governo, razionalizzandola attraverso la semplificazione del rapporto fiduciario, previsto soltanto tra il Governo e la Camera dei Deputati, e la previsione di una nuova legge elettorale, che si caratterizza per un forte premio di maggioranza in favore del partito che otterrà almeno il quaranta per cento dei consensi, al primo turno o in seguito ad un eventuale ballottaggio. Ebbene - com'è noto - gli elementi che segnano la fisionomia di una forma di governo sono le norme costituzionali, le prassi dei rapporti tra gli organi costituzionali (quando, come accade nella Costituzione italiana, sono presenti norme dette “a maglie larghe”), la legge elettorale, nonché l'assetto del sistema dei partiti. Ora, a me pare che proprio un intervento normativo o, comunque, una riflessione sul modello partitico sarebbe stato necessario nell'ambito della riforma in corso di approvazione. La regolamentazione dei partiti incide, infatti, in maniera considerevole, anzi decisiva, sulla fisionomia di una forma di governo, sicché, nel momento in cui si interviene sulle norme di organizzazione e sulla legge elettorale, si dovrebbe “chiudere il cerchio” con l'adozione di una organica regolamentazione dei partiti sulla scorta dell'art.

49 Cost. Occorre considerare che il fenomeno della personalizzazione della politica, dovuto tanto alla caduta della tensione ideologica tipica del c.d. "secolo breve", quanto allo sviluppo delle nuove tecnologie, non fa venir meno e, piuttosto, accresce la necessità di una disciplina del partito politico. Le associazioni partitiche, infatti, continuano a rappresentare un elemento essenziale per giungere ad alternative visioni di sintesi nell'interesse generale, ma anche per assicurare quell'azione di "pedagogia politica", favorisce la consapevole partecipazione democratica e la legittimazione delle istituzioni. Ad avviso di chi scrive, dunque, sarebbe stato opportuno intervenire sull'art. 49 Cost., magari chiarendo il senso della clausola relativa al c.d. "metodo democratico", che è stata interpretata, nel corso degli anni, in maniera restrittiva. Anche se oggi, probabilmente, non esistono margini per integrare la riforma approvata alla Camera, intervenendo anche sull'art. 49, mi sembra opportuno impegnare il Parlamento affinché affronti al più presto il tema dei partiti politici.

Il terzo profilo su cui vorrei riflettere riguarda l'eccessiva timidezza che questa riforma riserva alle regioni a statuto speciale. Si tratta, a mio avviso, di una questione delicatissima perché la "specialità regionale" è, in molti casi, divenuta solo uno strumento retorico della politica, privo di reale sostanza programmatica e operativa. Ho l'impressione che si sarebbe dovuto intervenire con un meccanismo differente rispetto alla clausola adottata, che prevede l'applicazione delle vecchie norme statutarie fino alla riforma degli statuti, previa intesa tra stato e regione. Sarebbe stato, forse, più utile ed opportuno estendere la seconda riforma del titolo V anche alle regioni a statuto speciale, salvo eventuali negoziazioni tra lo stato e le attuali regioni ad autonomia differenziata per prevedere diverse e più articolate forme di autonomia. Vale rammentare, a titolo esemplificativo, che la Regione Siciliana è sostanzialmente commissariata dal Governo per ragioni finanziarie, perché in una condizione definita, da più parti, "di dissesto non dichiarato", atteso che il dissesto della Sicilia produrrebbe, verosimilmente, gravi conseguenze anche a livello nazionale.

Del resto, lo Statuto siciliano risale al 1946 e i relativi istituti non sono per nulla più favorevoli all'autonomia regionale rispetto alle previsioni del nuovo titolo V Cost. Al riguardo, basti pensare ad una delle ultime sentenze della Corte costituzionale, che ha visto come relatore il Presidente Mattarella, in materia di Commissario dello Stato e dei meccanismi di controllo delle leggi regionali siciliane. Ebbene, il meccanismo previsto dallo Statuto è fortemente limitativo dell'autonomia e, ciò nonostante, all'indomani dell'entrata in vigore della l.c. n. 3/2001, l'Assemblea regionale siciliana aveva auspicato il mantenimento del controllo preventivo per rivendicare l'identità istituzionale dell'isola e ribadire il carattere speciale del proprio statuto. Anche su questo punto credo che si possa intervenire invertendo l'ordine dei fattori ed applicando la normativa generale anche alle regioni a

statuto speciale, con la previsioni di negoziati che possano condurre ad eventuali future differenziazioni autonomiste. Diversamente, credo che difficilmente le regioni a statuto speciale supereranno fonti di autonomia che talvolta, come nel caso siciliano, sono più antiche della stessa Costituzione repubblicana.

CESARE PINELLI

Le mie osservazioni saranno incentrate prevalentemente sulla congruenza interna di certe disposizioni del progetto di riforma.

Il divieto di mandato imperativo per i senatori appare incongruo nel momento in cui si dice che rappresentano non più la nazione ma le istituzioni territoriali. Se si volesse cercare, per non renderlo incongruo, una formula comprensiva per i deputati e i senatori, la si potrebbe trovare nell'essere gli uni e gli altri "rappresentanti della Repubblica", che secondo l'art. 114 è costituita dallo Stato e dalle autonomie (o "istituzioni") locali.

Quanto al procedimento legislativo, si può dire che nel corso dei lavori parlamentari siano state progressivamente aumentate le ipotesi in cui Camera e Senato esercitano paritariamente la funzione legislativa. In ogni caso, un conflitto può sorgere sia sulle parole usate in riferimento alle materie oggetto dei diversi procedimenti sia in riferimento ai congegni procedurali che sono stati introdotti. E la composizione di ogni conflitto è affidata alla disposizione secondo cui "I presidenti delle Camere decidono d'intesa tra loro le eventuali questioni di competenza secondo le norme dei rispettivi regolamenti". Intanto si potrebbe essere più espliciti, e parlare apertamente dei "conflitti" che si possono porre tra Camera e Senato: non c'è nulla di male. Inoltre ci si può chiedere cosa potrebbe succedere ogni volta che i due presidenti non raggiungessero un'intesa, ipotesi non peregrina in presenza di Camere composte e quindi legittimate diversamente. Questa disposizione mi sembra molto debole. Lascio impregiudicato se non convenga prevedere un comitato interparlamentare *ad hoc*. La questione meriterebbe comunque una riflessione supplementare.

Quanto alle funzioni delle due Camere (art. 55), sottopongo le seguenti osservazioni:

c. 1 – Camera “titolare del rapporto di fiducia del Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico” Pone il problema dei casi di esercizio della funzione di indirizzo politico diversi dalla fiducia. Si capisce che per le funzioni legislative e di controllo si dica “esercita”, essendovi un concorrente esercizio del Senato, esplicito nel primo caso e implicito per il controllo (concorre alla valutazione delle politiche pubbliche ecc.), ma non per l’indirizzo politico. D’altra parte, che la Camera sia titolare del rapporto di fiducia, lo dice già l’art. 94. Si può allora mettere: “La Camera dei deputati è titolare della funzione di indirizzo politico ed esercita le funzioni legislative e di controllo dell’operato del Governo”.

c. 2 – Il Senato: dopo “Concorre alla valutazione delle politiche pubbliche” metterei e “alla verifica dell’attuazione amministrativa delle leggi dello Stato” anziché “dell’attività delle pubbliche amministrazioni, alla verifica dell’attuazione delle leggi dello Stato”. L’attività delle pp.aa. è locuzione troppo generica, e per capire di cosa stiamo parlando l’unica cosa è parlare dell’attuazione delle leggi, che c’è già, e a cui si può allora aggiungere “amministrativa”. E’ più pulito.

L’attribuzione alla Corte costituzionale del ricorso preventivo sulla legittimità costituzionale delle leggi elettorali si spiega facilmente dopo la sentenza 1/2014. Il che non significa che la soluzione sia soddisfacente. Può soddisfare le preoccupazioni presenti nell’attuale legislatura, non certo quelle di chi abbia presente che la revisione costituzionale dovrebbe dettare disposizioni destinate a durare al di là di una pur rispettabile contingenza politica. D’altra parte mi pare evidente che il parlamento non intenda fare il passo ben più lungo che sarebbe richiesto da una previsione del ricorso preventivo delle minoranze su tutte le leggi. Se così è, tanto varrebbe allora lasciare soltanto la norma transitoria, che prevede il ricorso sulla legge elettorale in questa legislatura.

In via subordinata, se l’art. 72 del testo di riforma dovesse prevederlo stabilmente, il comma aggiunto all’art. 134 potrebbe essere soppresso, aggiungendo all’attuale testo, dopo la parola “Costituzione”, le seguenti: “; sulle questioni su cui sia chiamata a pronunciarsi nell’esercizio di altre competenze attribuite dalla Costituzione o da leggi costituzionali”. Così si eviterebbe il c. 2, (non c’è bisogno di ribadire il contenuto dell’art. 72 all’art. 134, dove crea una disarmonia, perché la Costituzione vigente non indica i modi di accesso alla Corte (regolati dalla

l.cost del 1948) ma solo le sue competenze, fra cui il giudizio di legittimità su leggi e atti aventi forza di legge, nel cui ambito a rigore potrebbero comprendersi le leggi elettorali), si fa un riferimento implicito ma chiaro alla l.cost. del 1953 relativa al giudizio di ammissibilità della Corte sul referendum e si esplicita, cosa ovvia ma che non guasta ribadire, che le competenze della Corte possono essere attribuite solo con legge costituzionale.

Nel nuovo testo dell'art. 97 a "imparzialità e buon andamento" si aggiunge "trasparenza". L'art. 118 comma 2 dice che "le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori". L'art. 118 c. 2 oltre a ripetere in parte, per la trasparenza, l'art. 97, andrebbe comunque inserito, per la parte nuova, appunto nell'art. 97. Inoltre "assicurare la semplificazione" in italiano non significa nulla, casomai dovrebbe dirsi "semplicità". Infine, come ipotesi massima, sopprimerei del tutto questo comma, frutto di cattiva retorica e pleonastico perché già compreso nei suoi contenuti dall'art. 97 come vivificato dopo la l. 241 del '90.

MARIA CRISTINA GRISOLIA

Nonostante il Ministro Boschi avesse preannunciato, subito dopo il voto del Senato, che il progetto di riforma costituzionale avrebbe avuto bisogno di ulteriori modifiche anche sostanziali, il passaggio alla Camera non ha poi registrato le variazioni che molti si aspettavamo.

Come sappiamo, infatti, l'atteggiamento poco dialettico assunto dal Governo, unito al comportamento di radicale opposizione delle minoranze, hanno fortemente alterato la discussione, impedendo che il risultato finale fosse quello che poteva essere se il processo di approvazione fosse stato meno travagliato.

Naturalmente non possiamo avanzare alcuna ipotesi certa sia nell'uno che nell'altro senso. Solo in futuro, dopo la probabile approvazione del progetto, si potrà meglio valutare lacune ed errori.

E' un fatto, tuttavia, che, rispetto a quella che era la proposta iniziale, non pochi sono stati i cambiamenti introdotti, i quali, mi pare, migliorano non poco l'impianto originario.

Solo per fare un esempio, significativi appaiono i progressi fatti nella configurazione della seconda Camera la quale, a fronte delle minori funzioni attribuite, risultava all'inizio, per una serie di incongruenze e difetti, anche privata di una dignità costituzionale pari a quella riconosciuta all'altro ramo del Parlamento. Quasi che la titolarità di minori competenze togliesse ad essa la legittima qualifica di organo sovrano. E ciò sia in ragione di una composizione troppo eterogenea e istituzionalmente complicata dall'intreccio di funzioni in capo ai singoli componenti, sia in riferimento ad una disciplina che ne riduceva notevolmente le tutele collegate al loro *status* costituzionale.

Rispetto a quel testo, sono oggi definitivamente scomparsi i membri di diritto (e, cioè, i presidenti delle regioni e delle province autonome, oltre che i sindaci dei comuni capoluogo delle regioni e delle province autonome); sono stati sensibilmente ridotti i senatori di nomina presidenziale che, senza una motivazione davvero convincente, venivano a costituire una quota non indifferente della nuova componente senatoriale; si è passati da una inspiegabile ed politicamente incongrua rappresentanza egualitaria di tutte le regioni, ad una rappresentanza che tiene conto della consistenza numerica della loro popolazione. Si è, infine, confermato, anche per i membri del Senato, lo stesso *status* riconosciuto ai membri della Camera, estendendo ad essi le garanzie previste al secondo e al terzo comma dell'art. 68 Cost., garanzie prima - inspiegabilmente - riconosciute solo a quest'ultimi.

Certo, come sottolineavo all'inizio, si poteva fare anche di più.

Senza qui rinverdire la originaria critica da me mossa circa l'opzione operata dal progetto relativa alla elezione dei membri della seconda Camera tutta "interna" ai consigli delle regioni e delle province autonome (oltre che, per un quinto, tra i sindaci dei rispettivi territori), rimane la configurazione di una rappresentanza, non del tutto chiara e compiuta, costruita, come è, equivocamente, sul mantenimento dell'antico principio del "divieto del mandato imperativo".

Principio che non si è voluto mettere in discussione, ma che mal si concilia con un organo chiamato ad esprimere gli interessi soprattutto locali.

Ma non sono queste le uniche incongruenze.

Molte le osservazioni da fare anche sotto il profilo delle funzioni e del processo legislativo, che già sono state avanzate in altri interventi e sulle quali non posso qui dilungarmi. Resta il fatto

che molte di queste disposizioni comporrebbero quella che è stata definita la parte del progetto “ormai consolidata” la quale, secondo l’interpretazione data all’art. 104 del regolamento del Senato, non sarebbe più modificabile.

Diamo per accettata tale interpretazione.

In tale prospettiva, mi pare utile soffermarmi su alcuni profili che hanno subito, nel passaggio dal Senato alla Camera, alcune modifiche e, dunque, lasciano ancora aperte le soluzioni finali.

Mi riferisco, in particolare, ai meccanismi di garanzia e di *check and balances* introdotti nel progetto, i quali costituiscono certamente uno dei profili centrali dell’intera proposta. La quale, nonostante le ovvie lacune ed omissioni dovute alla mancata considerazione dei più ampi e pertinenti aspetti legati alla forma di governo, non poteva certo omettere di considerare strumenti in grado di bilanciare il maggior peso politico che comunque viene ad assumere la maggioranza di governo. Ciò in virtù dello stretto rapporto che si dovrebbe realizzare tra riforma costituzionale e nuova legge elettorale.

Sotto tale profilo, vengono in primo luogo in considerazione le disposizioni che disciplinano l’attività normativa dell’Esecutivo.

Come è noto, la questione ruota intorno al nuovo equilibrio che si tenta di realizzare tra le esigenze sempre più pressanti della “governabilità”, oggi portate avanti dal Governo attraverso l’uso (e l’abuso) della decretazione d’urgenza, e le opposte esigenze della “legalità” (intesa questa come regolarità nei processi normativi) di cui, invece, sono soprattutto portatrici le forze di opposizione. Un equilibrio, che si vuole garantire attraverso la creazione di percorsi alternativi, i quali, tutti interni questa volta all’organo parlamentare, permettano all’Esecutivo una uguale rapidità di decisione.

In questa logica, la proposta accompagna, come è noto, alla previsione di vincoli più rigorosi alla decretazione di urgenza, l’istituzione, a favore del Governo, di una corsia preferenziale, capace di pilotare entro gli ordinari canali parlamentari tutti quei provvedimenti che si rendessero necessari e non procrastinabili.

L'istituto, come sappiamo, è quello del "voto a data certa" che, nella formulazione originaria dell'ultimo comma dell'art.72 Cost., prevedeva: "Il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta ovvero entro un termine inferiore determinato in base al regolamento tenuto conto della complessità della materia". La norma stabiliva, infine, che "Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, (fosse) posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale".

Come molti sottolinearono, appariva evidente l'eccessivo sbilanciamento, a favore dell'Esecutivo, di un potere che, così come previsto, risultava privo di limiti, sia sostanziali che procedurali.

Opportune, dunque, per non dire necessarie, le modifiche già apportate al testo dal Senato. Il quale, raccogliendo le critiche avanzate da più parti, precisava e limitava meglio tale facoltà, in modo da impedire –se solo l'Esecutivo lo avesse voluto - che esso potesse provocare con la sua azione un vero e proprio sconvolgimento nei lavori parlamentari e nelle priorità, già decise, delle scelte politiche.

Al testo inizialmente proposto dal Governo veniva pertanto aggiunta l'ampia categoria delle leggi bicamerali che, o per il loro rilievo istituzionale o per il loro particolare peso politico, erano depennate dalla facoltà dell'Esecutivo.

Ulteriori modifiche sono state aggiunte anche dalla Camera, che ha ampliato il numero delle leggi sottratte al potere del Governo.

E' stato poi aumentato, da sessanta a settanta giorni, il tempo necessario per l'approvazione del progetto. Termine che può essere ulteriormente differito (non oltre quindici giorni) in relazione ai tempi di esame in Commissione, nonché alla complessità della materia.

La modifica più importante riguarda, però, il comma finale del nuovo art. 72 Cost.

Scompare, infatti, la previsione (già contenuta nel progetto iniziale) che, decorso il termine, si proceda alla immediata votazione, senza modifiche, del testo proposto o accolto dal Governo.

Al suo posto vi è invece il rinvio, per la definizione delle “modalità” e dei “limiti del procedimento”, al regolamento della Camera, al quale è dunque affidato il compito di precisare gli ulteriori elementi dell'*iter* procedurale.

Non possiamo sapere se la norma potrà risorgere con le disposizioni regolamentari, anche se evidentemente “eccedente” rispetto alla normativa costituzionale di riferimento. E' un fatto, comunque, che, così trasformata, la disposizione in esame non risolve più l'intero procedimento.

Scomparsa, infatti, quella che appariva una vera e propria norma “ghigliottina”, nulla è più detto circa l'eventualità che non si pervenga, entro i termini previsti, all'approvazione della proposta governativa.

Sarà, dunque, il regolamento a risolvere la questione.

Se così è, sarebbe stato meglio che fosse la Costituzione, e non le norme parlamentari, a dettare eventuali regole di chiusura, evitando così che parti tanto delicate e “sensibili” fossero lasciate alla disponibilità di maggioranze che, con molta probabilità, saranno non solo forti, ma anche sovra rappresentate.

Ma questa è parte ancora modificabile e speriamo che il Senato voglia tornare a discuterne.

Sempre sotto il profilo delle garanzie, di indubbio rilievo è anche la scelta di rivedere le modifiche apportate dal Senato all'art. 74 Cost.

Nella sua attuale stesura tale norma, aggiunge alla disciplina originaria, il solo riferimento della proroga dei termini di promulgazione (30 giorni) in caso di legge di conversione dei decreti del Governo. E ciò al fine di permettere al Presidente, pena la decadenza del decreto, i controlli necessari su atti spesso di grande rilievo e complessità.

Scompare, invece, il confuso e non risolto richiamo a quello che appariva una sorta di rinvio parziale riferito alla impugnazione di “specifiche disposizioni della legge da promulgare”.

Una ipotesi, questa, che, così come formulata, non appariva diversa dalla situazione attuale a meno di non collegarla ad una possibile promulgazione parziale, alla quale però la norma non faceva alcun esplicito riferimento, lasciando sospesa ogni interpretazione a riguardo.

La eliminazione di questa disposizione è , dunque, assai condivisibile. E ciò, non solo perché toglie una norma evidentemente confusa, ma soprattutto perché dà ragione di una certa prudenza nel modificare una disciplina, quella contenuta nell'art. 74 Cost., la quale, bisognosa come è di una vera e propria riscrittura a fronte di una prassi che ne ha quasi completamente stravolto il senso, non può certo risolversi in correzioni parziali e estemporanee, che poco migliorano i complessi meccanismi di controllo delle fonti ordinamentali.

Meglio nessuna riforma che riforme incomplete e confuse, e spero che tale decisione rimanga immutata.

Sempre in tema di garanzie, ma questa volta riferite agli assetti degli organi costituzionali, qualche accenno alle nuove maggioranze richieste per l'elezione del Presidente della Repubblica e alle modalità di elezione dei giudici costituzionali.

Il testo approvato dal Senato prevedeva, come è noto, che, dopo il quarto scrutinio, la maggioranza richiesta per eleggere il Presidente della Repubblica fosse ridotta dai due terzi ai tre quinti e che, dopo l'ottavo scrutinio, fosse sufficiente la maggioranza assoluta.

Il testo uscito dalla Camera cambia ulteriormente la nuova disciplina, prevedendo che, dopo il settimo scrutinio, la maggioranza richiesta non sia più quella assoluta, ma dei tre quinti, non degli aventi diritto al voto, ma dei votanti. E ciò al fine, evidentemente, di favorire accordi che comprendano il più possibile componenti politiche estranee alla maggioranza di governo. Una scelta, questa, tuttavia, che presenta il pericolo, subito paventato, di esporre l'elezione del Presidente a facili ricatti o ad apparentamenti non sempre motivati da interessi trasparenti.

La modifica, nonostante i molti pareri contrari espressi anche in questa sede, mi pare possa essere comunque meglio della "consegna" del Capo dello Stato alla sola maggioranza di governo. O, meglio, tra le due alternative, si potrebbe forse cercare una terza ipotesi, recuperando magari la proposta (dibattuta anche all'interno della Commissione Letta) di possibili forme di ballottaggio, se del caso, da precisare e regolare.

Mi pare, infatti, che essa, più che l'innalzamento delle maggioranze, potrebbe offrire la possibilità di confronti più leali e proficui tra i vari schieramenti in campo.

Del tutto condivisibili, invece, le modifiche all'art. 135 Cost. che, nel testo approvato dal Senato, separava la componente eletta dal Parlamento, nel senso che tre dei cinque giudici costituzionali fossero eletti dalla Camera e due dal Senato.

L'attuale progetto, ripristina, a mio parere opportunamente, la disposizione attualmente vigente. La quale, fra le più felici approvate dall'Assemblea costituente dopo un lungo ed articolato dibattito, concilia perfettamente, senza indulgere in dannosi particolarismi, le esigenze di una ampia ed articolata composizione del nostro più importante organo di garanzia ordinamentale con quelle di una equilibrata espressione degli interessi e delle esigenze sottesi al meccanismo di controllo costituzionale.

Anche su questo punto spero non si ritorni più a discutere.

Infine, qualche parola sull'ipotesi inserita dal Senato - e confermata dalla Camera - di affidare alla Corte costituzionale il giudizio preventivo sulla legittimità delle leggi che disciplinano le elezioni dei membri delle due Camere.

Giudizio che, nel testo attuale, è ampliato anche, in via transitoria, alle leggi approvate nella legislazione in corso alla data del varo della riforma costituzionale.

L'idea non è di poco conto, chiamando in causa il giudice delle leggi su una decisione che assume una valenza più politica che istituzionale.

La disposizione fa parte ormai della parte "consolidata" del progetto e, se mai, potrebbe essere modificata solo in riferimento alla disposizione transitoria.

A riguardo proprio il Presidente della Consulta ha espresso una ferma critica, lamentando che ciò finirebbe per attribuire alla Corte funzioni non in linea con il ruolo ad essa attribuito. Un ruolo, che sappiamo, si fonda su un meccanismo di impugnazione basato su un giudizio che non è mai preventivo ed astratto, ma piuttosto basato sul fatto e sulla azione dei soggetti ai quali si riconosca la titolarità degli interessi lesi.

Molti, anche in questa sede, hanno condiviso tale posizione, che ha indubbie ragioni a suo favore.

Tuttavia, proprio alla luce della sentenza n.1 del 2014 che ha improvvisamente aperto nuovi sbocchi al controllo della Corte, ma soprattutto, a fronte dell'evoluzione di un sistema sempre più

complesso e bisognoso di nuove tutele e garanzie, mi sembra che l'affidare alla Consulta giudizi così importanti per la nostra democrazia costituisca un elemento di per sé positivo. E ciò nonostante i molti problemi che si prospettano e che, naturalmente, non ignoro.

MARCO OLIVETTI

Io inizierei con alcune osservazioni parzialmente discordanti rispetto a quanto è stato detto finora.

1. In primo luogo, a mio avviso, non si può non rilevare che il segno complessivo delle modificazioni che la riforma apporta al titolo V sia una marcata spinta centralizzatrice, che mi pare vada ben oltre quelle correzioni all'art. 117 che in più occasioni – anche durante i lavori della Commissione nominata dal governo Letta – in molti abbiamo ritenuto necessarie. Mi limito a questo rilievo di fondo, senza entrare nel dettaglio di questa affermazione che andrebbe certo motivata, ma forse su questo punto si può affermare che *facta notoria probationem non egent*.

2. Riguardo alla Camera delle autonomie trovo un po' paradossale che una riforma che in molti abbiamo tanto atteso non solo nella prospettiva del superamento del bicameralismo perfetto, ma anche come completamento della riforma del titolo V adottata nel 2001, venga introdotta nel nostro ordinamento proprio nel momento in cui si procede allo svuotamento della garanzia costituzionale della potestà legislativa regionale.

3. Se, nonostante ciò, la soluzione della Camera delle autonomie pare condivisibile, resta tuttavia il dubbio su come effettivamente funzionerà il Senato delineato nel progetto di riforma. Al riguardo mi pare che non siano emerse indicazioni chiare su come funzionerà un Senato di questo tipo, che sarà certo molto diverso da quello attuale, rispetto al quale esso dovrebbe rappresentare una cesura profonda come quella rappresentata dal Senato repubblicano rispetto al Senato di nomina regia previsto dallo Statuto albertino. Dunque un Senato che non sappiamo veramente come sarà, ma che certo sarà qualcosa di totalmente diverso rispetto al Senato attuale: per il numero ridotto dei suoi componenti, per i tempi di lavoro a sua disposizione (che dovranno essere organizzati "a ridosso" delle deliberazioni legislative della Camera), per il fatto che i suoi componenti eserciteranno anche un altro mandato elettivo.

4. Per quanto riguarda la clausola di supremazia, la mia valutazione è opposta rispetto a quelle proposte poco fa dal prof. de Vergottini e dal prof. Giuffrè: a mio avviso, la maggioranza

assoluta della Camera dei deputati come condizione per l'esercizio della clausola di supremazia è il livello minimo necessario perché il riparto di competenze legislative, che pur continuerebbe ad essere previsto in Costituzione anche dopo questa riforma, conservi un pur qualche significato costituzionale, vale a dire perché esso non risulti disponibile liberamente dalla maggioranza parlamentare di un dato momento storico. Anzi, nella prospettiva di un regionalismo basato su garanzie costituzionali, la clausola di supremazia dovrebbe essere attivabile solo con il consenso del Senato: poiché con tale clausola si deroga al riparto di competenze costituzionalmente garantite, solo la necessità del consenso della Camera delle autonomie (dunque delle Regioni come sistema) nel momento in cui si prescinde da quello di ciascuna singola Regione, che vede invasa la sua sfera di competenze dall'intervento statale, sarebbe una compensazione adeguata, in una prospettiva autonomistica. Tuttavia, se si ritiene – come hanno ritenuto gli autori del progetto di riforma – che questa soluzione sia eccessivamente limitativa rispetto all'uso di questa tecnica, occorre almeno prevedere una condizione procedimentale differenziata rispetto alla maggioranza semplice della Camera, in quanto, altrimenti, non resterebbe proprio nulla della garanzia costituzionale del regionalismo legislativo e sarebbe stato forse più sensato eliminare del tutto dalla Costituzione il riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni, sostituendo al regionalismo legislativo un regionalismo puramente amministrativo. In conclusione, a mio avviso la clausola di supremazia dovrebbe almeno restare così com'è, casomai il suo esercizio dovrebbe essere reso più difficile, non certo facilitato.

5. La soluzione dell'innalzamento del *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica non mi convince affatto, non solo perché si continua a coltivare il mito del Presidente "di tutti", che presuppone quasi una "non-politicità" del ruolo presidenziale che non esiste nella realtà, ma anche – anzi soprattutto – in quanto il voto a scrutinio segreto e la frammentazione della rappresentanza parlamentare (che con la nuova legge elettorale potrebbe riprodursi nello stesso partito di maggioranza) rischia di paralizzare per molti scrutinii l'elezione presidenziale: una paralisi che oggi sarebbe molto più difficilmente tollerabile che negli anni sessanta o settanta (come le elezioni presidenziali del 2013 mi pare abbiano dimostrato).

6. Riguardo alla legge elettorale, a mio avviso, il problema più grave sta nel rapporto fra elettori ed eletti, perché non si è scelta fino in fondo né la via delle preferenze, né quella (a mio parere preferibile) dei collegi uninominali o comunque di collegi di ridotte dimensioni nei quali l'elezione si svolga effettivamente (come nel caso spagnolo). Il carattere nazionale dell'elezione è invece dominante e la scelta dei parlamentari è una variabile dipendente dell'elezione del leader

della maggioranza su scala nazionale, con la spiacevole conseguenza che la distribuzione dei seggi su scala nazionale con ricaduta locale (abbinata alle candidature multiple) rischia di produrre degli eletti “casuali” nei singoli collegi. Il rischio è che la crisi della rappresentanza che si manifesta con lo scollamento nel rapporto elettore-eletto non sia per nulla ridotta, ma conservi la dimensione attuale.

7. L'emendamento Giorgis, che introdurrebbe il controllo di legittimità costituzionale della legge elettorale, non mi sembra così sbagliato come molti hanno detto in precedenza. Visto che la Corte costituzionale si è inventata arditamente il controllo sulla legge elettorale che ha svolto nella sent. n. 1/2014 (cosa che secondo me avrebbe invece dovuto evitare di fare), tanto vale “istituzionalizzare” questo controllo, anticipandolo alla fase immediatamente successiva all'approvazione della legge: in tale sede potrebbe valere informalmente quella formula che spesso si sente in televisione nei matrimoni americani, per cui o si parla ora o si tace per sempre. Cioè sarebbe meglio che chi ha da lamentare qualcosa sulla legge elettorale potesse farlo subito dopo la sua adozione, non una decina di anni dopo, una volta che la legge elettorale è stata applicata per eleggere il Parlamento, con tutti i dubbi sulla legittimità di quest'ultimo che ne sono derivati. Ovviamente il controllo preventivo sulla legge elettorale non renderebbe giuridicamente impossibile un controllo successivo nelle forme che abbiamo visto con la sent. n. 1/2014, ma lo renderebbe meno probabile, almeno sulle macro-questioni di legittimità costituzionale, quelle relative non ai dettagli della legge, ma al suo stesso impianto.

8. Un ultimo rilievo. Io spero che – malgrado i suoi non pochi limiti – questa riforma vada in porto e che entri in vigore (soprattutto in quanto rimuove il bicameralismo paritario), ma spero anche che sia l'ultima volta per un po' di tempo che si discute di riforme costituzionali di ampio raggio (di “grandi riforme”). Credo tuttavia che il discorso sulle riforme della Costituzione non finirà qui: avremo bisogno di tante altre piccole riforme costituzionali, su vari temi specifici, cioè di quella manutenzione costituzionale che è affare ordinario nelle democrazie costituzionali consolidate. In questa prospettiva, mi pongo un problema, che è stato sollevato negli scorsi mesi da Vincenzo Lippolis, e che in un primo momento ha generato in me delle forti perplessità: quello dell'opportunità di riconoscere al Senato un potere di veto nella riforma costituzionale, come accadrebbe secondo il testo attuale, che lascia immutato l'art. 138. In astratto, da regionalista e autonomista convinto, il potere di veto del Senato mi pare necessario, in quanto presidio del riparto di competenze Stato-Regioni (o di quel che ne resta). Ma proprio l'incertezza sopra menzionata su come effettivamente funzionerà il Senato eletto indirettamente mi fa sorgere alcuni dubbi. Mi

chiedo quindi se non si possa pensare a qualche soluzione intermedia (magari anche transitoria) che consenta ad es. alla Camera di superare l'opposizione del Senato ad una riforma costituzionale mediante una maggioranza ulteriormente rinforzata rispetto a quella già prevista nell'art. 138, specie in materie relative alla sola organizzazione dello Stato centrale.

La sensazione che ho io è che le disposizioni della riforma più criticate sono quelle che nascono dai compromessi politici fatti durante l'iter parlamentare, quindi in questa sede a X giorni da una possibile approvazione finale, noi li possiamo criticar tanto, ma sapendo che sono frutto del compromesso. Il ricorso preventivo delle minoranze, l'aumento dei poteri del Senato nell'art. 70 primo comma, una serie di formule come la presunta eliminazione della concorrente sono criticabilissime ma forse anche quelle più difficilmente modificabili, perché mi sembra difficile tornare su alcune cose che sono state frutto del compromesso nell'iter parlamentare.

Io sono molto d'accordo sul fatto che le materie di camera e senato decidono paritariamente. L'elenco è stato oltremodo allungato con una cosa che a me personalmente preoccupa molto, che è quella del divieto di utilizzo della corsia preferenziale in tutte le materie di 70 primo comma, e questo significa che non puoi usare la corsia preferenziale per l'attuazione del programma di governo, che è una delle cose più sacrosante di questa riforma, anche se so che questa cosa viene discussa etc, non puoi utilizzarla che so io sulle funzioni fondamentali dei comuni e delle città metropolitane, non puoi utilizzarla sui termini della partecipazione dell'Italia al processo di attuazione normativa comunitaria, cioè sul rapporto con l'Unione Europea che deve essere cruciale. Il rapporto con l'UE se lo gioca il governo quando va alle riunioni del Consiglio dei Ministri, e noi non possiamo utilizzare la corsia preferenziale. A me preoccupa molto il 70 primo comma, ma mi preoccupa ancora di più il divieto di utilizzo della corsia preferenziale, mi pare art 72, che è stato modificato nell'ultima lettura, lo so perché è stato frutto delle pressioni che sono state effettuate perché visto come uno strumento di distorsione della democrazia. E' uno strumento di democrazia, anzi, per usare un termine in voga.

No al procedimento conciliativo, sono d'accordo con gli amici che mi hanno preceduto. C'è quella formula che è troppo ambigua, e allora tanto vale scioglierla quella formula per cui i presidenti delle due camere esaminano le questioni di competenza.

Devo dire che a me convince molto poco la permanenza delle commissioni deliberanti in questo meccanismo decisionale, perché ciò significa la possibilità che 20 persone di una commissione della camera decidano. Mi lascia molto perplesso.

Non so se per simpatia con Marco Olivetti e con Giorgis, ma anche a me, dopo che la Corte si è inventata quella sentenza, perché mai il legislatore costituzionale non dovrebbe normarlo esplicitamente? Con lo schema che ha fatto la Corte, anche il giorno dopo le elezioni o al limite anche il giorno prima, in quella sede sollevi la questione di costituzionalità. Dopo la 1 del 2014 io non mi stupisco proprio per nulla del ricorso preventivo. Anzi, direi che è una risposta necessaria della politica perché sennò non sai quando ti risolvono la questione di costituzionalità. Non mi stupisco nemmeno a livello comparato, perché esiste anche in altri paesi. Certo, si poteva introdurre il ricorso preventivo su molte altre cose, ma questo è stato fatto e va bene.

Maggioranza del Presidente. Io trovo equilibrato lo schema. So, come diceva Grisolia, che si era parlato del ballottaggio. Il ballottaggio contraddice lo schema che il Presidente non debba essere espressione della maggioranza, perché poi al ballottaggio ci vanno due soggetti espressione presumibilmente di una maggioranza e di una minoranza, e vince chi è espressione della maggioranza. Questa formula ci richiede di trovare un accordo.

Titolo V. Se io mi guardo il 117 secondo comma, devo dire che tutte le cose che sono state riportate su sono cose che negli ultimi dieci anni ci siamo tutti detti che andavano riportate su. Per questo motivo dire che ciò che abbiamo detto per 10 anni è centralismo va bene, diciamolo, ma se io vado a rileggermi le pagine di quasi tutti noi su riparto di competenze e vado a vedere cosa è stato portato su, è fondamentalmente ciò che ci siamo detti. Segnalo che manca la circolazione stradale, su cui c'erano state alcune segnalazioni della corte che dicevano che era competenza statale e non residuale. Quindi forse se c'è uno spazio per un intervento, mi chiedo se non possa essere quello della modifica sulla circolazione stradale.

La clausola di supremazia a me convince, mi sembra difficile andare sotto quel minimo di garanzia della deliberazione a maggioranza assoluta da parte della Camera sulle materie 117 quarto comma, che è un equivoco. Io pensavo al quarto comma di potestà residuale, ma quello è diventato terzo. Quindi è giusta la formula, a me pare equilibrata.

Vi segnalo un problema poi. Riflessione sulle Regioni a Statuto speciale. Stamattina a un'audizione alla Commissione bicamerale ho criticato molto duramente il regionalismo speciale. È mancata una riflessione, e vi segnalo un problema, in particolare a Peppino. Il nuovo testo fa salve le competenze delle Regioni a Statuto speciale. Io mi ricordo e ricordo a tutti noi che la disposizione transitoria della riforma del titolo V prevedeva che alle regioni a statuto speciale si

applicassero le disposizioni più favorevoli contenute nel titolo V. Adesso che il 117 è tornato indietro, tornano indietro anche le speciali o quelle competenze rimangono pietrificate? Qui forse se c'è uno spazietto di intervento io chiarirei, perché altrimenti le regioni a Statuto speciale rimangono appiccate al vecchio 117.

VINCENZO LIPPOLIS

Testo rivisto ma non corretto dall'autore

A me pare che il problema principale sia il margine di modificabilità del testo, non solo sotto l'aspetto politico, ma anche sotto l'aspetto della **regola della c. d. "doppia conforme"**. Si tratta di una regola che non è stabilita in Costituzione, ma solo nei regolamenti parlamentari. Vi è tuttavia un antico principio del parlamentarismo secondo il quale *nemine contradicente* si può anche disattendere una norma regolamentare. Di fronte all'emergere di una concordanza di opinioni su un errore contenuto nel testo in esame, sulla necessità di risolvere un problema particolare si potrebbe aprire spazio per qualche modifica ulteriore rispetto a quelle consentite dalla "doppia conforme". Credo che qualche precedente in cui tale regola non è stata rispettata per esigenze su cui tutti concordavano si trovi negli archivi delle giunte per il regolamento delle due Camere.

Connesso è il **tema dell'interpretazione dell'art. 104 r.S.**, in base al quale possono essere presi in considerazione solo gli emendamenti che "si trovino in **diretta correlazione** con gli emendamenti introdotti dalla camera dei deputati". Si aprono altri problemi. Per esempio, si possono modificare norme costituzionali che finora non sono state toccate dalla riforma? Si possono presentare emendamenti che allarghino il campo della revisione? L'elasticità nell'interpretazione di questa norma, che sarà affidata al presidente del Senato, può essere abbastanza ampia. **Bisognerà vedere quale sarà lo spazio che il Presidente darà alla "diretta correlazione"**, perché se l'espressione venisse interpretata in maniera stretta, allora molte delle cose dette in questo dibattito e che mi trovano perfettamente d'accordo, non potrebbero aver seguito nell'esame parlamentare della riforma. Mi riferisco, in primo luogo, all'inserimento delle **leggi costituzionali tra quelle bicamerali**. La partecipazione al potere di revisione costituzionale degli stati membri, direttamente o tramite assemblee che li rappresentano, è una caratteristica degli Stati federali. Ed anche in Francia il Senato non ha un potere di blocco assoluto delle leggi

costituzionali perché il presidente della repubblica può indire un referendum. L'Italia non è uno Stato federale e mi sembra eccessivo attribuire al futuro Senato, composto di consiglieri regionali e sindaci, il potere di bloccare future revisioni della Costituzione.

Rispetto alle norme modificate dalla Camera, penso che si possa migliorare qualcosa proprio in **tema di legge bicamerali**. Mi pare che l'elenco sia stato troppo esteso. In particolare, mi pare discutibile prevedere come bicamerali leggi che contengono anche la disciplina in alcuni campi del potere sostitutivo dello Stato.

Per quanto riguarda la **clausola di supremazia**, la previsione del voto a maggioranza assoluta alla Camera per respingere proposte di modifica del Senato votate a maggioranza assoluta non mi trova favorevole. Ricordo che la Commissione Quagliariello non aveva mai previsto, per nessuna ipotesi, quel meccanismo che complica il procedimento legislativo.

Nel complesso, mi pare che i diversi tipi di procedimento legislativo complichino troppo tenendo conto del fatto che spesso le leggi contengono disposizioni eterogenee. Per questo motivo, sono d'accordo con de Vergottini circa l'opportunità di prendere in considerazione la previsione di una **commissione di conciliazione** per risolvere le divergenze tra le due camere. Questo meccanismo consentirebbe di snellire l'intero procedimento legislativo, di risolvere in parte il problema delle leggi bicamerali e sarebbe anche utile a rendere meno stringente il problema della decisione sul tipo di procedimento da seguire (riguardo al quale perplessità suscita la decisione affidata ai presidenti d'assemblea che non impedisce un successivo contenzioso costituzionale). Poiché l'articolo 70 della Costituzione è stato modificato in più punti dalla Camera, non dovrebbe essere di ostacolo ad intervenire su questi aspetti l'art.104 r.S. Sempre in tema di procedimento legislativo, sono d'accordo con Caravita sulle commissioni deliberanti, che a me paiono un eccesso in questo tipo di Parlamento. .

Sul **giudizio preventivo di costituzionalità delle leggi elettorali**, anch'io penso che la Corte abbia aperto una breccia e che a questo punto può essere giusto che si assuma tutte le responsabilità. D'altra parte, è meglio far decidere la Corte subito o avere un Parlamento delegittimato dopo? Meglio far parlare la Corte subito.

Per quanto riguarda **l'elezione del Presidente della Repubblica**, non so se la maggioranza che è stata prevista sia eccessivamente alta, perché bisogna pensare che i deputati sono 630 e i

senatori sono 100: se ci saranno molti senatori eletti della stessa maggioranza che ha avuto il premio alla Camera, non è detto che anche quorum così alti siano impossibili da raggiungere. Detto questo mi pare un'assoluta ineleganza, prevedere in Costituzione che si arrivi oltre il settimo scrutinio. Si dà proprio l'idea di uno spappolamento del sistema partitico. Sul ballottaggio ho qualche dubbio, perché contrappone in maniera eccessiva maggioranza e opposizioni.

Sull'art. 117 riguardo alle previsioni che lo Stato in alcune materie detti "**disposizioni generali e comuni**" mi limito ad un suggerimento di drafting e cioè di usare la stessa espressione anche alle lettere g) e p) ove sono utilizzate formule diverse. Ciò faciliterebbe l'opera degli interpreti e soprattutto della Corte costituzionale.

GIOVANNI GUZZETTA

Dopo decenni di fallimentari tentativi di revisione costituzionale organica sarebbe certamente illuministico pensare che si possa realizzare una riforma, peraltro particolarmente vasta, senza addivenire a compromessi o senza correre il rischio di soluzioni imperfette che potrebbero richiedere interventi correttivi successivi. Del resto l'attuale riforma, per una parte, punta a correggere alcune soluzioni introdotte con la novella del 2001 relativamente al Titolo V.

Se dunque soluzioni subottimali sono da mettere nel conto è però fondamentale concentrare l'attenzione su quelle scelte che, oltre a non essere magari le migliori possibili, rischiano anche di creare dei "blocchi" del sistema e condurre in un vicolo cieco.

Si tratta di quelle che chiamerei le *clausole trappola*, quelle cioè che una volta rese operative rischiano di determinare situazioni irreversibili e ineliminabili, senza che sia prevista una procedura per uscire dall'impasse mediante esse creatasi.

Ne segnalo tre, sulla linea di quanto già è stato detto da altri.

La prima riguarda la previsione introdotta all'art. 10 del ddl di riforma dell'art. 70 Cost, a termini della quale: "I Presidenti delle Camere decidono, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti". Si tratta di una clausola trappola perché non è prevista alcuna subordinata per il caso in cui tale intesa non venga raggiunta, restando così solo la strada di una problematica e certamente lacerante soluzione giurisdizionale. Virtualmente

ogni procedimento legislativo sarebbe a rischio di stallo.

La seconda soluzione sulla quale una riflessione sarebbe importante è quella relativa ai *quorum* di elezione del Presidente della Repubblica. In base alla nuova formulazione dell'art. 83 per addivenire alla scelta è comunque sempre necessario (anche dopo la settima votazione) il consenso di almeno i tre quinti dei votanti. E' certamente comprensibile la ragione politico-istituzionale di una tale scelta. Si vuole assicurare un'elezione che non sia espressione esclusiva della maggioranza. Ma una tale preoccupazione non può essere l'unica. Essa va soppesata con quella di una situazione di stallo che, anche alla luce delle vicende che hanno condotto alla rielezione di Napolitano, nessuno può escludere. Non credo che, di fronte ad un tale scenario, l'ottimismo sarebbe ben riposto. In un contesto dove i partiti sono così friabili e frammentati, lo scrutinio segreto rischia di essere l'occasione perché si consumino vendette trasversali, anche estranee alla vicenda elettiva, e una minoranza di franchi tiratori – con tali *quorum* - potrebbe paralizzare qualsiasi procedimento. Ci troveremmo, in quel caso, in un'altra "trappola" istituzionale. Mi domando allora se non sia opportuno percorrere soluzioni che bilancino entrambe tali preoccupazioni, piuttosto che ignorarne completamente una delle due. Forse un meccanismo di ballottaggio o altri dispositivi potrebbero risultare maggiormente appropriati.

La terza "clausola trappola" è quella che riguarda il procedimento di revisione costituzionale che attribuisce un ruolo assolutamente paritario al Senato. Sono consapevole che vi è qui un problema anche procedimentale legato alla norma "regolamentare" della c.d. "doppia conforme". Bisogna però essere consapevoli che noi affidiamo al Senato, formato sostanzialmente di delegati regionali, il potere di impedire, virtualmente, qualsiasi riforma della Costituzione.

Anche in questo caso vi sono delle ragioni politiche molto evidenti per una simile soluzione. Ma, ancora una volta c'è da chiedersi se le varie preoccupazioni andrebbero meglio ponderate. Un bicameralismo paritario nel procedimento di revisione costituzionale esiste solo negli ordinamenti di tipo autenticamente federale o, per quelli regionali, in cui la seconda camera abbia una diretta investitura democratico-rappresentativa. Nell'assetto che verrebbe fuori dal progetto di riforma non si realizza nessuna delle due condizioni. Anzi, sul versante della caratterizzazione federale, la riforma di oggi, nel bene o nel male, muove in direzione essenzialmente opposta.

Possiamo correre il rischio di uno stallo istituzionale che non riguarderebbe solo le procedure "costituite" ma anche la procedura di revisione della Carta?

Infine, una parola sul sindacato preventivo sulla legge elettorale. A me l'idea di un sindacato preventivo "intruso", in un contesto che rimane interamente permeato dal sindacato successivo, non

convince affatto. Ma, parafrasando Churchill, se l'alternativa è la situazione che si è creata dopo la sent. 1/2014 ben venga il sindacato preventivo. I problemi giuridici di un Parlamento che si ritrova con una legge elettorale annullata - senza, ad es., i correttivi di un'efficacia differita degli effetti caducatori della sentenza o un meccanismo di scioglimento automatico delle camere e di ripristino della precedente legge elettorale - crea dei problemi di enorme delicatezza per la legittimazione politica e per quella giuridica. E' un rischio che non possiamo più permetterci. Perché non è sempre detto che la situazione politica sia tale che soccorrano modalità di legittimazione "esterne" al circuito istituzionale.

ELISABETTA CATELANI

Vari sono gli emendamenti fatti durante l'approvazione della Camera sul testo elaborato dal Senato sicuramente migliorativi del testo precedente. Penso ad esempio alla dettagliata elencazione delle materie di competenza bicamerale (art. 70), alla giusta eliminazione della competenza bicamerale sulle leggi in materia di famiglia e di trattamenti sanitari obbligatori, penso al mantenimento della nomina dei giudici della Corte costituzionale da parte del Parlamento in seduta comune, così da escludere la presenza nella Corte di "avvocati regionali", di giudici che, in quanto di provenienza senatoriale, si sentano nelle condizioni di avere come primario compito quello di tutelare e garantire gli interessi regionali; ed ancora, le norme che regolano la decretazione d'urgenza che costituzionalizzano, precisando, i limiti in parte già posti dall'art. 15 della legge n. 400/88 e delineati in via interpretativa dalla Corte costituzionale. Ritengo anche che costituisca un'importante novità l'ultima parte del comma 1 dell'art. 70 dove, dopo aver elencato le leggi bicamerali, si introduce una precisazione che attribuisce a tali atti un rafforzamento del valore del loro contenuto, in particolare là dove si dice che *"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"*. Non si è voluto introdurre il modello della legge organica, nota ed efficace in altri Stati, ma si è in ogni caso rinforzato il procedimento.

Peraltro, visto che ancora è possibile fare dei piccoli cambiamenti per le norme che sono state oggetto di modifica alla Camera dei Deputati, si può ancora pensare a qualche emendamento, anche significativo da proporre.

Occorre partire da un rilievo di carattere generale, ossia dalla inadeguatezza del procedimento previsto nell'art. 138 Cost. per le riforme costituzionali (non a carattere puntuale), ma che intendono rivedere una parte significativa della Costituzione, come in questo caso. Questa riforma richiede una formulazione ed una visione d'insieme unitaria, diversa o, se si vuole, più accentuata rispetto a quella necessaria per l'approvazione delle leggi ordinarie. Da qui la necessità,

in questo caso, quantomeno di interpretare in modo elastico ed estensivo l'art. 104 del Regolamento del Senato, perché un conto è approvare una qualunque legge e un altro è approvare una legge costituzionale. Come già in precedenza accennato da Lippolis, l'interpretazione che deve essere data all'art. 104 inevitabilmente deve tenere conto anche delle differenze e delle caratteristiche della legge costituzionale, cosicché l'intervento del Senato non si debba limitare soltanto a ciò che è stato oggetto di emendamento da parte della Camera, ma si possa estendere a tutto ciò che è "in diretta correlazione" nel senso più ampio possibile, nonché possa includere emendamenti aggiuntivi o completamente soppressivi rispetto al precedente testo. Queste problematiche concrete dovrebbero mettere in luce ancora una volta l'inadeguatezza del procedimento dell'art. 138 Cost e delle norme dei regolamenti parlamentari conseguenti per riforme costituzionali di ampia portata. E' un problema di cui ancora bisognerà tornare a parlare perché anche la possibile approvazione di questa legge di revisione costituzionale non chiuderà la c.d. "stagione" delle riforme costituzionali. Riforme di maggiore o di minore ampiezza che tuttavia richiedono sempre e comunque non una visione parcellizzata che i regolamenti parlamentari inevitabilmente impongono.

Se quindi utilizziamo un'interpretazione ampia dell'art. 104 si può pensare alla possibilità di giungere all'approvazione di emendamenti che rendano questa riforma coerente ed omogenea. Ovviamente tutto ciò imporrà un nuovo passaggio alla Camera, ma forse può valere la pena, per eliminare varie incongruenze ancora presenti.

Innanzitutto le norme sul procedimento legislativo, in parte migliorate rispetto alle varie formulazioni precedenti, presentano ancora disposizioni non chiare: l'art. 70 non risolve ancora dubbi interpretativi di carattere formale in ordine al contenuto del comma 4: ossia non si chiarisce cosa accada se la Camera non approva a maggioranza assoluta il testo riformato dal Senato o, meglio, se si legge la norma emendata, sembrerebbe che la Camera dovrebbe "conformarsi alle proposte del Senato" se non si giunge ad un voto contrario a maggioranza assoluta. Ovviamente il testo se non approvato dalla Camera con la maggioranza qualificata prevista non si considererà approvato, ma, forse, da un punto di vista della corretta formulazione, occorrerà fare chiarezza attraverso un emendamento al Senato. Si è parlato più volte durante tutto questo procedimento di riforma della necessità dell'intervento di un comitato di redazione che chiarisca l'esatto contenuto e la volontà che è alla base di ogni nuova disposizione. Questo ne è un esempio.

I maggiori dubbi sul contenuto dell'art. 70 riformulato sono, tuttavia, di carattere sostanziale, ossia la decisione di affidare alla competenza bicamerale tutta una serie di materie che non riguardano, neppure di riflesso gli interessi regionali, bensì mettono in gioco scelte d'indirizzo politico sulle quali il Senato non dovrebbe intervenire: si pensi alle leggi di disciplina dei referendum popolari e le consultazioni popolari. Da un lato si dice che la Camera ha l'indirizzo politico, dall'altro si attribuisce a leggi bicamerali, quindi con l'intervento del Senato, norme che sono palesemente espressione dell'indirizzo politico. Tutto ciò evidenzia la contraddittorietà perché se solo una Camera ha l'indirizzo politico, l'altra non deve entrare nel procedimento. Da tempo sostengo che anche le leggi costituzionali e di revisione costituzionale non dovrebbero essere di competenza bicamerale, ma in questa fase del procedimento di revisione costituzionale penso che sia difficile che il Parlamento sia disposto a tornare su questo argomento.

Forti dubbi solleverei sull'opportunità di inserire la Corte costituzionale nel dibattito politico attraverso l'attribuzione di un giudizio preventivo di legittimità costituzionale non solo sulle future leggi elettorali, ma anche su quelle in vigore al momento dell'entrata in vigore della riforma costituzionale. Che la Costituzione possa introdurre norme che producono un effetto retroattivo costituisce di per sé un'anomalia e d'altra parte la Corte, utilizzando i suoi poteri al limite della sua stessa competenza, ha già specificato i criteri generali che una legge elettorale deve rispettare ed i limiti che non può superare, per cui, a questo punto, diventa compito della politica fare le scelte alla luce dei criteri appena fissati.

Ma, in ogni caso, mi pare criticabile anche inserire un controllo di costituzionalità preventivo in genere. Non solo perché non è nella natura del nostro processo costituzionale e quindi costituirebbe una significativa trasformazione del ruolo della Corte, ma perché inserirlo proprio con riguardo al tema con più alto rilievo politico, porrebbe la Corte al centro del dibattito politico (se si deve inserire un controllo preventivo perché allora non con riguardo alla tutela dei diritti fondamentali e perché non introdurre anche l'accesso diretto da parte dei cittadini tipo Amparo spagnolo e cd. Verfassungsbeschwerde tedesco?).

Se si vuole trasformare la Corte, lo si faccia in modo esplicito con scelte omogenee ed unitarie, ma la sua natura di organo ibrido con una composizione politica e giurisdizionale insieme che opera con metodo giurisdizionale ha sempre costituito l'elemento caratterizzante e tipico dell'organo stesso che non è utile cambiare, proprio e solo con riguardo alla legislazione elettorale.

La Corte in questi ultimi anni ha più volte esercitato poteri interpretativi andando oltre le regole che per lungo tempo si è posta ed interferendo fortemente con gli altri organi costituzionali (si pensi alla sentenza n. 1/13 sui poteri del Presidente della Repubblica, la stessa n. 1/14 sulla legge elettorale ed ancora altri esempi potrebbero essere fatti) ed inserire il giudizio costituzionale all'interno della decisione politica del contenuto della legge elettorale significherebbe accentuare questa sua tendenza, se non addirittura trasformare completamente le caratteristiche ed il ruolo della Corte stessa. D'altra parte l'intervento del Presidente della Corte costituzionale, critico su tale competenza, è indicativo dei dubbi che lo stesso organo ha dell'opportunità di esercitare questo potere, cosciente delle difficoltà che una tale nuova competenza potrebbero determinare sul particolare e delicato assetto dei poteri di essa e dei suoi rapporti con il potere politico.

Permane infine, la decisione (criticata dalla maggioranza dei costituzionalisti) di non prevedere nessun tipo di effetto derivante dalla riforma per le regioni speciali. Ciò che deve essere eliminato dal testo è quella norma transitoria che prevede la non applicazione della riforma costituzionale in attesa dell'approvazione degli Statuti regionali. L'ultimo comma dell'art. 33 del progetto sicuramente premia l'inerzia delle Regioni speciali, se non addirittura esclude che in futuro si arrivi all'approvazione di nuovi Statuti. Tutto ciò specialmente dopo aver cambiato le competenze esclusive dello Stato, a cui si aggiunge l'attuale procedimento di approvazione degli Statuti speciali con la legge cost. n. 2 del 2001, che amplia il ruolo delle Regioni. Queste, infatti, non avrebbero mai più l'interesse ad iniziare un procedimento di riforma dei propri Statuti che potrebbe determinare una riduzione delle proprie competenze ed in ogni caso porrebbero ogni ostacolo ad una nuova soluzione riduttiva, anche solo attraverso una opposizione degli stessi cittadini in fase di *referendum*.

A ciò si deve aggiungere la situazione paradossale per cui alle regioni speciali si manterrebbe una situazione di ampia competenza in virtù dell'art. 10 della legg. cost. n. 3/01 dove si prevede che *"Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite"*.

Più volte ho scritto sulla mia contrarietà al mantenimento di questa situazione di eccessivo favore nei confronti delle Regioni speciali che, seppur giustificato dopo la seconda guerra mondiale, non ha più alcun senso attualmente se non attraverso una situazione di pari

differenziazione che già l'art. 116 Cost. (riformato nel 2003) consente e che può benissimo essere realizzato nei confronti delle attuali Regioni speciali. Altrettanto ed ancor di più non pare giustificata la situazione di particolare favore riconosciuta alle Province di Trento e di Bolzano che costituiscono a tutti gli effetti due Regioni. Il consueto richiamo agli accordi De Gasperi-Grüber e alla non superabilità del relativo Accordo è sicuramente improprio e forse derivante da una non attenta lettura del testo originario dell'atto. Infatti oltre al riconoscimento delle minoranze linguistiche e di tutte le conseguenze connesse (insegnamento della lingua, uso del bilinguismo nelle pp.aa.) si afferma la necessità della concessione dell'esercizio "di un potere legislativo ed esecutivo autonomo". Niente di più. Tutto ciò non giustificava in passato, e non giustifica ancor più ora con gli impegni economici imposti dalle norme comunitarie, un trattamento di particolare favore così come è riconosciuto nello Statuto del Trentino Alto-Adige ed in una serie di leggi ad esso connesse (non ultima la legge sulla proporzionale etnica, in violazione dell'art. 3 e dei principi contenuti nell'art. 97 Cost.). Sono anche convinta, peraltro, che il superamento dell'attuale formulazione dell'art. 114 Cost. sia una proposta politicamente (non giuridicamente) non percorribile, ma questo non esclude di iniziare a parlarne.

GIUDITTA BRUNELLI

1. Vorrei aprire questo breve intervento segnalando alcuni aspetti positivi della riforma costituzionale in discussione. Del tutto condivisibili sono l'esclusione del Senato dal rapporto fiduciario, la conseguente diversificazione delle sue funzioni rispetto alla camera politica, il forte ridimensionamento numerico e la rappresentatività di secondo grado. Su quest'ultimo aspetto, in particolare, ritengo che la costruzione di un bicameralismo differenziato in una forma di governo parlamentare come la nostra presupponga necessariamente l'impossibilità di eleggere in via diretta la seconda camera, la quale finirebbe altrimenti per riprodurre al proprio interno dinamiche politico-partitiche estranee all'idea di rappresentanza delle istituzioni territoriali¹. Con

¹ Su questo aspetto, peraltro, si vedano le recenti critiche di R.BIN, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in www.astrid.online.it (Astrid Rassegna n. 6/2015), secondo il quale l'impostazione attuale del testo di riforma, frutto delle modifiche apportate in Parlamento, con un Senato eletto indirettamente dai consigli regionali, in parte al loro interno e in parte tra i sindaci in carica, prevedendo che l'elezione dei senatori avvenga con metodo proporzionale per liste contrapposte, garantirebbe «che la rappresentanza della regione si presenti spaccata lungo la stessa *cleavage* che separa le componenti politiche in regione», così prefigurandosi «una camera in cui non ci sarà una

il rischio ulteriore che la legittimazione popolare diretta, se mantenuta, possa indurre il nuovo Senato a rivendicare, nei fatti, una funzione politica analoga a quella della Camera dei deputati, smarrendo la propria (auspicabile) identità di luogo di espressione e di composizione dei diversi e multiformi interessi locali nella dimensione nazionale. Un luogo, insomma, in cui si realizzi finalmente, nell'ambito di un sistema a forte decentramento territoriale, la creazione di moduli cooperativi efficienti.

La presenza di una camera a legittimazione di secondo grado (ma i cui componenti – consiglieri regionali e sindaci – sono comunque già legittimati democraticamente attraverso l'elezione popolare diretta) ed estranea al circuito fiduciario, costituisce altresì un elemento di razionalizzazione del parlamentarismo, idoneo a conferire maggiore stabilità ad un sistema messo negli ultimi anni a dura prova da una sostanziale difformità di maggioranze nelle due camere.

E' evidente che molti problemi restano da risolvere: criticità relative a taluni aspetti del testo di riforma, altre inerenti i caratteri della legge elettorale in corso di approvazione, altre ancora legate a ciò che manca, ma che è destinato a divenire ancor più essenziale proprio nel

rappresentanza dei territori», ma che sarà piuttosto «il luogo in cui l'eco delle vicende locali si intreccerà con il dibattito politico nazionale» (pp. 1-2).

A mio avviso, è poi criticabile il nuovo testo dell'art. 67 Cost., secondo cui «I membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato». E' davvero difficile comprendere il senso di questa previsione con riferimento ai componenti del nuovo Senato. In esso, infatti, i seggi vengono ripartiti tra le regioni in proporzione alla loro popolazione (art. 57, comma 4), proprio al fine di assicurare una corretta rappresentanza di interessi specifici e assai diversificati anche sulla base delle dimensioni territoriali. La durata del mandato dei senatori, inoltre, coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti (art. 57, comma 5). Il Senato diviene in tal modo un organo a rinnovo parziale continuo, e ciò proprio in funzione della provenienza territoriale dei suoi membri. Stando così le cose, appare contraddittorio mantenere il divieto del mandato imperativo, inscindibilmente legato alla rappresentanza politica *nazionale*, come emerge chiaramente dal testo del vigente art. 67 Cost., nel quale trova espressione il principio (sorretto, a mio avviso, da una logica precisa e non superabile) secondo cui l'eletto *deve rappresentare* la nazione, proprio nel senso che il suo compito non è quello di dare voce ad interessi frazionari (come sono gli interessi a base locale), ma di operare una sintesi politica orientata all'interesse generale e libera da condizionamenti settoriali (compresi quelli, appunto, di natura territoriale). Sarebbe anzi opportuno definire in Costituzione (anche attraverso un rinvio al regolamento parlamentare per gli aspetti di dettaglio) le modalità di espressione del voto nell'Assemblea senatoriale: è evidente che, per “pesare”, le “delegazioni” regionali dovrebbero esprimere una posizione unitaria, scevra da logiche politico-partitiche (lo stesso carattere non direttamente elettivo dell'Assemblea dovrebbe muoversi in questa direzione, di distacco dalle dinamiche politiche in senso stretto). Il vincolo del voto unitario (da perseguire con meccanismi interni alla “delegazione” regionale, che consentano l'assunzione di posizioni condivise), insieme all'impossibilità di organizzazione dell'Assemblea per gruppi “trasversali”, riconducibili appunto ad appartenenze politiche, dovrebbero essere assicurati. Sulla necessità che il Senato debba essere in grado di esprimere il punto di vista dei territori singolarmente presi vedi R.BIN, *Coerenze ed incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale* (22 aprile 2014), in www.forumcostituzionale.it, p. 12.

nuovo sistema istituzionale che si sta costruendo: una legge sui partiti politici, attuativa dell'art. 49 Cost.

Non sono ovviamente in grado di prevedere se e in che misura i tempi della politica potranno consentire interventi correttivi in materia costituzionale ed elettorale, né se vi sia la possibilità di completare il quadro attraverso una legge sui partiti; ma, del resto, non è questo il mio compito. Le mie valutazioni saranno dunque attinenti al piano dei contenuti giuridici, e saranno altresì sintetiche e necessariamente lacunose (dati i tempi ristretti e la molteplicità dei profili meritevoli di analisi e approfondimento).

In sintesi:

- a) quanto al testo di riforma costituzionale, mi limiterò ad alcune brevissime osservazioni critiche sul procedimento legislativo e sulla necessità di rafforzare nella camera politica i diritti delle minoranze;
- b) quanto alla legge elettorale, vorrei porre (almeno) la questione della necessità di ricostruire un rapporto tra eletti ed elettori che costituisca un rimedio effettivo a quello svuotamento della rappresentanza politica che era derivato dalla legge n. 270 del 2005;
- c) vorrei infine sottolineare come una legge di attuazione dell'art. 49 Cost., che dia un significato effettivo all'esigenza di democraticità interna dei partiti politici, in particolare per la scelta dei candidati alle cariche pubbliche elettive, appaia ormai come un'esigenza non più rinviabile.

2. Quanto al procedimento di formazione della legge (punto assai problematico in un contesto di bicameralismo differenziato), esso appare a mio avviso piuttosto appesantito dalle modifiche, numerose ed incisive, apportate prima dal Senato e poi dalla Camera rispetto al testo originario del governo, con la previsione di numerose leggi bicamerali. Benchè la tecnica legislativa adottata sia stata quella, corretta, dell'enumerazione per "tipi" di legge (evitando la pericolosa suddivisione per materie), non vi è dubbio che i rischi di conflitti tra le due camere siano reali. E, del resto, ne prende atto lo stesso testo di riforma, quando con norma di chiusura

(art. 70, comma 6) prevede che i Presidenti delle Camere decidano, d'intesa fra loro, le eventuali questioni di competenza sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti.

Vi è poi un aspetto di ordine anche teorico generale, che vorrei sottolineare: se la sola Camera dei deputati, in quanto eletta direttamente dal popolo, è sede della *rappresentanza nazionale* (art. 55, comma 3, del testo di riforma), la quale conferisce all'assemblea funzioni fondamentali, dotate di «una caratterizzazione tipica ed infungibile», fra le quali vi sono «le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.)» (sentenza n. 1 del 2014), ci si potrebbe chiedere come tutto questo si concili con la previsione, contenuta nel comma 1 del nuovo art. 70 Cost., di una partecipazione paritaria del Senato al procedimento di revisione costituzionale.

Quanto al tema della garanzia delle minoranze, secondo il testo di revisione (art. 64, comma 2) «I regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni».

Ora, con riguardo alla camera politica, andrebbe in primo luogo valutata l'opportunità di aumentare la maggioranza prevista per l'approvazione del regolamento, portandola ad esempio ai due terzi dei componenti dell'organo. In alternativa, si potrebbe riconoscere a chi è stato minoranza nella riforma del regolamento la possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale per violazione di norme costituzionali, così introducendosi un'ipotesi limitata, per legittimazione soggettiva e per natura dell'atto impugnabile, di accesso diretto di minoranze parlamentari alla Corte costituzionale (che andrebbe ad aggiungersi all'altra ipotesi, senz'altro opportuna, prevista dal nuovo testo dell'art. 73, comma 2, Cost., di impugnazione preventiva delle leggi elettorali davanti alla Corte costituzionale su ricorso motivato di almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o almeno un terzo dei componenti del Senato della Repubblica).

Quanto ai meccanismi di garanzia dei diritti e delle prerogative delle minoranze riservati al regolamento, essi appaiono tanto più necessari in presenza di una previsione costituzionale che rafforza la posizione del governo in Parlamento, con tempi certi e garantiti per l'approvazione dei provvedimenti che lo stesso esecutivo reputi essenziali per l'attuazione del suo programma (voto a data certa). A questo proposito, sarebbe opportuno fissare direttamente nel testo costituzionale alcune regole minime a maggiore tutela delle minoranze, ad esempio secondo

l'ipotesi formulata dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita nella XIII Legislatura: *"Il Regolamento della Camera dei deputati garantisce i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare; disciplina la designazione da parte delle stesse dei Presidenti di Commissione aventi funzioni di controllo o di garanzia; prevede l'iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni con riserva di tempi e previsione del voto finale"*.

Di particolare rilievo, in questo contesto, diviene il potere di attivare un'inchiesta parlamentare (potere che il nuovo art. 82, comma 1, affida nella sua pienezza, con riferimento alle «materie di pubblico interesse», alla Camera dei deputati, mentre il Senato può disporre inchieste su «materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali»). In questa ipotesi, fra l'altro, è la stessa Costituzione a riconoscere la peculiarità della composizione del Senato, laddove richiede che soltanto alla Camera dei deputati la commissione d'inchiesta sia formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. L'idea, evidentemente, è quella che l'organizzazione del Senato debba essere governata da logiche diverse da quelle schiettamente politico-partitiche proprie della Camera, e che le relative scelte saranno affidate al regolamento parlamentare. Le ipotesi che qui propongo riguardano dunque la camera politica.

Affidare alla sola maggioranza la decisione di aprire un'inchiesta, in particolare in un sistema parlamentare, fa sì che determinati temi, cari alle opposizioni e sgraditi alla maggioranza, possano essere sottratti allo strumento più incisivo di ispezione parlamentare. Senza contare il fenomeno degenerativo (verificatosi in concreto) delle c.d. inchieste "di maggioranza", usate come arma contro l'opposizione. Si potrebbe allora pensare ad un recupero della proposta Mortati (respinta dall'Assemblea costituente) di consentire l'attivazione dell'inchiesta da parte di una frazione minoritaria di parlamentari (un quinto).

Un'altra soluzione, certamente meno incisiva, e che prescinderebbe da una revisione dell'art. 82 Cost., potrebbe consistere in una riforma del regolamento della Camera che si ispiri al modello delineato dall'art. 162, comma 2, del vigente regolamento del Senato, il quale prevede che sia esaminata in tempi brevi e garantiti la proposta di istituzione di una commissione d'inchiesta avanzata da una minoranza di senatori (un decimo).

3. Anche sulla legge elettorale molto ci sarebbe da dire. Mi limito a segnalare alcuni aspetti critici. I capolista bloccati e le pluricandidature, prima di tutto. Previsioni che continuano a non assicurare all'elettore un ragionevole (e sufficiente) margine di scelta dei propri rappresentanti, determinando tra l'altro diseguaglianze tra gli elettori del partito vincente (che avrebbero la possibilità effettiva di incidere sulla composizione del gruppo parlamentare attraverso l'uso delle preferenze) e gli elettori degli altri partiti, soprattutto quelli di dimensioni minori. In secondo luogo, la consistenza ancora notevole del premio di maggioranza, che fra l'altro viene assegnato anche quando nessuna lista raggiunga la soglia e si proceda al ballottaggio fra le prime due. Mi tornano qui in mente le osservazioni critiche di Leopoldo Elia sul premio di maggioranza come "formula rozza" che può alterare profondamente i risultati delle elezioni in termini di trasformazione dei voti in seggi, così determinando 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 volontà popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 1 del 2014).

Va detto, peraltro, che probabilmente la previsione che il premio di maggioranza, pur con tutti i suoi difetti, vada alla lista e non alla coalizione, rende meno probabile (anche se non impossibile) l'altro effetto negativo del premio che Elia segnalava, è cioè la spinta a quella eterogeneità propria di uno schieramento forzoso, come tale incapace di un'azione coerente di governo.

4. Date le caratteristiche appena evocate della legge elettorale in gestazione (capolista bloccati e premio di maggioranza alla lista), diventa essenziale approvare finalmente una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 Cost.²

Disciplina della democrazia interna dei partiti e della selezione delle candidature sono in realtà temi non scindibili, proprio per il ruolo insostituibile di "raccordo" tra democrazia e rappresentanza politica svolto dai partiti nell'ambito del procedimento elettorale. Avendo comunque ben chiara la distinzione tra legittimo intervento legislativo e illegittima compressione

² In argomento vedi il recentissimo contributo di F.CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici* (25 marzo 2015), in *federalismi.it*.

dell'autonomia dei partiti: è ammessa, cioè, la disciplina delle attività interne che incidono più direttamente sul funzionamento del circuito rappresentativo (come, appunto, la selezione delle candidature per le cariche pubbliche) o sulle posizioni soggettive degli iscritti, in funzione di garanzia, e non una regolamentazione estesa e generalizzata di tutte le procedure interne al partito (per non ledere la libertà di autorganizzazione garantita dall'art. 49 Cost.)³. Una regolamentazione riservata ai partiti che accedono al finanziamento pubblico nelle sue varie forme, anche indirette, come avviene oggi con la legge n. 13 del 2014 (che prescrive l'obbligo per i partiti che ne beneficiano di approvare uno statuto, redatto nella forma dell'atto pubblico, indicandone alcuni contenuti essenziali, rispettosi «della Costituzione e dell'ordinamento dell'Unione Europea»). Siamo ancora tuttavia ad una forma embrionale di regolamentazione (e non mi soffermo sulle modalità del finanziamento, destinato a mio avviso a produrre problemi di eguaglianza di *chance* tra i partiti, oltre che, verosimilmente, a non funzionare)⁴. Ben altra cosa sarebbe prevedere, attraverso incentivi anche di tipo finanziario, modalità di selezione delle candidature consistenti in elezioni primarie tra elettori disciplinate dalla legge (in particolare predeterminando in maniera certa e univoca il corpo elettorale coinvolto) ovvero forme alternative di consultazione tra iscritti.

Previsioni di questo tipo, oltre ad essere oltremodo opportune in presenza di liste elettorali semi-bloccate (come quelle che sembrano delinearsi), hanno anche una solida base costituzionale. La Corte costituzionale ha infatti chiarito (a partire dall'ordinanza n. 79 del 2006) che i partiti politici sono «organizzazioni proprie della società civile», alle quali sono attribuite dalla legge ordinaria talune *funzioni pubbliche*, e in particolare proprio la facoltà di presentare proprie candidature, al fine di «meglio garantire la realizzazione di quelle linee programmatiche» che essi sottopongono alla scelta del corpo elettorale (sent. n. 203 del 1975). In estrema sintesi, dal quadro complessivo delineato dal giudice costituzionale (vedi anche sent. n. 49 del 2003), derivano due conseguenze di estremo rilievo per il nostro tema: a) se il diritto di associarsi in partiti rappresenta il profilo politico della libertà individuale di associazione, ne deriva che un intervento legislativo volto a superare una nozione meramente esterna di «metodo democratico» *ex* art. 49 Cost., assicurando al singolo una serie di diritti collegati alla sua appartenenza al partito

³ Cfr. Dossier Servizio Studi del Senato, 2006.

⁴ Interessanti, a questo riguardo, le osservazioni di Piero Ignazi e Eugenio Pizzimenti (*Ipotesi sul finanziamento pubblico ai partiti*, in www.fabriziobarca.it), che criticano l'esclusione di qualsiasi forma di finanziamento diretto ai partiti, proponendo di allineare l'Italia ai regimi di finanziamento presenti in Europa, secondo un sistema basato su tre pilastri: 1) accessibilità vincolata (accesso alle contribuzioni pubbliche subordinato a specifiche pre-condizioni); 2) proporzionalità delle contribuzioni pubbliche; 3) efficacia ed effettività del sistema dei controlli.

(soprattutto la partecipazione alle decisioni collettive con rilievo pubblico ed esterno) appare in linea con il dettato costituzionale; b) sono senz'altro legittimi anche gli interventi normativi riferiti alla fase precedente allo svolgimento sostanziale delle elezioni (sentenze nn. 203 del 1975 e 49 del 2003), fase nella quale si opera la scelta e la presentazione delle candidature, come appunto l'incentivazione di elezioni primarie o di altri metodi di selezione interna garantita.

ANNA MOSCARINI

Svolgerò alcune considerazioni di carattere generale ed altre di carattere più particolare relative ai singoli articoli del disegno di legge.

La mia impressione generale è che vi sia stato un recepimento abbastanza fedele di quanto indicato nella Relazione finale della Commissione riguardo la composizione del Senato, salvo la mancata previsione dei Presidenti di Regione quali membri di diritto, mancanza cui si potrebbe opportunamente ovviare.

Altra impressione è che ci si sia, almeno in parte, allontanati dall'idea decisamente prevalente in Commissione, che il Senato riducesse in modo sensibile il potere legislativo e consolidasse i poteri di controllo.

A tal fine, per maggiore chiarezza, riformulerei l'art. 70 Cost. nel seguente modo: "la funzione legislativa è attribuita alla Camera dei Deputati tranne che per le leggi bicamerali, per le leggi organiche e per le leggi di revisione costituzionale nelle materie di interesse regionale. Sono leggi bicamerali.....(elenco molto ridotto e ben specificato), sono leggi organiche la legge elettorale e quella di attuazione dell'art. 81, ult. co. Cost."

L'elenco delle leggi bicamerali contenuto nell'art. 10 del ddl è lungo e formulato in modo da lasciare ampia discrezionalità interpretativa.

L'attribuzione del potere di revisione costituzionale al Senato dovrebbe essere limitato alle sole leggi di interesse regionale, con modifica dell'art. 138 Cost.

Non comprendo la *ratio* della leggi bicamerali per la legge di attuazione dell'art. 114, 3° co., dell'art. 120, 2° co.; è troppo ampia la formulazione *“forme e termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”*.

Eliminerei dall'art. 1 del ddl l'attribuzione al Senato della verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato, la cui *ratio* pure non mi appare chiarissima.

Introdurrei le leggi organiche, con maggioranza assoluta, per la legge elettorale e per la legge di attuazione dell'art. 81, ult. co.

La soluzione della legge organica per la legge elettorale sarebbe alternativa al ricorso preventivo alla Corte costituzionale: a mio avviso il ricorso preventivo alla Corte determinerebbe una forte politicizzazione della stessa con stravolgimento della sua funzione di neutralità, terzietà e di organo di chiusura del sistema.

Una volta che il Senato sia diventato organo rappresentativo degli interessi regionali, verrebbe meno a mio avviso il senso del divieto di mandato imperativo, anzi per evitare il rischio di paralisi all'interno delle singole Regioni, si potrebbe prevedere che i voti di ciascuna Regione siano espressi soltanto in blocco. In ogni caso modificherei l'art. 8 con la seguente previsione: “I membri della Camera dei Deputati esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato. I membri del Senato votano in blocco per ciascuna Regione rappresentata.”

Per quel che riguarda l'elezione del Presidente della Repubblica l'innalzamento del *quorum* mi sembra esito condizionato dall'imminente approvazione della legge elettorale nel testo attualmente in corso di approvazione: l'idea sarebbe quella di estendere, oltre la maggioranza di governo, la legittimazione politica del Presidente della Repubblica.

A mio avviso questa previsione non è né necessaria né utile.

Non è necessaria perché il mutamento della Costituzione non può essere condizionato dall'approvazione di una legge elettorale, specie se questa non ha la forma della legge organica ma deve rispondere ad un disegno più ampio.

Nel momento in cui si è rinunciato a modificare la forma di governo o meglio si è ritenuto di procedere ad una sua indiretta modifica solo a seguito del cambiamento della legge elettorale, qualunque discorso relativo alla funzione e alla legittimazione politica del Presidente della

Repubblica perde di senso, ivi compresa la questione di una elezione a doppio turno e di un eventuale ballottaggio.

L'innalzamento del *quorum* non sarebbe neppure utile anzi controproducente al fine di favorire l'obiettivo della stabilizzazione dei poteri del premier e del governo: la circostanza che la sola maggioranza di governo possa eleggere il Presidente della Repubblica mi sembra conseguenza coerente della modifica implicita della forma di governo parlamentare nel senso del rafforzamento dei poteri dell'esecutivo a seguito del cambiamento della regola elettorale.

Per quel che riguarda i conflitti tra le due Camere sulla base dei loro regolamenti mi sembrerebbe preferibile affidare questa funzione alla Corte costituzionale piuttosto che ai Presidenti delle Camere.

Per quel che riguarda i poteri di conversione dei decreti legge limiterei la competenza alla Camera dei Deputati.

Eliminerei la maggioranza assoluta per la delibera dello Stato di guerra e seguirei la proposta del Prof. De Vergottini di specificare la partecipazione dell'Italia alle operazioni di peace-keeping.

Per quanto riguarda la clausola di supremazia è apprezzabile la formulazione dell'art. 31 (di modifica dell'art. 117) limitatamente alla necessità di tutelare l'unità giuridica ed economica della Repubblica, con esclusione della tutela dell'interesse nazionale, che ricorda il vecchio limite di merito di cui al testo antecedente la riforma del Titolo V introdotta con la legge costituzionale n. 3/2001.

MARIO MIDIRI

Testo non rivisto dall'autore

Mi limiterò a segnalare solo due punti: il rischio di contenzioso che può essere insito in questa riserva di legge bicamerale che abbiamo delineato con la riforma che stiamo qui esaminando e poi i limiti all'approccio in sede di revisione costituzionale del Titolo V, che lascia il problema delle autonomie, il funzionamento delle amministrazioni e delle autonomie del tutto aperto e che ci porterà a fare piccoli interventi limitati e che terrà aperto il dibattito. Segnalo in

maniera flash la mia preoccupazione per i rischi di contenzioso e per i vizi di procedendo. Abbiamo qui una vera e propria riserva di legge bicamerale, bene si è fatto ad utilizzarle nel modo più corretto e preciso possibile, ma attenzione che noi ci troviamo nella legislazione, e lo sappiamo tutti benissimo, che non è abituata, che non ha una visione di disegno di legge tipizzata nell'oggetto. Noi abbiamo norme che possono toccare l'ordinamento di comuni e province che sono infilate in un decreto legge di stabilimento finanziario o sullo sviluppo, perché abbiamo ritenuto che era giusto dare un'aggiustata a questo punto, interveniamo nei servizi (voce fuori campo – non si può più fare). Questo approccio comporta, soprattutto negli uffici legislativi del governo, un cambiamento di mentalità epocale, di cui temo non vi sia grande consapevolezza, perché vi faccio questo es. se io mi ritrovo alla Camera un emendamento che tocca l'ordinamento di comuni e province, cosa dovrebbe fare il Presidente? Dovrebbe dichiararli inammissibile e dire: “se tu mi presenti un disegno di legge, io questa cosa qua te la devo stracciare per seguire...” cosa voglio dire io? Che vi è un problema, per dare senso a questa legge bicamerale, di implementazione a livello di prassi parlamentare o addirittura di norme regolamentari, secondo che rimarranno inevitabilmente zone grigie su cui anche io condivido le perplessità di dare ai Presidenti delle due camere, che potrebbero anche odiarsi, dare loro un comitato di conciliazione sugli aspetti procedurali, non sul conflitto sostanziale della disciplina.

Seconda cosa molto rapida, il problema della fisionomia del Senato, già qualcuno ha sottolineato che il Senato ha un fisionomia non del tutto definita. Io ho notato anche, e capisco le ragioni, che la Camera non ha voluto assegnare al Senato in via esclusiva la valutazione delle politiche pubbliche perché la Camera ha fatto un ragionamento per la quale non vuole essere privata del potere sinergico con la valutazione delle p.p. Però c'è un problema qui, su qualche punto si deve aggregare se non vogliamo che diventi una Camera inutile o addirittura dannosa, quindi in questa ottica il fatto di avergli dato il potere, nelle politiche nazionali, di intervenire può avere un senso, nel senso di attribuzione di identità e che potrebbe essere utile in sede di Governo nelle materie di contenzioso costituzionale perché qui c'è stata una soluzione rafforzata di discrezionalità politica proprio con la delibera a maggioranza qualificata della Camera; come dire alla Corte di pensarci molto bene prima di effettuare uno scrutinio con clausole generali di ragionevolezza, etc..

Arrivo subito al Titolo V perché non è risolutivo per tutti i guai che ogni giorno sperimentiamo nella vita delle autonomie regionali e locali. Prima di tutto che tutti sappiamo

benissimo che con le materie trasversali la Corte Cost. ormai ha consentito alla legislazione di infilarsi dappertutto, i titoli competenziali sono stati di fatto svuotati dalla materia trasversale, pensate per tutti alla materia di concorrenza, ora corroborata dalla promozione.

Io direi per chiudere, se c'è un margine tra i presidenti per le questioni di competenza, ove mai ci fosse, in qualche modo bisognerebbe lasciare agli atti, che una volta che i presidenti o il comitato di conciliazione definissero un margine di elasticità; il guaio è che poi devi arrivare a norme di regolamentazione conformi, devi fare delle sentenze gemelle, Camera/Senato.

Sul discorso del titolo V noi sappiamo che abbiamo dei problemi di ricomposizione dei soggetti delle autonomie delle funzioni che è tutto aperto e per certi versi sappiamo poco, in modo che traspare la punta dell'iceberg che si gioca tutto sul versante della buona collaborazione e cooperazione, purtroppo un messaggio di buona collaborazione poteva essere inserito, e forse è stata un'occasione persa, in uno degli articoli della riforma.

FRANCESCO CLEMENTI

Testo non rivisto dall'autore

Io tratto tre blocchi.

1. Procedimento Legislativo, con tre gradi di questioni:
 - a. intesa dei Presidenti, io qui davanti ho l'Emendamento Giorgis, in parte "sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti" il che non vuol dire che rimandiamo la soluzione ai regolamenti per un potenziale conflitto, quindi la soluzione va oltre. Il rimando ai regolamenti, come affermato da Gaetano, è giusto, in quanto il blocco c'è.
 - b. revisione costituzionale al Senato
 - c. voto a data certa bloccato, qui dobbiamo ragionare: o deve funzionare (per me sì) o deve essere eliminata

2. mandato imperativo questa è una battaglia politica che la Fondazione può mandare avanti, quindi toglierlo al Senato, perché non c'è più indirizzo politico. Non si possono togliere le immunità, le insindacabilità sì (a detta di tutti al tavolo)

3. riforma della politica. Allargare prospettive io sono contrario al sindacato preventivo. Propongo anche una legge dei partiti.

LORENZA VIOLINI

Testo non rivisto dall'autore

Enti locali: Siamo di fronte ad un problema abbastanza serio, abbiamo la legge bicamerale per l'ordinamento dei comuni, per l'ordinamento la registrazione elettorale, organi di governo, funzioni fondamentali comuni e città metropolitane, però la determinazione dell'aria vasta invece viene lasciata alle leggi regionali perché nella disposizione transitoria "i profili ordinamentali generali relativi agli enti di aria vasta". Io credo che non riusciamo ad organizzare le cose in modo organico, io sarei favorevole a lasciare alle regioni un po' più di spazio per l'organizzazione dei propri enti.

Abbiamo decostituzionalizzato le province ma abbiamo lasciato gli enti di aria vasta costituzionalizzandoli, non costituzionalizzandoli?

Leggi elettorali regionali: Per quel minimo di par condicio se dobbiamo rivedere le leggi elettorali statali dobbiamo rivedere anche le regionali. Io su questi due punti vorrei capire se vogliamo togliere potere alle regioni o se vogliamo darglieli.

Contributo di Francesco Saverio Marini

Note a margine del disegno di legge costituzionale del Governo Renzi sul riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni

Sommario: 1. I difetti della legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001 – 2. Il tentativo di semplificazione dell'impianto costituzionale – 3. Un disegno neostatalista – 4. Alcuni aspetti critici.

1. I difetti della legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001

Uno tra gli aspetti maggiormente qualificanti da un punto di vista politico-istituzionale del Governo Renzi è sicuramente individuabile nel tentativo di approvare un organico progetto di riforme costituzionali. Esso si è tradotto in un disegno di legge costituzionale - in attesa, nel momento in cui si scrive, di ricevere l'ultima approvazione del Senato in prima lettura - con il quale si prevedono, in estrema sintesi, modifiche alla composizione e alle funzioni del Senato, ai rapporti tra Governo e Parlamento e alla ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni.

Sotto quest'ultimo profilo, il progetto mira a correggere alcuni difetti della legge costituzionale n. 3 del 2001, che – com'è noto – ha riformato il Titolo V, Parte seconda, della Costituzione. Una riforma che, è opinione diffusa, ha prodotto risultati largamente insoddisfacenti sia sul piano della prassi istituzionale, sia su quello del contenzioso costituzionale. L'attuale sistema di ripartizione delle competenze si presenta, infatti, nello stesso tempo rigido e confuso: rigido in quanto basato su un elenco tassativo di materie e privo tanto del Senato federale, quanto delle clausole dei poteri impliciti o dell'interesse nazionale; confuso perché si riscontrano in esso un'eccessiva frammentazione del riparto delle competenze, una tecnica di redazione delle voci di materie eterogenea e un criterio di ripartizione differenziato in base alla funzione (rigido e

costituzionalmente garantito per le funzioni legislative e regolamentari; flessibile e “per principi” per le funzioni amministrative).

Ciò ha condotto ad una deresponsabilizzazione dei centri decisionali degli enti territoriali, ad un incremento del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni e ad un coordinamento normativo, amministrativo e finanziario tra gli enti complessivamente scarso, con una sostanziale duplicazione degli apparati amministrativi a livello regionale e un incremento della spesa pubblica.

Rispetto ad una critica largamente condivisa del novellato Titolo V – come spesso accade – si è ricercata una soluzione in via pretoria. È stata, infatti, la Corte costituzionale, con una giurisprudenza per molti aspetti creativa, a rendere flessibile, attraverso “le materie trasversali” e la “chiamata in sussidiarietà”, il criterio di ripartizione delle competenze legislative e ad introdurre una sorta di parallelismo tra le funzioni legislative ed amministrative. Nondimeno l'intervento del giudice costituzionale si è rivelato, e non poteva che rivelarsi, insufficiente e, dunque, non si può che salutare con favore il tentativo (l'ennesimo) di “riforma della riforma”.

2. Il tentativo di semplificazione dell'impianto costituzionale

Per poter analizzare, sia pur brevemente, la proposta di riforma costituzionale del Governo delle norme sul riparto delle competenze, occorre anzitutto chiedersi quale sia l'indirizzo politico che esso vuole realizzare. Tale interrogativo ne presuppone altri: la proposta (per la parte che qui interessa) mira solo a correggere taluni errori tecnici, compiendo un'operazione di maquillage, o si propone di realizzare una modifica sostanziale di semplificazione dell'impianto costituzionale? E, in secondo luogo, il disegno di legge costituzionale ha anche l'obiettivo di spostare, in un verso o nell'altro, il baricentro della forma di Stato?

Non vi è dubbio che la proposta ha il principale obiettivo di migliorare e semplificare il quadro istituzionale. Così, nella ridefinizione degli ambiti di competenza legislativa di Stato e Regioni, trovano opportuna specificazione, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, alcune materie: ad esempio, nella previdenza sociale viene espressamente inclusa la previdenza complementare e integrativa; lo stesso accade per l'organizzazione amministrativa, nella quale si fanno rientrare le norme sul procedimento amministrativo e sul pubblico impiego.

La novità di maggior rilievo consiste, tuttavia, nella soppressione dell'elenco delle competenze concorrenti, che vengono riassorbite nelle competenze esclusive dello Stato. Tale innovazione – come vedremo – sembra però sostanzialmente vanificata dalla limitazione di molte voci di legislazione statale alle sole “disposizioni generali e comuni”: formula che non può non evocare quella – tecnicamente più felice – dei “principi fondamentali” che caratterizza l'attuale potestà legislativa concorrente.

Inoltre, per evitare una completa vanificazione delle competenze residuali si individua un elenco, benché non tassativo, delle materie di competenza delle Regioni.

In una prospettiva, infine, di diminuzione del contenzioso costituzionale e della conflittualità tra gli enti, si rende più flessibile la ripartizione, introducendo la clausola di tutela dell'interesse nazionale e dell'unità giuridica o economica.

3. Un disegno neostatalista

Più complesso è rispondere all'altro interrogativo: cioè, se l'insieme di queste misure, oltre a perseguire gli obiettivi della semplificazione e della flessibilità, incida sul livello di decentramento della nostra forma di Stato.

Nella proposta sembra potersi riscontrare una tendenza centralistica, che si concilia perfettamente con il quadro complessivo della riforma. In tutto il disegno di revisione emerge, infatti, la tendenza ad una semplificazione dell'impianto costituzionale, ad uno snellimento dei centri e dei processi decisionali e ad un rafforzamento del potere del Governo, quale organo di indirizzo politico nazionale. In questa prospettiva possono leggersi anche le proposte di indebolimento del Senato, di eliminazione delle Province, la norma sui disegni di legge a data fissa, la stessa coeva proposta di riforma elettorale.

Vero è che nel disegno di legge costituzionale sono anche previste norme che rafforzano la posizione delle Regioni: dalla trasformazione dello stesso Senato in Camera rappresentativa degli enti territoriali, alla norma che riempie di contenuto la competenza legislativa residuale, al potere statale di delegare le proprie competenze regolamentare a favore delle Regioni, al potere di queste ultime, infine, di concorrere all'elezione, attraverso il nuovo Senato, dei giudici costituzionali. Ma

sono tutte previsioni che non bilanciano l'incremento delle voci nell'elenco delle competenze esclusive statali e, soprattutto, l'introduzione della citata clausola dell'interesse nazionale e dell'unità giuridico-economica. Quest'ultima, infatti, nella sua ampiezza sembra fondare un potere trasversale, analogo a quello dei poteri impliciti di alcune esperienze federali, consentendo allo Stato centrale di intervenire ad nutum su ogni ambito regionale, al di fuori di qualunque meccanismo collaborativo e – stante la genericità dei presupposti – anche senza un efficace controllo di costituzionalità. Essa, così, rischia di privare le Regioni degli strumenti di garanzia che da sempre hanno caratterizzato, sul piano funzionale e procedimentale, il nostro sistema costituzionale di ripartizione delle competenze. Inoltre, le leggi adottate in forza della clausola in questione ben potranno erodere, fino a privarlo di significato, il catalogo delle competenze residuali, che già di per sé si presenta poco esteso e significativo.

Né, come accennato, può ritenersi che la tendenza centralista sia bilanciata sul piano organizzativo, consentendo agli interessi territoriali di emergere nell'ambito dei procedimenti normativi statali attraverso la nuova composizione del Senato (che peraltro prevede, accanto a quella regionale, anche una componente comunale ed una presidenziale). La scelta di superare il bicameralismo perfetto si accompagna, infatti, ad un forte ridimensionamento dell'organo, che nel progetto di revisione è sensibilmente depotenziato.

Nel disegno originariamente presentato dal Governo, il procedimento bicamerale era conservato per le sole leggi costituzionali e di revisione della Carta. Al di fuori di queste, la funzione legislativa spettava in via esclusiva alla Camera dei Deputati, fatte salve alcune materie, per le quali il Senato avrebbe potuto avanzare proposte emendative, superabili però, a seconda dei casi, a maggioranza semplice o (in ipotesi assai limitate) assoluta dalla Camera stessa.

All'esito delle modifiche apportate dal Parlamento (e dalla Camera soprattutto), però, si è riallargato l'ambito delle materie che richiedono il procedimento bicamerale: possono menzionarsi, ad esempio, le leggi che individuano le funzioni fondamentali degli enti locali; quelle che disciplinano la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea; la legge che regola le modalità d'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost. Per il resto, rimane fermo che il Senato può solo formulare proposte modificative, da cui la Camera può discostarsi a maggioranza semplice ovvero, limitatamente alle leggi adottate in forza della clausola dell'interesse nazionale e dell'unità giuridica o economica, a maggioranza assoluta.

Ora, benché la tendenza al ridimensionamento del peso istituzionale e politico dell'organo si sia attenuata nel corso dell'esame parlamentare, ciò non toglie che per diversi aspetti il Senato venga ridotto a organo dotato di meri poteri monitori, specie in presenza di una legge elettorale spiccatamente maggioritaria e in grado di garantire maggioranze molto coese.

Infine, un adeguato correttivo alla tendenza centralista non risiede certo nel concorso delle Regioni – tramite la seconda Camera - alla nomina dei giudici costituzionali, data l'incidenza numerica marginale dei Senatori nel Parlamento in seduta comune. È quindi impensabile che ciò possa influire sull'indirizzo giurisprudenziale storicamente centralistico della Corte.

A fronte di tutti gli aspetti appena esaminati, risalta il dato che il disegno di riforma assegna alla competenza esclusiva dello Stato – sebbene sotto mentite spoglie - anche materie che la Costituzione del 1948 ascriveva alla competenza concorrente delle Regioni: per citarne alcune, il turismo, l'urbanistica, le comunicazioni, l'ordinamento scolastico, l'ordinamento sportivo, l'ordinamento degli enti locali.

Insomma, la sensazione è che alle Regioni rimanga ben poco e che quel poco che residua sia comunque privo di una adeguata garanzia costituzionale. Rispetto, infatti, all'orientamento inaugurato dalla sentenza n. 303 del 2003, nella quale si era già introdotta la possibilità di una deroga agli elenchi costituzionali, nel progetto vengono meno i limiti sostanziali e procedimentali all'intervento statale, sindacabili dalla Corte costituzionale: ossia i limiti della sussidiarietà, della ragionevolezza e, soprattutto, dell'intesa tra lo Stato e le Regioni.

4. Alcuni aspetti critici

Indipendentemente, comunque, dall'indirizzo politico di cui il disegno di legge costituzionale è espressione – e che, ovviamente, si può condividere o meno – alcune previsioni suscitano, da un punto di vista tecnico, notevoli perplessità. Mi limito a segnalare quattro aspetti, sui quali sarebbe auspicabile un'ulteriore riflessione parlamentare.

Il primo riguarda le leggi che incidono sulla competenza riservata alle Regioni. Lascia dubbiosi la disciplina dei limiti e del procedimento, soprattutto se confrontata con quella relativa alle leggi di cui all'art. 116 Cost. che attribuiscono alle Regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia: per queste ultime, infatti, si richiede l'approvazione da parte di entrambe le Camere, mentre per esercitare la clausola dell'unità nazionale è sufficiente l'approvazione della

sola Camera dei Deputati (eventualmente a maggioranza assoluta per respingere le modificazioni proposte dal Senato). A rigor di logica dovrebbe essere il contrario: l'attribuzione di un potere solitamente non richiede la previa intesa con l'interessato, mentre sarebbe opportuno coinvolgere le Regioni (sia pure attraverso il Senato) qualora si intenda sottrarre loro competenze.

Il secondo rilievo riguarda il disallineamento delle funzioni legislative rispetto a quelle amministrative. Questo è uno degli aspetti più critici e meno felici del vigente Titolo V e anche su questo la Corte costituzionale è intervenuta proprio attraverso il meccanismo della chiamata in sussidiarietà: per la Corte, infatti, la chiamata in sussidiarietà delle funzioni amministrative attrae, per effetto del principio di legalità, anche la corrispondente competenza normativa. Il progetto di legge supera il meccanismo introdotto dalla Corte ed in tal modo paradossalmente irrigidisce il disallineamento tra le funzioni legislative e quelle amministrative. E ciò potrebbe rendere complessa la copertura amministrativa delle riforme legislative. Si potrebbe pensare allora di reintrodurre la regola presente nella Costituzione del 1948 del parallelismo delle funzioni, con il potere di delega da parte del legislatore.

Il terzo aspetto critico attiene alle materie di competenza concorrente. La finalità perseguita dal Governo è quella, come accennato, di semplificare il quadro, eliminando "intrecci" o sovrapposizioni di ambiti materiali; tuttavia, nel "trasferire" le voci dell'attuale terzo comma dell'art. 117 all'elenco di competenza esclusiva statale, le materie sono state spesso delimitate alle sole "disposizioni generali e comuni". È il caso della tutela della salute, delle politiche sociali, della sicurezza alimentare, dell'istruzione, della formazione, delle attività culturali, del turismo, del governo del territorio e del coordinamento della protezione civile: tutti ambiti materiali, cioè, molto ampi ed inclusivi di una molteplicità di fattispecie. In essi, al di là del nomen juris, sembra riprodursi una concorrenza di competenze tra "disposizioni generali e comuni" dello Stato e norme di dettaglio delle Regioni, che ricorda molto da vicino (o addirittura finisce per identificarsi con) la vigente ripartizione prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost. In altri termini, la limitazione alle "disposizioni generali e comuni" rischia di svuotare di contenuto l'eliminazione dell'elenco delle competenze concorrenti e ripropone le medesime problematiche interpretative che scaturiscono dalla pluralità degli elenchi di materie.

Anzi, il rischio è che la nuova formulazione non soltanto non semplifichi, ma finisca per aggravare il contenzioso, se non altro perché introduce categorie sconosciute alla giurisprudenza costituzionale, che non hanno alcuna tradizione giuridica nel nostro ordinamento e che sembrano descrivere l'ovvio. Le aggettivazioni appaiono, infatti, ridondanti rispetto ai contenuti fisiologici

della legislazione statale: la generalità è un connotato ricorrente della normatività e il carattere “comune”, se riferito – come sembra – ai territori regionali, non introduce alcuna qualificazione, perché l’esercizio della competenza legislativa statale ha, per definizione, efficacia sull’intero territorio nazionale.

Infine, insoddisfacente è la parte sulle autonomie speciali. Il disegno AS. 1429-B si limita a prevedere all’art. 39 che le nuove disposizioni sul Titolo V “non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino all’adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome”. Rispetto ad un termine che è incertus quando e incertus an, non si può non rilevare come il disallineamento delle autonomie speciali diverrà ancora più marcato in caso di approvazione della riforma. Solo per le Regioni speciali, infatti, continueranno ad applicarsi, in un farraginoso incrocio di competenze, non solo gli statuti speciali ma anche (per effetto del rinvio ex art. 10 l. cost. n. 3/2001) il vigente art. 117 Cost. nella parte in cui garantisce maggiore autonomia: ciò significa che sopravvivranno in cinque Regioni le competenze concorrenti e non si applicheranno ad esse le leggi destinate ad assicurare l’unità giuridica ed economica dell’intero Paese. Si tratterà, poi, di capire se le leggi contenenti le norme generali potranno essere utilizzate, e in che misura, alla stregua di leggi cornice in relazione alla competenze concorrente delle Regioni speciali.

Se si considera, infine, che il contenzioso costituzionale nasce prevalentemente dalle Regioni speciali, non si può escludere che l’effetto deflattivo sperato non si realizzi affatto.

Contributo di Ciro Sbailò

OSSERVAZIONI SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE (A.C. 2613 / XVII) E SULLA LEGGE ELETTORALE (A.C. 3-BIS-BDL / XVII) – NOTA PER IL COMITATO SCIENTIFICO DI ‘MAGNA CARTA’

RIFORMA COSTITUZIONALE

Mi concentrerò sulla forma di Governo.

Più che un rafforzamento dell'Esecutivo, si ha un rafforzamento della maggioranza (specie se il ddl costituzionale viene letto in combinazione con la riforma elettorale). Il rafforzamento del vertice dell'Esecutivo è affidato alla nuova disciplina relativa all'approvazione dei disegni di legge (art. 73 Cost., art. 13 del ddl), con l'introduzione del cloture vote. Mancano due elementi caratterizzanti la forma di governo parlamentare a prevalenza del Governo, tra loro, peraltro, strettamente collegati: il riconoscimento, al primo ministro, di un peso decisivo in merito alla durata della Legislatura, da una parte, e l'ancoraggio (che nei sistemi di civil law deve essere necessariamente esplicito) della nomina del vertice dell'Esecutivo ai risultati elettorali. Sui due punti esistono dei precedenti (v. riforma Calderoli [AS 2554-D/XIV] e bozza Violante [A.C. 553 e abb.-A/XV]).

Per quel che riguarda i contrappesi al rafforzamento (incompleto, per quanto mi riguarda) dell'Esecutivo, ne distinguo di due tipi, intramoenia ed extramoenia (con riferimento alla metafora del Palazzo).

Per quel che riguarda i contrappesi intramoenia, il più significativo parrebbe essere quello del rafforzamento del potere di rinvio delle leggi da parte del Presidente alle Camere (art. 74 Cost., art. 14 del ddl), se non fosse che il combinato disposto tra legge elettorale e riforma costituzionale dà alla maggioranza la possibilità di eleggere un Capo dello Stato senza il concorso delle opposizioni.

Di particolare rilievo ci paiono, inoltre, sia la costituzionalizzazione dei «diritti delle minoranze parlamentari» (art. 74 Cost., art. 14 del ddl) sia il controllo preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali (art. 73 Cost., art. 13 ddl), con alcune precisazioni.

Nel primo caso, sarebbe opportuna (in combinazione con un effettivo rafforzamento dell'Esecutivo, di cui sopra), una disciplina più stringente (v. bozza Calderoli). Nel secondo caso, non vedo problemi particolari nel fatto che la Corte possa, poi, essere chiamata a pronunciarsi, su una legge da essa stessa dichiarata coerente con la Costituzione. La coerenza di una legge con la Costituzione non ha carattere "bilaterale". Il parametro non muta, ma possono mutare i rapporti tra le variabili in campo (v. ad esempio il confronto tra Corte cost. 54/1986 e Corte cost. 238/1996). Inoltre per quel che riguarda specificamente la legge elettorale (cito Salvatore Curreri) «visto che la Corte, con la sentenza 1/2014, ha aperta la porta al sindacato di costituzionalità sulle leggi elettorali, adesso sta alla Corte stessa chiarire il senso ed i limiti di tale possibile sindacato». È certo, comunque, che, con una riforma di tal genere, l'incertezza in materia di disciplina elettorale si ridurrà al minimo. Coerenza vorrebbe, tuttavia, che, percorrendo in senso inverso il cammino del legislatore costituzionale francese (con un occhio all'esperienza lusitana, per quel che riguarda il ruolo del Capo dello Stato), si estendesse il controllo preventivo a tutte le altre discipline relative alle "regole del gioco".

Tra i contrappesi extramoenia meritano, ovviamente, particolare attenzione le proposte relative, rispettivamente, al rafforzamento dell'iniziativa popolare in materia legislativa, da una parte, e al referendum propositivo, con il coinvolgimento dei cosiddetti "corpi intermedi", dall'altro art. 71 Cost., 11 del ddl). Noto, qui, un'asimmetria che pare non ragionevole. L'iniziativa di legge popolare trova già nel testo qui proposto una propria, compiuta, disciplina. Perché non si fa lo stesso con il referendum propositivo, la cui disciplina, invece, è demandata al Legislatore costituzionale futuro? Certo, la materia è complessa, ma si rischia che il referendum propositivo rimanga a lungo sulla carta.

LEGGE ELETTORALE

Pare che ad oggi, prima decade dell'aprile 2015, non sussistano le condizioni per rimettere mano all'"Italicum". In ogni caso, mi limito a riportare quanto ebbi occasione di affermare nel corso di un'audizione presso la I commissione della Camera dei Deputati, il 17 gennaio 2014.

Per quel che poteva o può avere ancora valere, posi una questione di principio, sulla genesi della distorsione maggioritaria. Tale genesi può essere naturale o artificiale. La distorsione maggioritaria è naturale quando è descrivibile restando all'interno del processo elettorale, mentre è artificiale quando può essere descritta solo spostando l'osservatore ipotetico fuori dal processo elettorale. Ad esempio, la distorsione che si verifica nelle elezioni politiche spagnole avviene nel vivo delle dinamiche di voto, quale conseguenza della strutturazione territoriale di queste. Essa non è il frutto né di un "bonus" attribuito a urne chiuse, come avviene col sistema del premio di maggioranza, né della forzata (e, ovviamente, negoziata) convergenza dei soggetti politici minori su quelli maggiori, come avviene ad esempio nel doppio turno, sia esso aperto o chiuso. In linea di massima, ritengo il Majority bonus system (adottato da Italia, Grecia e San Marino, per le elezioni politiche, e dalla Francia per le elezioni regionali) sgraziato sul piano giuridico. Il premio viene attribuito, in maniera artificiosa, a "freddo", al di fuori delle dinamiche del consenso politico. Detto in termini pratici, ritengo che l'attribuzione del premio di maggioranza – ovvero l'effetto discorsivo impresso a freddo, a urne chiuse – introduca elementi tossici nel sistema politico, con gravi effetti di delegittimazione degli stessi partiti di fronte all'opinione pubblica. Ad esempio, si possono studiare alleanze finalizzate esclusivamente a vincere il premio, al di fuori di ogni preoccupazione per la governabilità. Ma queste cose sono state già dette da studiosi ben più autorevoli del sottoscritto. In generale, il sistema dell'"Italicum", con due partiti che si contendono il premio di maggioranza al ballottaggio, a mio avviso, droga, in qualche misura, il processo di trasformazione del consenso in seggi, in quanto prefigura un appiattimento meccanico del bene costituzionale della rappresentanza sul bene politico della governabilità, piuttosto, come sarebbe preferibile e come avviene nel sistema inglese, una loro organica integrazione.

In quell'occasione sottoponevo alla Commissione un'ipotesi che – me ne rendevo e me ne rendo conto – può sembrare un po' bizzarra, vale a dire la cosiddetta "lista flessibile". La lascio agli atti solo perché un domani non si dica che questa soluzione non è stata passata al vaglio nel corso del

dibattito sulla legge elettorale, in Italia. La bizzaria della proposta è dovuta al fatto che essa non trova precedenti nella storia elettorale italiana e, in questa materia, i precedenti contano molto, come è noto. La proposta, in ogni caso, muoveva dalla constatazione del fatto che tra gli aspetti più problematici del cosiddetto “porcellum” vi fosse la grande distanza esistente tra gli eletti e gli elettori. Mi pareva, dunque, che, il sistema della “lista flessibile” (adottato in vari Paesi europei, tra cui Austria, Norvegia, Svezia...), che permette all’elettore, a determinate condizioni (ad esempio, a condizione che le modifiche siano condivise da una certa percentuale degli elettori di quel partito), di modificare la lista predisposta dal partito, potesse rappresentare una valida alternativa al voto di preferenza, i cui effetti criminogeni sono noti alla ricerca scientifica da anni.

La soluzione, infine, adottata, mi pare, tuttavia, non meno bizzarra di quella avanzata dal sottoscritto. Le ragioni politiche sono chiarissime. Essa risponde a tre esigenze: a) garantire al primo partito, il PD, un sufficiente numero di seggi per governare; b) dare all’elettore la possibilità, comunque, di interagire con la formazione della classe parlamentare; c) permettere al secondo partito, che al tempo era Forza Italia, di selezionare un gruppo parlamentare compatto, scelto dai vertici. Ma queste esigenze potevano essere soddisfatte per altra via. Bizzarria per bizzarria (perché neanche l’Italicum trova precedenti nella storia dei sistemi elettorali, non solo in Italia, ma in Europa), si poteva lavorare a una combinazione tra sistema spagnolo e lista flessibile.

Ma pare che ormai il solco sia stato tracciato in maniera definitiva.



fondazione **fMC** MAGNA CARTA

Fondazione Magna Carta
Via Simeto 64 - 00198 Roma
segreteria@magna-carta.it
06 4201 4442
www.magna-carta.it