

Prime valutazioni sul
Disegno di legge costituzionale
concernente il Senato federale della Repubblica
la composizione della Corte costituzionale
la forma di governo
e modificazione degli artt. 104, 117, 127 e 138 della Costituzione¹

1. Il testo pubblicato a fine agosto del 2003 è frutto di un lavoro collettivo cui hanno concorso rappresentanti dei quattro partiti che sorreggono il governo Berlusconi (Forza Italia, Alleanza nazionale, Lega Nord e Udc). Allo stato delle cose (**prima** nota) si tratta di un'ipotesi che deve ancora cominciare il suo iter parlamentare: non si sa ancora se sarà presentata dal Governo, previa delibera in Consiglio dei ministri e autorizzazione del presidente della Repubblica, oppure se sarà congiuntamente presentata da senatori e/o deputati dei gruppi costituiti in Parlamento da quei partiti. Non si tratta di un aspetto del tutto marginale. Nella prima ipotesi – evocata in alcune dichiarazioni del presidente del Consiglio – sarebbe la prima volta che un Governo presenta un progetto di revisione della Costituzione di tale impegno e complessità: anche se non lo definirei una *revisione totale* della Costituzione del 1948 (nei termini che usa la dottrina e gli studenti, in particolare di Diritto pubblico comparato, studiano²). La scelta potrebbe avere qualche riflesso sull'iter successivo e sarà condizionata, io penso, da questo tipo di considerazioni tattico-politiche: se alla maggioranza e al Governo starà a cuore prima di tutto un rilancio fondato su un impegno riformatore di bandiera volto a conseguire risultati di breve periodo in termini di consenso, sarà probabilmente seguita la via dell'iniziativa legislativa costituzionale governativa; se alla maggioranza e al Governo starà a cuore, invece, la possibilità di un esito in qualche modo positivo, dunque un investimento in termini di consenso di periodo per lo meno medio, allora potrà essere seguita la tradizionale via parlamentare.

2. In ogni caso, resta il fatto, **seconda** osservazione, che siamo di fronte a una nitida assunzione di responsabilità – che giunge poco prima della metà mandato - da parte delle forze politiche che governano il paese, legittimate dal successo del 2001. Sotto questo aspetto, il mio giudizio è del tutto favorevole: (A) prima di tutto, perché dopo tanti impegni meramente verbali e generici, si è finalmente di fronte a un testo concreto e preciso; anzi, per la prima volta a un vero e proprio articolato (cioè a un progetto redatto in articoli), sul quale è finalmente possibile che si apra un confronto a tutti i livelli su punti specifici da parte di chiunque in qualsiasi sede sia disposto a misurarsi con le proposte della maggioranza; (B) in secondo luogo, perché mi sono fatto la convinzione fermissima che l'affermazione «le riforme si fanno tutti insieme» sia sostanzialmente sbagliata. Non voglio dire affatto che tutte le forze parlamentari e tutti coloro che, anche nella società, sono interessati non abbiano il diritto di concorrere a riforme di rango costituzionale (e di tale ampiezza): quello che credo è che non ne può venire nulla di buono se – alla base – non c'è un progetto sufficientemente coerente ed omogeneo, sorretto da una solida volontà politica. Su di esso si innescheranno integrazioni e modificazioni: ma nel rispetto necessario della coerenza globale di *un* ipotesi di riforma. Pretendere di partire e di andare avanti sempre «tutti insieme» (il che equivale a dare a ciascuna forza rilevante un potere di veto) significa o non andare da nessuna parte (com'è stato fin qui – riforme elettorali a furor di popolo referendario a parte) oppure produrre progetti informi e pasticciati (il caso della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali del 1997-1998 lo conferma). Naturalmente una delle cose da valutare – del progetto della Casa delle libertà

¹ Sulla base del testo pubblicato dal quotidiano "Il Sole-24 ore" del 30 agosto 2003.

² Vedi, per esempio, Morbidelli G., *Lezioni di diritto pubblico comparato*, Bologna: Monduzzi, 2000, pp. 162-174, Cap. III, par. 3 sulla tipologia delle revisioni.

(CdL, per brevità d'ora in poi) è se risponde o no al requisito di poter costituire quella base sufficientemente omogenea, coerente e sorretta da un'adeguata volontà politica di cui parlo.

3. L'articolato nella sua versione iniziale consta di 11 articoli, molti dei quali, peraltro, propongono modificazioni di una pluralità di articoli della Costituzione. Ecco, nello specchio riassuntivo, una fotografia ragionata del testo che è stato reso pubblico:

Progetto	Costituzione	Contenuto della modificazione proposta
Art. 1	Art. 55	L'attuale "Senato della Repubblica" diventa "Senato <i>federale</i> della Repubblica"
	Art. 56	La Camera dei deputati scende da 630 componenti a 408
	Art. 57	Il Senato federale della Repubblica, <i>eletto a suffragio universale e diretto</i> , risulta composto di 204 componenti elettivi, oltre ai senatori a vita. E' costituzionalmente previsto un sistema elettorale <i>proporzionale</i> . La legge elettorale deve garantire la rappresentanza territoriale. 18 regioni avrebbero 5 senatori, il Molise 2, la Valle d'Aosta 1 (totale 93). Degli altri, 4 sarebbero eletti dai cittadini all'estero, 103 sarebbero redistribuiti in rapporto alla popolazione residente in ciascuna Regione ³ .
	Art. 58	L'elettorato passivo dei senatori scende da 40 a 25 anni. Esso è limitato a coloro che siano stati parlamentari eletti in ciascuna Regione in precedenza, oppure abbiano ricoperto o ricoprano cariche elettive in enti pubblici territoriali locali o regionali al momento della candidatura.
	Art. 59	I senatori a vita sono cinque e non più di cinque, ex presidenti a parte. La nomina resta presidenziale.
	Art. 60	La durata di entrambe le Camere resta di 5 anni
	Art. 61	Viene riprodotto testualmente l'art. 61 attuale ⁴ .
	Art. 62	Viene riprodotto testualmente l'art. 62 attuale.
	Art. 63	Viene riprodotto testualmente l'art. 63 attuale.
	Art. 64	Il <i>quorum</i> per le deliberazioni del Senato viene modificato nel senso che, oltre alla presenza della metà più uno dei componenti, è necessaria la presenza di senatori di almeno un terzo delle Regioni (7). Per cui 14 regioni ancorché piccole possono far mancare il <i>quorum</i> . E' inoltre previsto – per la Camera – un embrione di <i>statuto dell'opposizione</i> , la cui definizione è rimessa al Regolamento; espressamente prevista, invece, la facoltà delle opposizioni di chiedere l'iscrizione all'ordine del giorno di proposte con riserva di tempi e garanzia di votazione finale.
	Art. 65	Il regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità è riservato alla legge bicamerale.
	Art. 66	Viene riprodotto testualmente l'art. 66 attuale
	Art. 67	Deputati e senatori rappresentano non solo la Nazione (come oggi) ma «la Nazione e la Repubblica».
	Art. 68	Viene riprodotto testualmente l'art. 68 attuale.
	Art. 69	Il regime dell'indennità dei parlamentari è riservato alla legge bicamerale.
	Art. 70	Il procedimento legislativo è incisivamente modificato, prevedendo: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Leggi per le quali la Camera ha l'ultima parola (quelle nelle materie esclusive dello Stato di cui all'art. 117 <i>comma 2</i>) escluse alcune puntualmente indicate ➤ Leggi per le quali il Senato ha l'ultima parola (quelle quadro nelle materie concorrenti di cui all'art. 117 <i>comma 3</i>) ➤ Leggi bicamerali, cioè tutte le altre, per le quali, però, è prevista ora l'istituzione di una commissione paritetica Camera-Senato di conciliazione che ha poteri redigenti per cui sul suo testo ciascuna Camera può solo prendere o lasciare.

³ Sul punto v. la nota 7 qui di seguito.

⁴ Ciò si deve al fatto che siamo davanti a un testo provvisorio il quale è stato tratto da un lavoro istruttorio precedente nel quale, per ragioni di chiarezza, era riprodotto l'intero testo costituzionale con le modificazioni proposte. Il lavoro istruttorio è stato quello del *Comitato di studio sugli istituti delle immunità parlamentari, sulla configurazione della seconda Camera e sull'elezione dell'organo di vertice dell'esecutivo* istituito nel 2002 presso il Dipartimento riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei ministri.

		<p>Fra le leggi bicamerali sono espressamente incluse: perequazione risorse finanziarie, funzioni fondamentali degli enti locali, leggi elettorali di Camera e Senato.</p> <p>I conflitti di competenza fra le due Camere sono decisi «d'intesa fra loro» dai presidenti delle due Assemblee la cui decisione non è sindacabile.</p>
	Art. 71	L'iniziativa legislativa dei parlamentari si deve svolgere nell'ambito delle competenze della Camera di appartenenza.
	Art. 72	Viene drasticamente limitata ai soli progetti in materia bicamerale la possibilità di ricorrere all'approvazione in commissione (sede legislativa). Inoltre il Senato federale della Repubblica può organizzarsi in commissioni «anche con riferimento a quanto previsto dall'art. 117 comma 8» (che riguarda le intese fra Regioni). Sullo scioglimento sanzione del consiglio regionale e sulla rimozione del presidente di Regione ex art. 126 comma 1 Cost. il Senato esprime parere. I regolamenti (o solo quello del Senato?) prevedono un iter accelerato per le proposte di legge di iniziativa di più Consigli regionali.
	Artt. 73-79	Si indica espressamente che non sono modificati.
	Art. 80	La ratifica dei trattati internazionali di maggior rilievo «è autorizzata con legge», mentre oggi si legge che «Le Camere autorizzano con legge», il che fa pensare si intenda permettere l'adozione di decreti legge.
	Art. 81	Anche qui (v. art. 80) è espunto il riferimento espresso alle Camere o alla Camera, pur mantenendosi la fonte legislativa (primaria): il che fa pensare si voglia rendere possibile l'approvazione dei bilanci per decreto-legge.
	Art. 82	Viene riprodotto testualmente l'art. 82 attuale (e dunque <i>non</i> vengono previste le c.d. <i>inchieste di minoranza</i> , cioè varate su richiesta dell'opposizione anche contro la volontà della maggioranza)
Art. 2	Art. 104	Il terzo di componenti del Consiglio superiore della magistratura (CSM) attualmente eletto dal Parlamento in seduta comune, viene diviso in 1/6 eletti dalla Camera e 1/6 eletti dal Senato federale. Inoltre il vicepresidente del CSM viene non più eletto fra i componenti a loro volta di estrazione politico-parlamentare, bensì designato dal presidente della Repubblica (fra tutti i componenti del CSM).
	Art. 135	<p>I componenti della Corte costituzionale salgono da 15 a 19; fermi restando i 5 di nomina presidenziale e i 5 eletti dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa, la Camera ne eleggerebbe 3 e il Senato 6.</p> <p>Inoltre viene previsto un divieto a coprire «incarichi di Governo, cariche pubbliche elettive o di nomina governativa o di svolgere funzioni in organi o enti pubblici individuati dalla legge» per gli ex giudici della Corte (per i cinque anni successivi al termine del loro mandato).</p> <p>Non possono essere nominati o eletti alla Corte i membri delle Camere o di un Consiglio regionale o anche coloro che lo siano stati nei 5 anni precedenti.</p> <p>I membri aggiunti della Corte, in caso di processo penale costituzionale contro il presidente della Repubblica, salgono da 16 a 20.</p> <p>L'applicazione delle nuove limitazioni non si applica ai giudici in carica.</p>
Art. 3	Modifica legge cost. 2/1967	Adegua l'art. 3 della legge cost. 22 novembre 1967, n. 2 in ordine alle modalità di elezione dei giudici costituzionali da parte di ciascuna delle due Camere (non essendo più prevista l'elezione da parte del Parlamento in seduta comune). <i>Le maggioranze, peraltro, non cambiano.</i>
Art. 4	Art. 116	Il comma 3 (sulle ulteriori forme e condizioni di autonomia di singole Regioni, su iniziativa di queste e legge aggravata del Parlamento) è soppresso.
	Art. 126	L'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 126 Cost. (relativo al parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali – competenza adesso passata al Senato – v. sopra art. 72 nuovo) è soppresso.

Art. 5	Art. 83	Il collegio elettorale del presidente della Repubblica (oggi costituito dai 630 deputati, dai 315 senatori elettivi, dai senatori a vita e da 58 delegati dei consigli regionali per un totale di circa 1.009-1010 componenti) è così previsto: 408 deputati, 204 senatori elettivi, i senatori a vita, i 58 delegati dei consigli regionali, circa altrettanti ulteriori delegati regionali (uno ogni milione di abitanti). La maggioranza è dei 2/3 per i primi due scrutini, dei 3/5 per il terzo e il quarto, la metà più uno dal quinto (attualmente non è prevista la maggioranza intermedia dei 3/5).
	Art. 84	Viene riprodotto testualmente l'art. 84 attuale
	Art. 85	La durata in carica del presidente resta di 7 anni, ma <i>non può essere rieletto</i> . L'elezione presidenziale è convocata non con 30 ma con 60 giorni di anticipo.
	Art. 86	Viene riprodotto l'art. 86 attuale salvo che si adegua la denominazione del Senato.
	Art. 87	Muta la definizione del ruolo del presidente: da «è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale» a: «è <i>organo di garanzia costituzionale</i> , rappresenta l'unità <i>federale della Nazione ed esercita le funzioni che gli sono espressamente conferite dalla Costituzione</i> ». Non gli deve più essere chiesta l'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge del governo. In aggiunta alle funzioni attuali nomina i presidenti delle Autorità amministrative indipendenti (che entrano così in Costituzione). In coerenza con la modifica dell'art. 104 (v. sopra) nomina il vicepresidente del CSM. Resto immutato.
	Art. 88	<p>Continua ad essere il presidente della Repubblica a decretare lo scioglimento che assume però una diversa natura per Camera (unico contitolare del rapporto fiduciario) e Senato (niente rapporto fiduciario). Sono però previsti comunque in Costituzione presupposti precisi e vincolanti.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Quando lo richiede il primo ministro «che ne assume la esclusiva responsabilità» (e non l'abbia già fatto nell'anno precedente) il presidente deve sciogliere la Camera ➤ Quando la Camera abbia votato contro una proposta sulla quale il Governo ha posto la fiducia (art. 94 comma 2) o quando lo abbia sfiduciato (art. 94 comma 3) il presidente deve scioglierla ➤ Quando - in caso di morte, impedimento permanente, dimissioni diverse da quelle determinate da voto parlamentare, risulti impossibile nominare un altro primo ministro «sulla base dei risultati delle elezioni» precedenti. <p>Invece è prerogativa del presidente sciogliere il Senato federale, ma solo per ragioni funzionali: «in caso di prolungata impossibilità di funzionamento», con una propria più ampia discrezionalità.</p>
	Art. 89	<p>Sono elencati - diversamente da quanto oggi previsto - gli atti che «non sono proposti e controfirmati dal primo ministro o dai ministri» e che dunque devono ritenersi presidenziali in senso proprio:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Richiesta di nuova deliberazione alle Camere ex art. 74 Cost ➤ Messaggi alle Camere ➤ Grazia ➤ Nomina di 5 giudici della Corte costituzionale ➤ Scioglimento del Senato federale ➤ Scioglimento della Camera ove non richiesto dal primo ministro ➤ Designazione del vicepresidente del CSM ➤ Altre nomine previste dalla legge (inclusa la presidenza delle AAI di cui all'art. 87 Cost.)
	Art. 90	Viene riprodotto testualmente l'art. 90 attuale (resta una delle poche funzioni del <i>Parlamento in seduta comune</i>).
	Art. 91	Viene riprodotto testualmente l'art. 91 attuale salvo che il presidente non giura davanti al Parlamento in seduta comune, bensì, ragionevolmente, davanti al «collegio che lo ha eletto»).
	Art. 92	Si parla di <i>primo ministro</i> e non di <i>presidente del consiglio</i> . Si prevede che la candidatura a primo ministro avvenga mediante collegamento con i candidati all'elezione della Camera, inclusa pubblicazione del nome sulla scheda. La disciplina è oggetto di riserva di legge (bicamerale) e fatta «in modo da favorire la formazione di una

		maggioranza collegata al candidato alla carica di primo ministro». Il presidente della Repubblica nomina in base all'esito delle elezioni. In caso di morte, impedimento permanente o dimissioni non per sfiducia, il presidente nomina un altro primo ministro sempre però che sia possibile nel rispetto dei precedenti risultati elettorali - altrimenti scioglie (v. art. 88).
	Art. 93	Viene riprodotto testualmente l'art. 93 attuale salvo che il riferimento è al primo ministro.
	Art. 94	Il primo ministro entro dieci giorni dalla nomina illustra il programma alle Camere (che non lo votano). Ogni anno fa un <i>rapporto sullo stato del Paese</i> . Può chiedere un voto conforme sulle proposte del Governo alla Camera: in caso contrario segue scioglimento automatico. In qualsiasi momento la Camera può sfiduciare il primo ministro: seguono dimissioni e scioglimento automatico.
	Art. 95	Il primo ministro <i>nomina e revoca</i> i ministri. Egli <i>determina</i> (non solo <i>dirige</i> , come oggi) la politica generale del Governo.
	Art. 96	Viene riprodotto testualmente l'art. 96 attuale salvo che il riferimento è al primo ministro.
Art. 7	Art. 117	Sostituisce il comma 4 dell'art. 117 attuale col testo della <i>devoluzione</i> (cioè dalla previsione della competenza legislativa esclusiva delle Regioni in alcune materie: assistenza e organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione [nel rispetto dell'autonomia degli istituti], programmi scolastici di interesse regionale, polizia locale, nonché tutto ciò che non è riservato allo Stato).
Art. 8	Art. 127	Aggiunge un comma all'art. 127 Cost. attuale, prevedendo che il Governo se ritiene che una legge regionale «pregiudichi <i>l'interesse nazionale</i> della Repubblica» possa entro 60 giorni chiedere di sottoporre la questione al Senato. Il Senato decide entro altri 60 giorni, con <i>facoltà di rinvio</i> alla Regione (ma a maggioranza assoluta dei componenti e con indicazioni delle ragioni di pregiudizio). Se entro 60 giorni il Consiglio regionale non rimuova la causa del pregiudizio il Senato ha facoltà di <i>annullare</i> la legge, sempre a maggioranza assoluta.
Art. 9		Estende le previsioni in materia di devoluzione alle <i>regioni a statuto speciale</i> , fino all'adeguamento dei rispettivi statuti...
Art. 10	Art. 138	Abroga il terzo comma del testo attuale, eliminando la possibilità che - con maggioranza dei 2/3 - si possa impedire il referendum confermativo di cui al comma 2.
Art. 11	Norme transitorie	Contiene una serie di disposizioni transitorie volte a favorire l'approvazione prima e l'applicazione poi delle innovazioni previste. La composizione delle due Camere muta solo dalla XVI legislatura (quella successiva alla prossima che sarà la XV, cioè in teoria dopo il 2011). Prevede che vigenti leggi elettorali siano applicate fino a che non ne siano state approvate di nuove. Prevede che il Senato federale elegga 4 giudici della Corte (a integrazione dei 5 eletti dal Parlamento in seduta comune, eleggendo gli altri 2 previsti solo quando scadranno gli attuali); allo stesso modo prevede che il Senato federale elegga i nuovi componenti del CSM in caso di cessazione anticipata di uno o più di quelli in carica, eletti dal Parlamento in seduta comune.

4. Siamo di fronte a un tentativo assai ambizioso che si propone di offrire una possibile conclusione alla transizione politico-istituzionale avviata a cavallo fra anni Ottanta e Novanta, ormai quasi 15 anni fa. Discutibile in più punti, il testo nel suo complesso mi pare costituire un'eccellente base di partenza per chi volesse entrare nel merito e dar vita a un esauriente dibattito in Parlamento e nel paese nella prospettiva di concludere – ovvio: per questa fase storica – il processo di rinnovamento della parte II della Costituzione.

Ciò detto formulerò una valutazione ragionata in relazione alle principali parti omogenee (per oggetto) del testo (il che potrebbe interessare quanti fra i lettori i quali desiderano soffermarsi solo sugli aspetti generali e di fondo); e poi cercherò di attirare l'attenzione su una serie di questioni specifiche che meriterebbero correzioni e integrazioni. Lascero da parte – invece – le questioni di

tecnica legislativa e *drafting* che considero del tutto *premature* allo stato del procedimento (il quale, come si è visto, tecnicamente, anche se non politicamente, deve ancora cominciare).

5. Il progetto può essere così distinto per parti omogenee:

- L'adeguamento della **forma di governo** (I)
- La riforma del **bicameralismo** paritario indifferenziato (II)
- Le modificazioni alla riforma del **titolo V°** della Costituzione (III)
- I correttivi al titolo VI° sulle **garanzie costituzionali** (IV)

Parto dalle modificazioni al titolo V° della Costituzione (III). Esse constano (a) nella soppressione della *Commissione bicamerale per le questioni regionali* (conseguenziale alle nuove funzioni attribuite al Senato federale della Repubblica); (b) nell'inserimento preannunciato del testo della *devoluzione* già approvato in prima lettura dalle Camere su proposta del Governo e segnatamente del ministro per le riforme istituzionali e per la devoluzione Umberto Bossi; si tratta di un nuovo comma 4 dell'art. 117 Cost. la cui introduzione istituirebbe una competenza legislativa *esclusiva* delle Regioni in alcune materie delimitate [assistenza e organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione (nel rispetto dell'autonomia degli istituti), programmi scolastici di interesse regionale, polizia locale], nonché su tutto ciò che non è riservato dalla Costituzione allo Stato; (c) conseguenzialmente verrebbe soppresso il comma 3 dell'art. 116 Cost., che attualmente prevede un procedimento aggravato in base al quale a singole Regioni possono essere conferite dalla legge «ulteriori forme e condizioni di autonomia»; (d) attribuirebbe – su iniziativa del Governo – al Senato federale la facoltà *prima* di segnalare a ciascuna Regione eventuali pregiudizi all'*interesse nazionale* (che farebbe così solenne rientro nel testo della carta costituzionale dopo esservi stato espunto nel 2001) derivanti da una legge regionale; *poi* nel caso di inottemperanza da parte della Regione, il Senato federale potrebbe *annullare* la legge regionale (sia il *rinvio* sia l'*annullamento a maggioranza qualificata* della metà più uno dei componenti). Su tutto ciò si discuterà molto: rilevanti interessi sono coinvolti. *Io non trovo in questo complesso di previsioni nulla di cui scandalizzarsi: né nel tentativo di individuare limitate competenze esclusive delle Regioni né nell'ipotesi di affidare a un organo dell'apparato centrale dello Stato (di ipotizzata estrazione regionale) una (limitata) potestà di intervento sull'autonomia legislativa delle singole Regioni. Non vi sarebbe in ciò alcun attentato alle tendenze "federaliste" (per dirla in sintesi). In quasi tutti gli ordinamenti federali vi sono meccanismi di garanzia del genere. Tuttavia il giudizio dipende – in larga misura – dalla composizione e dal ruolo complessivo dell'organo cui una simile potestà verrebbe affidata: cioè dal Senato federale della Repubblica, il quale, purtroppo, come dirò più avanti è il vero punto debole del progetto.*

Quanto ai correttivi che si vorrebbero apportare al titolo VI° della Costituzione che disciplina le c.d. *garanzie costituzionali* (Corte costituzionale e procedimento di revisione) (IV), questi constano: (a) nell'allargamento della composizione della Corte da 15 a 19 componenti; (b) nel fatto che tale allargamento, fermi i 5 giudici di nomina presidenziale e i 5 di elezione da parte delle supreme magistrature ordinaria ed amministrativa (com'è noto: 3 eletti dai giudici della Cassazione, 1 dai giudici del Consiglio di Stato e 1 da quelli della Corte dei conti) e attribuiti alla Camera politica 3 giudici da eleggere (oggi essa concorre ad eleggerne 5 in Parlamento in seduta comune), sarebbe ad esclusivo vantaggio del Senato federale della Repubblica che ne esprimerebbe 6, allo scopo dichiarato di concorrere a *controbilanciare* un presunto eccessivo centralismo dell'organo (fermi i requisiti dei candidati, però); (c) in una serie di disposizioni volte a *de-partitizzare*, nelle aspettative, la selezione dei giudici costituzionali; (d) nell'abrogazione del comma 3 dell'art. 138, per cui verrebbe a cadere la possibilità che una legge costituzionale o di revisione della Costituzione venga sottratta a referendum, in caso di approvazione con la maggioranza ultraqualificata dei 2/3 dei componenti di ciascuna Camera. *Anche in questo pacchetto*

di proposte non vedo ragione di scandalo. Buoni argomenti si possono spendere a difesa della composizione attuale della Corte, ma non si può considerare eversivo o sovversivo che una parte sia pur consistente dei componenti diventi di estrazione – sia pure assai indirettamente e teoricamente (come vedremo) – regionalistica. Né la misura dell'allargamento dovrebbe essere tale da alterare la discreta funzionalità dell'organo. Tuttavia, qui come anche al punto precedente, c'è da chiedersi come questa previsione si concili con le modalità di composizione del Senato federale previste dal progetto (ma su questo si torna avanti). Personalmente – poi - non nutro particolare fiducia in clausole vincolanti e rigide volte a dare l'impressione di un maggior distacco dalla politica partitica e militante dei giudici costituzionali (limitando la platea di soggetti fra i quali scegliere i giudici costituzionali: niente parlamentari né consiglieri regionali in carica, né che lo siano stati nei 5 anni precedenti; e vietando che, una volta scaduti dal mandato, sempre per 5 anni, possano ricoprire incarichi in senso lato di nomina politica): si tratta del prezzo che il vizio paga alla virtù – tipico di tante nostre previsioni normative che cercano disperatamente di incidere su comportamenti poco rigorosamente virtuosi dai quali nessuno riesce davvero ad astenersi in quel clima di generale complicità collettiva che è tipico del nostro modo di vivere il rapporto istituzioni-società. Ciò detto, appunto, non vedo motivo di scandalo: semplicemente dubbi sull'efficacia e sulla possibilità di ricorrere ad alternative più efficaci (per esempio tornare a una più lunga durata del mandato di giudice della Corte per accrescerne l'indipendenza come era nel '48: 12 anni). Anche l'ipotesi di non consentire più – neppure a una maggioranza molto alta (cioè anche nel caso in cui una gran parte delle forze parlamentari concordi) – di evitare il referendum confermativo non scandalizza. Piuttosto, su questo punto le osservazioni sono altre: primo, mi chiedo se non sarebbe più opportuno prevedere che il referendum vi sia sempre e comunque (in questo modo davvero rimettendo la decisione finale al corpo elettorale senza conferire ai titolari del potere di iniziativa: consigli regionali, un quinto dei componenti di ciascuna camera, 500.000 elettori, un rilevante potere di condizionamento su qualsiasi innovazione); secondo, mi chiedo se non sarebbe opportuno, volendo rivedere il delicato art. 138, prevedere livelli diversi di rigidità costituzionale a tutela delle minoranze, così come fanno oggi buona parte delle più recenti costituzioni. Queste – appunto – prevedono che le proprie diverse parti e titoli siano riformabili con maggioranze diverse graduate a seconda dell'importanza attribuita a ciascuna di esse: la nostra maggioranza assoluta di cui al comma 1 dell'art. 138, sia pure nel quadro di un procedimento di doppia lettura, garantisce un tasso di rigidità abbastanza limitato, appena temperato dal referendum eventuale di cui al comma 2.

Vengo alla *forma di governo* e al *bicameralismo*, e dico subito che il giudizio sulle proposte che riguardano la prima è largamente positivo, mentre le maggiori perplessità si concentrano sul modo come si pensa di riorganizzare il bicameralismo.

Per quel che riguarda la *forma di governo* (I) il progetto presentato è suscettibile di essere migliorato e integrato, ma nel complesso costituisce un ragionevole tentativo di portare a compimento la trasformazione del modello italiano assecondando la linea che è stata chiamata delle *forme di governo della transizione italiana* tutte caratterizzate dal tentativo di introdurre *governi di legislatura con vertici sostanzialmente o formalmente elettivi* destinati di norma a durare appunto un'intera legislatura e quindi legati da un rapporto di coesistenza necessaria con l'assemblea contestualmente alla quale sono stati eletti. Questa mantiene il potere di votare la sfiducia e dunque di obbligare l'esecutivo a cessare dall'esercizio delle sue funzioni – dimettendosi, ma in quel caso determina anche il proprio scioglimento. E' il famoso *aut simul stabunt aut simul cadent*: interpretato come una sanzione ai danni di assemblee che eventualmente sfiducino il governo, in realtà è un incentivo poderoso alla stabilità dell'esecutivo, e va considerato, nel contempo, il corrispettivo del fatto che nelle forme di governo della transizione l'elezione del vertice dell'esecutivo (sindaco, presidente di provincia e dal 1999 di Regione) predetermina la costituzione con premio in seggi, nelle assemblee, di una maggioranza omogenea al vertice dell'esecutivo

(*eletto o “indicato” che sia*). Logico dunque che ne segua le sorti. In effetti il progetto introduce un temperamento alla lamentata eccessiva rigidità della clausola *aut aut* (rigidità che si giustifica per l'esigenza di non offrire spiragli a comportamenti perversi che non è agevole sradicare dalle abitudini di classi dirigenti formatesi con essi: l'esperienza locale e regionale lo dimostra *ad abundantiam*)⁵. Nel progetto della CdL il nesso fra primo ministro “sostanzialmente eletto” (data la costituzionalizzazione dell'elezione contestuale e del collegamento con i candidati all'elezione della Camera politica, la pubblicazione del nome sulla scheda e la prefigurazione di un vero e proprio premio di maggioranza) e durata della Camera è preciso: è possibile immaginare la nomina di un diverso primo ministro rispetto a quello che i cittadini avevano votato (e che aveva vinto) solo in caso di morte, di impedimento permanente (che ci si premura di specificare a scanso di espedienti: «accertato secondo modalità fissate dalla legge») ovvero di sue volontarie dimissioni *non* determinate da sfiducia parlamentare né da voto contrario su questione di fiducia. Ciò è indirettamente confermato dal fatto che al primo ministro è espressamente conferita la facoltà di chiedere lo *scioglimento della Camera* al presidente (che non può opporvisi a meno che questa richiesta non sia stata già fatta e la Camera già sciolta nell'anno precedente). Occorre dunque che un primo ministro, magari per favorire un successore di propria scelta, decida lui di farsi da parte: anche in tal caso però la nomina deve avvenire nel rispetto dell'esito elettorale precedente, in caso contrario correndo l'obbligo per il presidente di sciogliere la Camera, anche in questo caso. Nessuno può escludere che un meccanismo del genere venga distorto da prassi sostanzialmente irrispettose dell'implicita volontà del legislatore costituzionale: tuttavia, proprio facile non dovrebbe essere dal momento che si imporrebbe, comunque, una connivenza del primo ministro in carica, con le sole eccezioni della morte e dell'impedimento permanente (ma queste non dovrebbero preoccupare data la assoluta eccezionalità oltre che per la irrilevanza politica). Insomma: dovrebbe trattarsi di un primo ministro che ha deciso di ritirarsi a vita privata o giù di lì, e che antepone l'interesse della sua coalizione a quello proprio personale – non necessariamente un atteggiamento censurabile ed anzi una modalità per permettere cambi in corsa prima delle elezioni secondo la prassi inglese (v. Thatcher – Major). Dello scioglimento del Senato parliamo più avanti discutendo del presidente della Repubblica e del bicameralismo: con una sola anticipazione. Questa: *attribuire al primo ministro il potere di scioglimento della sola Camera dovrebbe portare in tempi anche brevi a una scissione della tradizionale contestualità di elezione delle due Camere, con conseguenze da valutare*.

Il progetto prevede poi un congruo *rafforzamento della posizione giuridica del primo ministro*: che è tale non solo di nome ma anche di fatto; egli *nomina e revoca* (senza neppure passare per la proposta al presidente della Repubblica) i ministri; egli *determina* la politica generale del governo di cui porta personale e diretta responsabilità; egli *presenta ogni anno* un “rapporto” sull'attuazione del proprio programma e sullo stato del Paese; egli *pone la questione di governo* avendo la facoltà di chiedere alla Camera di esprimersi «con priorità su ogni altra proposta» conformemente alle linee governative; egli può divenire oggetto di una *mozione di sfiducia*. Al di là di ciò, vi sono altre innovazioni che comportano un *rafforzamento* dell'esecutivo e che sono ricomprese sistematicamente nella parte che riguarda il Parlamento e il procedimento legislativo: anticipo subito che alcune cose mi paiono inopportune e, in generale, mi pare che il progetto sia carente nel riconoscere anche all'opposizione un proprio adeguato statuto di poteri e di garanzie. Queste garanzie sono in parte affidate al *presidente della Repubblica* la cui figura viene (anche per necessaria conseguenza delle novità in materia di “vita, morte e poteri” dell'esecutivo e del suo vertice “quasi” *demo-eletto*) riveduta in misura rilevante, anch'essa per lo più apprezzabile, poiché vi è lo sforzo di eliminare alcune delle ambiguità da cui essa è stata fin qui caratterizzata.

⁵ Se c'è un'innovazione istituzionale che ha avuto successo è l'elezione diretta di sindaci e presidenti di Regione; eppure, a livello regionale, la voglia di restituire – sottraendola al corpo elettorale – alle assemblee potestà di vita e di morte sugli esecutivi è stata finora in grado di paralizzare la nascita dei nuovi Statuti e produrre, vedi il caso dello Statuto della Calabria – il primo approvato, soluzioni contraddittorie e pasticciate.

Non decisiva è la modificazione prevista del collegio elettorale del presidente: in sintesi i delegati in rappresentanza delle Regioni passano da un modestissimo e poco rilevante 5.7% circa a un più significativo 16% circa: tanto per rifarsi all'esperienza federale europea più spesso citata, in Germania il collegio che elegge il presidente è costituito da un numero di delegati dei Länder *pari* al numero dei componenti del *Bundestag* (dunque un rapporto 50-50 e non 94-6 o 84-16). L'innovazione è dunque marginale⁶. Ciò che più conta è che il presidente vede il proprio ruolo trasformato: non è più definito *capo dello Stato*, ma è definito *organo di garanzia costituzionale* il quale mantiene una significativa funzione rappresentativa unitaria (riferita ora però non *all'unità nazionale*, bensì *all'unità federale della Nazione*: un gioco di parole che vuole costituire il riconoscimento della tendenza federalista) e, formula di non poca importanza presa dalla costituzione di Spagna del 1978, *esercita le funzioni che gli sono espressamente conferite dalla Costituzione* (il che implica un tentativo di impedire interpretazioni *estensive* eventualmente giustificate dalla definizione generale delle funzioni). In coerenza con questa impostazione, il presidente perde le attribuzioni suscettibili di incidere direttamente sull'indirizzo politico: la nomina del primo ministro è derivativa rispetto alle elezioni che si devono tenere secondo le linee su indicate; lo scioglimento diventa in parte un potere del primo ministro, in parte resta un potere presidenziale ma con discrezionalità drasticamente ridimensionata e limitata ai soli casi in cui il primo ministro decida di ritirarsi oppure muoia o sia impedito. Ciò per quel che riguarda la Camera; per il Senato il presidente ottiene invece una competenza piena, il cui esercizio è subordinato alla *prolungata impossibilità di funzionamento*; l'ambigua autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge alle Camere è abolita. *In compenso*, per dire così, da un lato (i) il presidente acquista alcune funzioni di nomina aggiuntive (il vicepresidente del CSM, non più eletto dall'organo; i presidenti delle Autorità amministrative indipendenti); (ii) dall'altro il nuovo art. 89 Cost. molto opportunamente individua gli atti del presidente che *non* abbisognano di controfirma e che *non* sono proposti dal primo ministro o da un ministro: si supera così la disputa mai risolta sulla natura propriamente o formalmente presidenziale (e per conseguenza governativa) o duumvirale (cioè di entrambi) degli atti giuridicamente imputati al presidente. Gli atti del presidente *che non abbisognano di proposta o controfirma governativa* sono: (i) la richiesta di nuova deliberazione alle Camere ex art. 74 Cost.; (ii) i messaggi alle Camere; (iii) il potere di grazia; (iv) le nomine; (v) lo scioglimento del Senato federale e lo scioglimento della Camera quando non richiesto dal primo ministro. *Si può dissentire da singole disposizioni (per esempio, la grazia negli ordinamenti contemporanei è diventata – per le conseguenze nell'opinione pubblica del suo esercizio – un istituto che io faccio fatica a pensare si presti ad essere sottratto alla prevalente responsabilità dell'indirizzo politico del Governo; per non parlare dello scioglimento del Senato di cui preferisco trattare avanti in sede di discussione della ipotizzata riforma del bicameralismo): nel complesso siamo di fronte a soluzioni equilibrate che effettivamente fanno salvo un importante ruolo presidenziale cercando di configurarlo più nitidamente come istituto di garanzia secondo una tendenza interpretativa propria della dottrina (da Galeotti in poi) e in parte della prassi italiana: su di essa nutro dubbi, ma è in ogni caso opportuno che la ridefinizione delle attribuzioni presidenziali, ridimensionando drasticamente quelle più direttamente incidenti sull'indirizzo politico, renda la ricostruzione in chiave garantistica più credibile.*

Resta da dire del nodo cruciale della *riforma del bicameralismo* paritario indifferenziato (II). Qui le difficoltà erano maggiori e il risultato lascia perplessi. Forse è stato saggio affidare a senatori (tutti!) la formulazione del progetto: inutile far finta che i componenti del Senato attuale non detengano – diciamo al 50% - il potere di revisione costituzionale e non siano dunque in grado di impedire qualsiasi riforma tale da incidere troppo drasticamente sull'organo di cui fanno parte.

⁶ Lo stesso può dirsi delle maggioranze previste per l'elezione. Forse, dopo un certo numero di scrutini, si sarebbe potuto pensare a un ballottaggio, unico modo per evitare il moltiplicarsi delle votazioni.

Quindi, meglio questo progetto che niente: ma corre l'obbligo – credo – di compiere ogni verifica politica per vedere se non si può fare di meglio e di più. Vediamo più in dettaglio.

All'attivo del progetto, si possono mettere: (i) la forte *riduzione del numero dei componenti* del Parlamento (passerebbero da circa 950 a circa 620), meno della sola Camera attuale (anche se c'è da credere che le cifre indicate siano state scelte per avere un buon margine di trattativa successiva: sarei molto sorpreso se veramente ci si attestasse sotto un totale di meno di 750-800 parlamentari); (ii) la *sottrazione ad una delle due Camere del rapporto fiduciario* (ma, ecco uno dei problemi maggiori, *non dell'indirizzo politico*: nel senso che il Senato, il quale – come quello statutario – non potrebbe conferire né ritirare la fiducia al Governo, ma potrebbe condizionare con il suo potere legislativo l'attuazione del programma di governo e dunque, appunto, l'indirizzo politico di maggioranza); (iii) il tentativo di istituire una seconda camera di *rappresentanza* territoriale; (iv) quello conseguenziale di *differenziare le competenze delle due Camere*. Il problema consiste nel fatto che, mentre c'è poco da dire sui primi due punti, il modo come si è cercato di affrontare il terzo e il quarto appare insoddisfacente.

Si tratta di aspetti strettamente collegati, e da sempre: sin dal dibattito alla Costituente – com'è del resto logico – si è osservato che la composizione di un'assemblea elettiva (la quale concorre in misura decisiva a determinare gli interessi che vi saranno rappresentati) non può che essere definita in rapporto alle attribuzioni che ad essa si intendono riconoscere. E viceversa: volendo far fare certe cose a un'assemblea si cercherà di formarla in modo coerente. Ora, è proprio questo il punto più difficile da risolvere, per chiunque voglia cercare di riformare un bicameralismo come quello della Costituzione del 1948 che se la cavò creando due assemblee con una composizione resa dalla legislazione elettorale sostanzialmente identica e dalle competenze identiche (le differenziazioni erano solo due: *base regionale* e *durata*, più una potenziale: la *legge elettorale*. E sono state da sempre aggirate e, alla fine, la seconda riveduta). Ed è proprio questo l'aspetto meno convincente del progetto della CdL.

Veniamo alla composizione e al tentativo di caratterizzare il *Senato federale della Repubblica* come organo di rappresentanza degli interessi territoriali – regionali. Scartata la soluzione *tedesca* (seconda Camera costituita dai delegati degli esecutivi regionali), si ha ancora un'assemblea *eletta a suffragio universale e diretto* per di più sulla base di una legge elettorale che – ora per Costituzione – deve essere *proporzionale*⁷. La *rappresentatività territoriale* dei senatori è rimessa proprio alla *legge elettorale*, nonché alla previsione che i candidati al Senato debbano aver ricoperto o ricoprano cariche in enti locali o regionali (con regime delle incompatibilità tutta da verificare: e qui si potrebbe inserire un correttivo, prevedendo che il senatore possa mantenere la carica sub-nazionale ricoperta al momento dell'elezione: ma con conseguenti problemi di efficienza dell'organo); possono però anche *essere stati* deputati o senatori eletti nella Regione (il che costituisce un evidente contentino agli uscenti, ma garantisce – allo stato delle cose – poco o nulla in ordine al nesso parlamentare-territorio). Vi sono anche altre disposizioni, in sé non disprezzabili: per esempio che ai fini del *quorum* del Senato federale debbano essere presenti senatori eletti in almeno 7 regioni diverse. Tuttavia non c'è una rappresentanza paritaria né unitaria delle Regioni (meno della metà dei componenti 90 su 204; mentre ben 115-117 sono attribuiti con criteri diversi): e non si capisce perché – se non per ragioni di conservatorismo istituzionale – un *Senato federale* debba essere composto da 5 senatori per Regione (oltre a quelli in base alla popolazione, che restano i più), ma poi due Regioni debbano essere penalizzate rispetto alle altre – Val d'Aosta-Vallée d'Aoste, della quale non è rispettato neanche il nome!, e Molise. Riguardo a quest'ultima in

⁷ Naturalmente si può anche immaginare una legge elettorale di tipo simile a quella vigente in *Spagna*: proporzionale sì, ma rigorosamente applicata *senza recupero dei resti* a collegi per lo più piccoli: con eccezione delle Regioni grandi (13 regioni su 20 avrebbero *meno di 8 senatori*; solo Campania e Lombardia *più di 10*, probabilmente 11 e 17 rispettivamente) l'effetto potrebbe essere comunque *maggioritario*.

particolare è del tutto inspiegabile perché i suoi 307.000 abitanti debbano avere 2 senatori mentre i 600.000 della Basilicata ne debbano avere 5! Il punto in sintesi è questo: non si vede come e perché – rispetto alla situazione attuale – un Senato così composto e così eletto sia in grado di garantire una vera *rappresentanza territoriale* e non la consueta *rappresentanza* prevalentemente o esclusivamente *partitica*: l'essere o l'essere stati i candidati (prima o poi) eletti in una Regione piuttosto che in un'altra non pare garanzia sufficiente.

Il secondo aspetto è quello del *riparto della funzione legislativa* fra le due Camere. Qui si dà luogo a una sorta di *doppio monocameralismo* nel quale (A) la Camera dei deputati – unica titolare del rapporto fiduciario ed unica soggetta a scioglimento voluto dal primo ministro – avrebbe una competenza *prevalente* per tutta la legislazione *esclusiva statale* ex art. 117 comma 2; (B) il Senato – *non* legato da rapporto fiduciario e composto proporzionalmente in forme da vedere – avrebbe una competenza *prevalente* per tutta la legislazione *statale concorrente* ex art. 117 comma 3: cioè in materia di definizione dei *principi fondamentali*; (C) resterebbero *bicamerali* il resto della legislazione statale e le leggi in materia di (i) perequazione delle risorse finanziarie; (ii) funzioni fondamentali dei comuni; (iii) leggi elettorali di Camera e Senato. Ora il punto di fondo a me pare questo: la logica della legislazione concorrente, bella o brutta che sia, è che *proprio in ragione di esigenze nazionali unitarie* su una certa materia *lo Stato fissa i principi fondamentali, le Regioni legiferano nel dettaglio* (ed hanno – o si deve dire: avrebbero? - competenza regolamentare esclusiva). *Ebbene delle due l'una: o il Senato federale è davvero camera di rappresentanza territoriale regionale ed allora non sembra logico che proprio ad essa sia affidata la competenza prevalente di interpretare attraverso la legislazione sui principi fondamentali i valori unitari dell'ordinamento, su tante e tanto importanti materie; o non lo è (come temo) ed allora sembra incoerente che in essa il Governo e la maggioranza non possano per volontà costituzionale fare appello al rispetto dell'indirizzo politico chiaramente identificato e suffragato dal voto degli elettori. Ciò a me pare tanto ovvio che il progetto si presta a questo grave rischio: di finire emendato – nel suo iter eventuale – proprio in ciò di buono che – nelle intenzioni – sembra avere... con finale riproposizione di un modello troppo simile attuale. Molto meglio sarebbe, allora, vedere se si può incidere più radicalmente sulla composizione del Senato e – in ogni caso – rivederne le attribuzioni, con più estesa prevalenza della competenza legislativa della Camera.*

Infine due parole su alcuni aspetti che proprio di dettaglio non sono: il *primo* riguarda lo *statuto dell'opposizione* (come chiamiamo il complesso delle attribuzioni riconosciute appunto a chi non è legato al Governo da rapporto fiduciario) che è appena evocato, nel progetto, all'ultimo comma dell'art. 64 e che appare davvero inadeguato (l'impressione è che qui, come per il numero dei parlamentari, i proponenti abbiano inizialmente voluto concedere il meno possibile ben sapendo di doverlo necessariamente fare in una seconda fase; così non fosse ci sarebbe da preoccuparsi); il *secondo* che nulla si dice – pur fra tante disposizioni (rispetto ad oggi) in materia elettorale – in ordine all'istituzione di *elezioni primarie* in particolare per la selezione dei candidati a cariche monarchiche; il *terzo* riguarda l'inopportuna modificazione di due importanti articoli costituzionali, l'art. 80 (ratifica dei trattati internazionali) e l'art. 81 (bilanci – oltretutto affidati alla sola Camera): mi chiedo infatti se la soppressione del riferimento «dalle Camere», pur nel mantenimento di quello alla fonte di rango primario (la legge) non nasconda l'ipotesi di ricorrere alla *decretazione d'urgenza*. Non sono affatto insensibile alle esigenze di governabilità e quindi alla tempestività di decisione in materie che possono coinvolgere la sicurezza nazionale e l'adozione dei documenti finanziari annuali: le costituzioni recenti – a partire da quella francese del 1958 – sono piene di disposizioni volte a rispondere ad esigenze del genere. Ma allora più opportuno sarebbe affrontare apertamente tali questioni, non attraverso micro-correzioni di dubbia interpretazione; infine, il *quarto* ed ultimo punto, riguarda il *parlamento in seduta comune* che il progetto non sopprime, ma cui sottrae tutte le funzioni, eccezion fatta, se non mi sbaglio, la messa in stato d'accusa del

05/09/2003

CARLO FUSARO

12

presidente della Repubblica (ex art. 90 comma 2). C'è da chiedersi se, a questo punto, vale ancora continuare a prevedere quest'organo.

[*Carlo Fusaro*, 5 settembre 2003]