

CNEL
Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Commissione per la gestione nazionale e territoriale della politica dei redditi e
l'attuazione decentrata della concertazione

**IL PROGETTO DI RIFORMA DELLA SECONDA PARTE DELLA
COSTITUZIONE**

Schema di osservazioni e proposte

Assemblea, 20 luglio 2004

Premessa

Il Cnel ha analizzato il disegno di legge costituzionale approvato in prima lettura al Senato, interessato ad evidenziare, - nel quadro del processo di riforma istituzionale e costituzionale in corso -, gli spazi di partecipazione democratica tendenti a valorizzare ed estendere un effettivo pluralismo istituzionale e sociale in un sistema di forte coesione nazionale.

A tal fine si è svolta un'analisi delle nuove proposte per comprendere se e in che misura esse sviluppino questi valori fondamentali della Costituzione del '48.

Tale, d'altra parte, è stata la prospettiva con la quale il CNEL, già all'indomani dell'approvazione della legge 3/01, ha analizzato il processo di riforma costituzionale in atto, sempre nell'ottica di evidenziare e valorizzare gli spazi di partecipazione democratica ovvero il ruolo della società civile e politica nonché quello delle stesse Parti Sociali.

In particolare, con il testo di osservazioni e proposte del 24/1/02, il CNEL aveva già sottolineato tra l'altro:

- l'importanza di garantire -attraverso il principio della sussidiarietà orizzontale- la partecipazione dei cittadini singoli ed associati per lo svolgimento di attività di interesse generale, nonché la partecipazione delle Forze Sociali;
- l'essenzialità dei livelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - di competenza esclusiva dello Stato - da intendersi con contenuti tali da realizzare l'effettività dei diritti stessi.

Nel documento del 18/7/02, è stata poi ribadita l'esigenza che sia la normativa ordinaria che quella costituzionale continuino a garantire livelli di prestazioni sociali essenziali e non semplicemente minimi (in particolare in campo socio-sanitario). Il CNEL ha altresì ribadito come tali livelli debbano essere adeguatamente finanziati su tutto il territorio nazionale, e come la riserva statale

prevista per la determinazione degli stessi costituisca una salvaguardia dell'unità, uniformità ed universalità del sistema relativamente ai diritti fondamentali.

Con il testo del 26/6/03 il CNEL ha sottolineato la necessità dell'intervento del legislatore statale per determinare, attraverso un adeguato equilibrio tra entrate proprie, partecipazioni, addizionali e fondo perequativo, un quadro della nuova finanza regionale e locale tale da garantire l'attuazione della riforma in chiave di federalismo solidale, funzionale al superamento degli squilibri territoriali che caratterizzano il nostro Paese.

Si tratta, d'altra parte, di una interpretazione coerente con la volontà del legislatore, quale emerge sia dall'art.117, comma 2, lett. m (sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale") sia dall'art. 119, comma 5, (sul diritto – dovere dello Stato di "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, [...] rimuovere gli squilibri economici e sociali, [...] favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona," anche attraverso "risorse aggiuntive ed [...] interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni"), la cui formulazione non è posta in discussione dall'attuale progetto di riforma.

Con il documento del 26/2/04, il CNEL, nell'analizzare la fase della predisposizione dei nuovi statuti regionali, ha ribadito la necessità di un riesame degli equilibri istituzionali tra i poteri delle Assemblee e degli Esecutivi (Regioni – Autonomie Locali), della sussidiarietà orizzontale, della programmazione e della concertazione sociale, nonché l'esigenza di dare immediata attuazione all'art.119 della Costituzione, veicolo principale per la realizzazione di un federalismo solidale e per l'universalismo delle prestazioni in campo sociale e civile.

Osservazioni e proposte

Nell'ottica propria delle Parti Sociali, interessate a valorizzare soggettività e partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni di rappresentanza al processo di modernizzazione della società italiana, il CNEL, sulla base di una approfondita analisi del progetto di riforma, compiuta anche con l'ausilio di un autorevole gruppo di studiosi, autori del documento allegato, formula le seguenti osservazioni e proposte.

Esse riguardano in particolare alcuni aspetti del progetto stesso che potrebbero avere ripercussioni in termini di indebolimento della soggettività politica del pluralismo e dell'autonomia della società civile, rendendo in tal modo più complesso il dialogo tra le forze sociali e tra Queste e le Istituzioni.

Tale dialogo è la condizione - come ripetutamente affermato dal CNEL con riferimento alla contrattazione, al dialogo sociale e alla concertazione -, di un impegno comune per lo sviluppo economico, sociale e della più ampia e continua partecipazione democratica, in un clima di leale cooperazione tra i soggetti istituzionali e sociali.

1. Modificando in modo profondo la parte seconda della Costituzione, il progetto di riforma in esame - essendo le disposizioni della prima e della seconda parte collegate in un nesso inscindibile-, tocca inevitabilmente l'intero disegno della Costituzione, determinando il riassetto dei rapporti tra Stato e società civile e alterando il quadro istituzionale entro il quale i singoli cittadini e i soggetti sociali svolgono le loro attività, godono dei loro diritti, adempiono i loro doveri, esercitano le loro prerogative.

E' noto come la proposta di riforma prospetti (negli articoli 88, 92, 94, 95) una forte verticalizzazione dell'Esecutivo in capo al Primo Ministro, che, nel testo proposto, non "dirige" (art.95 c.1 Cost.) ma "determina la politica generale del Governo" (art. 95, c. 2 testo di riforma proposto).

I maggiori poteri del Primo Ministro, peraltro, non vengono controbilanciati, nel testo di riforma, da quelli degli altri distinti organi.

La proposta di riforma prevede infatti, ai fini della stabilità del Governo e della sua continuità di azione:

- un collegamento forte dei destini della Camera a quelli del Primo Ministro, prevedendo, salvo casi eccezionali, che *simul stabunt simul cadent*.
- un ridimensionamento della figura del Presidente della Repubblica e un indebolimento dei suoi poteri a partire da quello dello scioglimento della Camera che viene assunto dal Primo Ministro, oltre che quello di intermediazione politica e di stabilizzazione istituzionale.

Un ruolo di contrappeso non viene nemmeno assegnato al Senato nella sua nuova veste federale (art. 58 nuovo testo).

Questa funzione trova, tra gli altri, anche un ostacolo nella sua stessa base elettorale. Il progetto di riforma prevede, infatti, una composizione del Senato federale con legami assai labili con le Regioni.

Appare quindi difficile che il Senato, in questa nuova veste, possa basarsi su un circuito di rappresentanza delle Regioni, delle Autonomie Locali davvero alternativo a quello della Camera, con la conseguenza che tenderà a restare una seconda Camera politica.

Oltre a ciò si evidenzia il complesso rapporto tra questa Assemblea e la Camera in relazione alle decisioni dell'Esecutivo e del Primo Ministro, nonché il confuso sistema delle competenze.

In particolare viene affidata al Senato la determinazione dei principi fondamentali per le materie a legislazione concorrente che - presupponendo una chiara indicazione dei profili di unitarietà ed uniformità sul territorio nazionale- per loro natura dovrebbero essere attribuiti alla potestà legislativa della Camera.

A parere del CNEL, un eventuale rafforzamento dei poteri del Primo Ministro, per assicurare stabilità ed efficacia all'azione del Governo non può, comunque, prescindere da un equilibrato sistema di contrappesi tra i diversi poteri dello Stato.

2. Il progetto di riforma prevede la ricollocazione in regime esclusivo presso le Regioni delle competenze relative a tematiche che caratterizzano l'unità sociale e culturale del paese:

l'assistenza e l'organizzazione sanitaria;

l'organizzazione scolastica e la gestione degli istituti scolastici, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, la definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico delle Regioni;

la polizia locale.

E' indubbia la pesante incidenza di tali materie sui diritti fondamentali individuali e collettivi dei cittadini e delle imprese.

Ogni mutamento degli assetti dei rapporti ipotizzabili fra i diversi livelli istituzionali presuppone che si individui un punto di equilibrio tra autonomia e uguaglianza affidando al livello nazionale il compito di assicurare la garanzia dell'uniformità e universalità delle prestazioni.

L'assetto dei poteri così delineato mette in discussione proprio il principio di uniformità e universalità dei diritti fondamentali nel campo delle prestazioni relative ai diritti sociali e civili, con possibili ricadute sullo stesso sistema della contrattazione.

Tali contraddizioni sarebbero inoltre accentuate dall'insostenibilità finanziaria, anche a causa dell'inapplicazione del federalismo fiscale che, nelle modalità definite dall'art.119, rappresenta l'architrave del sistema di finanziamento dello

stesso federalismo e lo strumento (attraverso entrate proprie, compartecipazioni e fondo perequativo) per l'integrale finanziamento delle funzioni trasferite a norma di Costituzione dallo Stato centrale a Regioni ed Autonomie Locali, impedendo che tali attribuzioni vadano a scapito dei principi di uguaglianza ed uniformità.

Un sistema "federale" invece richiederebbe la necessaria valorizzazione di tutte le sedi e gli strumenti di unità, di confronto e dialogo istituzionale e sociale, affinché il sistema-Paese possa essere caratterizzato da una forte coesione che risponda ad un federalismo di tipo solidale e che consenta, sul piano economico così come sul piano sociale, il superamento del rischio sotteso a tale situazione.

Il progetto di riforma in esame, lungi dal superare le lacune e le criticità della legge costituzionale 3/01, anche sulle questioni di metodo, accentua le problematiche che attengono alla compresenza fino alla contraddizione degli opposti principi di unità e di articolazione.

Infatti, il trasferimento di competenze legislative esclusive alle Regioni, che avviene pur nell'ambito della conferma dell'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva sui livelli essenziali delle prestazioni che debbono garantire uniformità delle stesse, implica un aggravamento dell'incertezza nella suddivisione delle competenze ed il rischio di una costante conflittualità tra prerogative regionali e interesse nazionale.

Parimenti, la scelta di differenziare i tipi di procedimento legislativo in ragione non solo dei "tipi di legge" ma anche delle materie da disciplinare, potrebbe determinare continua incertezza e contrasti tra Senato e Camera.

In conclusione, il CNEL ritiene che la proposta di riforma in esame possa rendere, di fatto, le modalità di partecipazione della società civile, dei cittadini come delle rappresentanze sociali, meno ampia e meno garantita dal sistema istituzionale del Paese, e sia tale, pertanto, da non favorire lo sviluppo della soggettività politica

propria del pluralismo e dell'autonomia sociale, condizione essenziale per una democrazia partecipata.

Tale prospettiva rischierebbe di verificarsi :

- per la rigida subordinazione al Primo Ministro dei processi decisionali a livello di Governo e di Parlamento;
- per la forte limitazione dei poteri di garanzia esercitati dal Presidente della Repubblica;
- per la mancata valorizzazione, in questo nuovo quadro istituzionale, degli strumenti della democrazia partecipativa (referendum, proposte di legge di iniziativa popolare, etc.).

Il CNEL, in relazione alle suesposte considerazioni, ritiene inoltre che, nel progetto di riforma in esame, vadano attentamente valutati i seguenti aspetti:

- come coniugare l'obiettivo condiviso di garantire la stabilità e l'efficacia dell'Esecutivo con il principio della corretta ed equilibrata divisione dei poteri, elemento irrinunciabile per assicurare assetti istituzionali democratici, individuando anche maggioranze qualificate per la prevista revisione dei regolamenti parlamentari, a partire dallo statuto dell'opposizione;
- come evitare che, per i poteri attribuiti al Presidente del Consiglio (il vincolo in relazione alla nomina di cui all'articolo 92, commi 2 e 3, il potere di scioglimento della Camera di cui all'articolo 88, comma 1), si indebolisca il ruolo, e l'essenziale funzione di garanzia, del Capo dello Stato, compromettendo il principio di quel bilanciamento dei poteri presente nei sistemi di altri Paesi.

- come evitare, correlativamente, che si indeboliscano (per la sanzione di scioglimento della Camera in caso di voto difforme dalla richiesta del Primo Ministro prevista dall'articolo 92, comma 2) la natura parlamentare del sistema democratico, la rappresentanza e l'esercizio delle funzioni senza vincolo di mandato dei Deputati e dei Senatori;
- come evitare, che la nuova allocazione dei poteri su scuola, sanità, sicurezza, metta a rischio l'unità e la coesione sociale del Paese con sperequazioni sul terreno del godimento dei diritti fondamentali, inaccettabili secondo il modello del federalismo cooperativo e solidale che deve assicurare equità, responsabilità ed efficacia, rischio aggravato dalla non attuazione dell'art.119 sul federalismo fiscale;
- come ridefinire gli aspetti critici dell'attuale art.117 Cost. nella ripartizione delle competenze Stato – Regioni riportando nella competenza esclusiva dello Stato quelle materie per le quali è imprescindibile l'esigenza di garantire una legislazione unitaria di riferimento sull'intero territorio nazionale;
- come individuare nel Senato una seconda Camera di tipo federale con funzioni unificanti, superando la struttura che, così come ora delineata, non risponde a tale esigenza:
 - 1) per il labile raccordo con il territorio di elezione;
 - 2) per la complessità dei ruoli di Camera, Senato e Governo nel procedimento legislativo.

Il CNEL ritiene infine necessario che una maggiore attenzione sia dedicata alla legislazione elettorale, in coerenza con le suindicate esigenze di salvaguardia del pluralismo e della stabilità.

Anche in Italia, malgrado gli indici di partecipazione elettorale siano superiori alla media europea, si registrano fenomeni di disaffezione al voto.

Per il CNEL questo è un elemento negativo, non solo per la partecipazione politica ma anche per i possibili effetti sul valore generale della partecipazione, quale assunzione di responsabilità personali.

La decrescente partecipazione al voto è un sintomo di declino della fiducia dei cittadini verso le istituzioni rappresentative, ed è un segnale preoccupante di progressivo cambiamento culturale rispetto alla tradizione italiana della partecipazione alla vita collettiva.

Il sistema bipolare di alternanza tra coalizioni per il Governo delle Istituzioni politiche è senza alcun dubbio condivisibile e da consolidare come fattore di stabilità e governabilità.

Le norme elettorali debbono perciò essere funzionali a questa scelta, contemporaneamente garantendo al cittadino (come diritto costituzionale insopprimibile ad ogni livello elettorale) il diritto inalienabile di poter scegliere e votare le persone destinatarie della sua fiducia.

Il CNEL rileva criticamente che l'attuazione del bipolarismo ai vari livelli si realizza attraverso i più diversi sistemi elettorali.

La mancanza di semplicità unita alla molteplicità dei sistemi non facilita la comprensione dei cittadini, e l'incomprensione disincentiva la loro partecipazione al voto.

A tal fine sarebbe utile definire principi fondamentali dei sistemi elettorali ai diversi livelli istituzionali.

Tra le istituzioni e il cittadino c'è la grande fascia intermedia della rappresentanza associata della produzione, del lavoro, delle professioni, del volontariato e delle tante espressioni della società civile organizzata: è questo il luogo della confluenza e della

rappresentanza diretta dei bisogni e degli interessi, dei diritti e dei doveri che si organizzano ed esprimono un costante rapporto dialettico tra di loro e verso i poteri decisionali delle istituzioni ai vari livelli.

Tutto il sistema sociale organizzato realizza i suoi scopi ed esercita il suo ruolo nella società attraverso la libera e attiva partecipazione sia nelle associazioni che nelle varie sedi in cui si autorganizza la società civile per esprimere interessi, bisogni, solidarietà, coesione sociale.

E' la sfera dei diritti e degli interessi organizzati dei cittadini che a seconda delle norme che si decidono può essere esaltata o depressa: le norme producono infatti nuovi spazi o limiti alle persone e alle associazioni della rappresentanza e quindi ai modelli di vita civile che segnano la qualità della democrazia, senza soluzioni di continuità dalla sfera politica a quella produttiva e sociale.

Le riforme costituzionali, istituzionali ed elettorali, nonché quelle sociali, non possono considerarsi variabili indipendenti in quanto esse stesse producono modelli di società in cui partecipazione, organizzazione sociale, rappresentanza degli interessi, equilibrio dei poteri, dialettica tra e verso le istituzioni, universalità e unità dei diritti dei cittadini potranno essere tutelati o marginalizzati.

Se c'è una caduta di partecipazione in un campo, prima o poi si ripercuote negli altri. Da ciò la necessità di realizzare riforme coerenti e conseguenti con la cultura della partecipazione e del rapporto dialettico tra le istituzioni e le tante forme organizzate della società civile: occorrono perciò riforme rivolte a valorizzare il ruolo della società civile organizzata quale alternativa agli egoismi e alla frantumazione corporativa degli interessi.

*Allegato allo schema di osservazioni e proposte sul progetto di riforma della
seconda parte della Costituzione*

**La riforma della Costituzione nel disegno di legge di revisione costituzionale
A.S. n. 2544 recante "Modificazioni di articoli della Parte II della Costituzione"
(approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica nella seduta del 25 marzo
2004)**

INDICE

- 1.- Considerazioni introduttive.
- 2.- La scelta del premierato.
 - 2.1.- Le differenze con la Costituzione vigente.
 - 2.2.- Gli effetti di sistema della scelta a favore del premierato.
 - 2.3.- Il nuovo procedimento legislativo.
- 3.- Le istituzioni di garanzia nel contesto della scelta a favore del premierato.
Rilievi preliminari.
 - 3.1.- I contrappesi politici.
 - 3.2.1.- Il Senato delle Regioni.
 - 3.2.2.- Lo statuto dell'opposizione.
 - 3.2.3.- Il mancato rafforzamento della democrazia partecipativa.
 - 3.3. Le istituzioni e i procedimenti di garanzia.
 - 3.3.1.- Il Presidente della Repubblica
 - 3.3.2.- La Corte costituzionale
 - 3.3.3.- Il procedimento di revisione costituzionale.
- 4.- La "devoluzione" e i rapporti tra Stato e autonomie. Rilievi preliminari.
 - 4.1.- Le principali novità.
 - 4.2.- Riflessioni critiche.
- 5.- Indicazioni bibliografiche essenziali

1.- Considerazioni introduttive.

Il disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa recante "Modificazioni di articoli della Parte II della Costituzione", approvato dal Senato della Repubblica il 25 marzo 2004, prospetta una radicale trasformazione dell'attuale disegno costituzionale.

Come già era accaduto in numerosi tentativi di riforma della Costituzione, alcuni giunti a compimento (come quello che ha prodotto la l. cost. n. 3 del 2001), altri falliti (come quello della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali), anche questo sembra operare soltanto sulla forma di governo e sul *tipo* di Stato (così si dovrebbe correttamente qualificare ciò che nel linguaggio politico oggi affermatosi è impropriamente definito *forma* di Stato)¹, incidendo unicamente sulla seconda parte della Costituzione e non sulla prima. In realtà, come è ben noto, la distinzione fra prima e seconda parte della Costituzione, evidente sul piano formale, non è concretamente operativa su quello sostanziale, vuoi perché la struttura aperta della prima parte trova perfetta corrispondenza nella tessitura pluralistica della seconda, vuoi perché le interferenze tra le disposizioni costituzionali in materia di diritti e di doveri e quelle in materia di organizzazione sono continue². Si pensi, a tacer d'altro, all'inserimento nella seconda Parte della Costituzione di disposizioni come l'art. 117, comma 2, lett. m), che affida all'esclusiva competenza dello Stato la determinazione delle "*prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*", o come l'art. 118, comma 4, che introduce il principio di sussidiarietà "orizzontale".

Modificando la Parte II, dunque, si tocca inevitabilmente l'intero disegno della Costituzione, determinando il riassetto dei rapporti tra Stato e società civile e alterando il quadro istituzionale entro il quale i singoli cittadini e i soggetti sociali svolgono le loro attività, godono dei loro diritti, adempiono i loro doveri, esercitano le loro prerogative³.

Se, tenendo a mente questo paesaggio di sfondo, si procede all'esame del disegno di legge in commento, ci si avvede che esso prospetta notevoli modificazioni delle attuali previsioni costituzionali, per moltissimi e significativi profili. Come emergerà dalla ricostruzione proposta nelle pagine che seguono, l'approvazione della riforma

¹ Sulla differenziazione tra forma di governo, forma di Stato e tipo di Stato, per tutti, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. I, 9^a ed., Padova, Cedam, 1975, 134.

² Cfr. M. LUCIANI, *La Costituzione dei diritti e la Costituzione dei poteri. Note sulle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, II, Padova, Cedam, 1985, 497 sgg.

³ Cfr. in questo senso anche U. ALLEGRETTI, *I molti squilibri di un progetto*, in www.astridonline.it

determinerebbe anche una ridefinizione dei paradigmi che governano le relazioni delle forze sociali con le istituzioni.

2.- La scelta del premierato.

Il disegno di legge in commento propone l'adozione di una forma di governo che è fondata su una concezione della democrazia pluralistica assai diversa non solo da quella che fu - in origine - dei costituenti, ma anche da quella che, di fatto, si è affermata in seguito al referendum del 18 aprile 1993 e all'adozione delle leggi elettorali (semi)maggioritarie⁴.

Le novità principali, in tema di forma di governo, si trovano là dove si procede alla totale ridefinizione del ruolo del Presidente del Consiglio, del quale cambia anzi la stessa denominazione ("Primo ministro"). Il modello prescelto è quello del "premierato" ovvero - come è ormai invalso nell'uso - del "premierato forte".

2.1.- Le differenze con la Costituzione vigente.

Contrariamente a quanto accade oggi⁵:

a) per l'accesso alla carica di Primo ministro si deve presentare una formale candidatura, che comporta un "*collegamento con i candidati all'elezione della Camera dei deputati*" (art. 92, comma 2);

b) il Primo ministro e la maggioranza che lo sostiene sono legati da un saldo vincolo addirittura genetico, poiché la legge attuativa dell'art. 92 deve "*disciplina[re] l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo ministro*" (art. 92, comma 2);

c) la votazione popolare ha effetti (che ben possono definirsi giuridicamente e non solo politicamente).vincolanti sulle scelte del Presidente della Repubblica, che nomina il Primo ministro "*sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati*" (art. 92, comma 3);

d) il collegamento tra il Primo ministro e la maggioranza è così forte che se la Camera dei deputati lo obbliga alle dimissioni, approvando un'apposita mozione di

⁴ E' opportuno, poi, osservare che l'investitura popolare del Primo ministro non è un'opzione necessitata, che discenda, con stringente consequenzialità, dalla scelta di eleggere direttamente i sindaci, i presidenti delle Province e i presidenti delle Regioni. La diversità dei livelli di governo e - soprattutto - il fatto che a livello statale sia in giuoco l'esercizio di poteri *sovrani* pone la questione della forma di governo dello Stato su di un piano del tutto particolare e differenziato.

⁵ Qui e in avanti, per maggiore chiarezza e comodità di lettura, non si citeranno le disposizioni del disegno di legge, bensì quelle della Costituzione per come modificate da quest'ultimo.

sfiducia, il Presidente della Repubblica deve⁶ sciogliere la (sola) Camera (art. 94, comma 3);

e) lo scioglimento può essere evitato solo se le dimissioni intervengono per una causa diversa da quella di cui sopra (e quindi anche nell'ipotesi delle dimissioni volontarie), ovvero in caso di morte o di impedimento permanente del Primo ministro. In tal caso può essere nominato un nuovo Primo ministro senza procedere a nuove elezioni, ma solo a condizione che alla Camera sia stata presentata, *"entro quindici giorni dalla data di cessazione dalla carica"*, una mozione sottoscritta da un numero di *"deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni"*, che sia almeno pari alla maggioranza assoluta dei componenti (art. 92, comma 4);

f) il Primo ministro può chiedere che la Camera dei deputati *"si esprima, con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del Governo"* e, in caso di voto contrario, rassegna le dimissioni e può chiedere lo scioglimento anticipato della Camera dei deputati (art. 94, comma 2);

g) la responsabilità dello scioglimento della Camera è del Primo ministro in via esclusiva (art. 88, comma 1);

h) altra fondamentale prerogativa del Primo ministro sta in ciò ch'egli *"determina la politica generale del Governo"* (e ovviamente ne è responsabile: art. 95, comma 2).

2.2.- Gli effetti di sistema della scelta a favore del premierato.

Numerose sono le riflessioni stimulate dalle disposizioni qui sopra sinteticamente riassunte. Limitandosi all'essenziale, le cose che maggiormente colpiscono sono la forte *"verticalizzazione"* dell'Esecutivo e il collegamento dei destini della Camera dei deputati a quelli del Primo ministro.

Quanto al primo profilo, è noto che, oggi, la Costituzione stabilisce che il Presidente del Consiglio *"dirige la politica generale del Governo"* (art. 95, comma 1). *"Dirige"*, ovviamente, non equivale affatto a *"determina"*, e non è certo un caso che la l. n. 400 del 1988 (in coerenza con il testo della Costituzione) stabilisca che *"Il Consiglio dei Ministri determina la politica generale del Governo"* (art. 2, comma 1). Nell'attuale disegno costituzionale, pertanto, la politica generale del Governo è determinata nella massima sede collegiale dell'Esecutivo, sicché il primato del Presidente del Consiglio non solo è limitato nella forma (egli può essere soltanto un *primus inter pares*), ma è

⁶ Il ruolo del capo dello Stato sarebbe per tale profilo meramente notarile, come rileva P. CIARLO, *Assemblea supersolubile e dispotismo del primo ministro*, in www.astridonline.it

aleatorio nella sostanza (poiché dipende dalla personalità del Presidente, dalla sua capacità di gestire i contrasti tra i ministri, dagli equilibri interni alla maggioranza).

Tutt'altro è il quadro che emerge dalla riforma. Il Primo ministro è anche formalmente titolare dei poteri che qualificano l'indirizzo politico al massimo suo livello: *determinare* la politica generale del Governo e stabilire di (far) sciogliere la Camera assumendosene la *esclusiva* responsabilità significa collocarsi al centro della forma di governo, trasformando il precedente sistema multipolare (con Presidente della Repubblica, Parlamento, Presidente del Consiglio e ministri tutti attori di un complesso giuoco senza protagonista unico) in un sistema con un preciso centro di gravità.

Nessuno degli altri soggetti istituzionali esce indenne dalla scelta di rafforzamento del Primo ministro⁷.

Non il Parlamento, perché il dominio dello scioglimento riduce drasticamente, se non elimina, la capacità di resistenza della maggioranza parlamentare alle decisioni di indirizzo politico già assunte a Palazzo Chigi⁸.

Non il Presidente della Repubblica, perché proprio la titolarità formale e la contitolarità sostanziale del potere di scioglimento hanno consentito al capo dello Stato di svolgere, sinora, un ruolo di moderatore del conflitto interpartitico e interistituzionale, qualificandosi come "ultima risorsa" di sistema nell'ipotesi di scollamento tra le altre istituzioni.

Non i ministri, che oggi non sono assoggettati ad un potere di "direzione" del Presidente del Consiglio e che adesso vengono invece posti in condizione di assoluta subordinazione di fronte al Primo ministro (il quale "*Garantisce l'unità di indirizzo politico e amministrativo, dirigendo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri*" (art. 95, comma 2).

In questo contesto, non è difficile immaginare che la mediazione politica e sociale sfuggirà largamente alle sedi in cui sino ad oggi ha trovato ospitalità⁹. Le capacità emendative dei disegni di legge governativi, in Parlamento, si ridurranno a casi marginali; i ministri avranno difficoltà ad agire, in Consiglio, come portatori di

⁷ Cfr. in questo senso S. GRASSI, *Motivi di un giudizio negativo sulla legge di revisione della parte II della Costituzione nel testo approvato dal Senato il 25 marzo 2004*, in www.astridonline.it; M. VILLONE, *Revisione e legalità costituzionale*, in www.astridonline.it

⁸ E', questo dello scioglimento automatico, un elemento di rigidità criticato anche dai sostenitori della riforma (cfr., in particolare, T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in AA.VV., *Il premierato nei governi parlamentari*, a cura dello stesso T. E. Frosini, Torino, 2004, 29).

⁹ Cfr. G. SILVESTRI, *La revisione costituzionale: ammodernamento o sconvolgimento?*, in www.astridonline.it

posizioni politiche e di interessi autonomi; la moderazione (prima ancora e più ancora che la mediazione) del conflitto politico e anche sociale che non infrequentemente è stata assicurata dal Presidente della Repubblica si dispiegherà con fatica, in assenza di strumenti incisivi, in mano al capo dello Stato, per contare davvero nella politica nazionale.

E' probabile che, anche se null'altro la riforma volesse cambiare, il rafforzamento del Primo ministro conseguirebbe quasi naturalmente alla sua stessa nuova legittimazione. In apparenza, non è chiaro, per la verità, come tale legittimazione debba essere qualificata: la riforma opera un rinvio alla legge elettorale così ampio, che il funzionamento concreto del collegamento tra Primo ministro e maggioranza si potrà immaginare solo dopo che la nuova legge elettorale sarà stata approvata. Nondimeno, è già da adesso evidente che l'elezione del Primo ministro è, al di là delle cautele e delle oscurità del testo, un'elezione diretta¹⁰: Primo ministro e maggioranza si saldano nel medesimo destino grazie al "collegamento"; il capo dello Stato nomina il Primo ministro rispettando l'esito elettorale; le dimissioni del Primo ministro travolgono la Camera politica, tranne nelle ipotesi di successione di un nuovo titolare che si sono ricordate in precedenza¹¹. Se è così, non si può negare che in forza di tale legittimazione diretta il Primo ministro si trovi in posizione di notevole preminenza su tutti gli altri organi costituzionali. Gli effetti di un'elezione popolare diretta, del resto, erano stati ben chiari già ai costituenti, quando si trovarono a discutere dell'ipotesi dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica. Come osservò sin dall'inizio Mortati, nella relazione in Seconda Sottocommissione presentata alla seduta del 3 settembre 1946, "i poteri del Capo dello Stato sono... strettamente legati alla procedura della sua nomina"¹², e certo non casualmente la funzione di "garanzia" che si voleva conferire al Presidente della

¹⁰ Cfr. M. VOLPI, *Il presidenzialismo all'italiana ovvero dello squilibrio tra i poteri*, in corso di pubblicazione negli *Studi in onore di Gianni Ferrara*. Tale conclusione sembra, per vero, obbligata, poiché - per quanto sia stato autorevolmente sostenuto il contrario (cfr. E. CHELI, *Il governo del Primo ministro*, ora in AA.VV., *Il premierato nei governi parlamentari*, cit., 8) - simili forme di rigido collegamento tra candidati parlamentari e candidati premier determinano il medesimo effetto della legittimazione diretta di questi ultimi.

¹¹ A questo proposito, può essere utile osservare che l'interpretazione dell'art. 92, comma 4, è molto difficile. Cosa vuol dire, infatti, che i sottoscrittori della mozione di sfiducia costruttiva debbono essere "appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni"? Come può essere una quantità e una qualità intangibile tale maggioranza, a fronte del mantenimento del divieto di mandato imperativo (v. art. 67 Cost.) e della conseguente possibilità, per i parlamentari, di cambiare gruppo di appartenenza?

¹² *Atti Ass. Cost.*, Seconda Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, 85 (n.b.: si cita dalla prima edizione degli *Atti stessi*).

Repubblica venne evocata a sostegno della contraria ipotesi dell'elezione indiretta¹³.

Tutto, in realtà, porta a concludere nel senso che il sistema disegnato dalla riforma sarà assai più centripeto di un modello di tipo presidenziale¹⁴. Mentre nei regimi presidenziali il potere del capo dello Stato è bilanciato (e quindi temperato) dai contrappesi offerti da un Parlamento indipendente, in un regime ad elezione (sostanzialmente) diretta del Primo ministro con clausola *simul stabunt simul cadent* i contrappesi vengono meno, poiché il rapporto fiduciario crea sì un vincolo tra Parlamento e Primo ministro, ma con effetti inversi a quelli che erano stati immaginati dai teorici del parlamentarismo (è proprio il rapporto fiduciario, infatti, che consente al Primo ministro di imporre la propria volontà al Parlamento minacciando lo scioglimento). Né, infine, è possibile un paragone tra il modello in commento e quello Westminster, poiché: nel sistema inglese vi è bipartitismo e non bipolarismo¹⁵ e il Premier è semplicemente il leader del partito di maggioranza¹⁶.

2.3.- Il nuovo procedimento legislativo. Le considerazioni sin qui formulate trovano conferma nella lettura delle altre parti della riforma che concernono la forma di governo.

Fermo restando che degli altri profili che interessano la composizione del Parlamento si dirà ai parr. 4.2.1. e 5., è necessario rilevare sin d'ora che la preminenza dell'Esecutivo sul Legislativo¹⁷ sembra essere implicata anche dalle opzioni che la riforma propone in ordine al procedimento legislativo.

La riforma - peraltro comprensibilmente, una volta operata la scelta di incidere sulla composizione e sulle competenze del Senato - modifica profondamente gli artt. 70 sgg. della Costituzione.

Ora, nel nuovo testo del primo comma, si stabilisce che "*La Camera dei deputati*

¹³ Cfr. ancora Mortati, *Atti Ass. Cost.*, Seconda Sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, 86.

¹⁴ Secondo alcuni il testo approvato dal Senato costituirebbe un *unicum* nel panorama di diritto costituzionale comparato, perché realizzerebbe una concentrazione di poteri in una sola persona senza precedenti, cfr. L. ELIA, *Una forma di governo unica al mondo*, in www.astridonline.it

¹⁵ Il punto è esattamente sottolineato anche dai più significativi sostenitori del modello del premierato, che non a caso propongono di agire con la leva della riforma del sistema elettorale per raggiungere l'obiettivo del bipartitismo (cfr., in particolare, E. CHELI, *Il governo del Primo ministro*, cit., 6).

¹⁶ Dal punto di vista che maggiormente interessa le forze sociali, infine, è evidente che il rapporto partito-sindacato che è tipico del sistema inglese non è paragonabile a quello italiano. Con la conseguenza che l'alterazione dei meccanismi di mediazione politica e sociale conseguente all'adozione della riforma in commento avrebbe un impatto non attenuato dall'esistenza di una continuità tra partito e sindacato come quella che - invece - caratterizza l'esperienza d'Oltremania.

¹⁷ Sul punto si veda in particolare L. CARLASSARE, *Il Primo ministro legislatore*, in www.astridonline.it

esamina i disegni di legge concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, ivi compresi i disegni di legge attinenti ai bilanci ed al rendiconto consuntivo dello Stato". Una volta che la Camera ha approvato, i disegni di legge sono trasmessi al Senato. Se Palazzo Madama resta inerte, dopo trenta giorni (ridotti a quindici in taluni casi) la legge è trasmessa al Presidente della Repubblica per la promulgazione. Se, invece, sono proposte delle modifiche, il disegno di legge torna alla Camera, che *"decide in via definitiva"*.

Nel secondo comma si prevede un procedimento in qualche modo speculare. Si stabilisce, infatti, che il Senato *"esamina i disegni di legge concernenti la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma"*, e che tali disegni di legge seguono un percorso analogo (ancorché inverso) a quello dei disegni di legge disciplinati dal primo comma. Vi è, peraltro, una significativa differenza data dal fatto che *"Qualora il Governo dichiari che le modifiche proposte dalla Camera dei deputati sono essenziali per l'attuazione del suo programma e tali modifiche siano approvate ai sensi dell'articolo 94, secondo comma, al disegno di legge si applica la procedura prevista dagli ultimi due periodi del terzo comma del presente articolo"* (che subito vedremo).

Il terzo comma, appunto, prevede un terzo tipo di procedimento legislativo, al quale - contrariamente a quanto accade nei due descritti in precedenza - le Camere compartecipano in eguale misura e con pari prerogative (*"La funzione legislativa dello Stato è esercitata collettivamente dalle due Camere..."*). Questo terzo tipo di procedimento deve essere seguito *"per l'esame dei disegni di legge, anche annuali, concernenti la perequazione delle risorse finanziarie e le materie di cui all'articolo 119, e dei disegni di legge concernenti la tutela della concorrenza, le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, il sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica, nonché nei casi in cui la Costituzione rinvii espressamente alla legge dello Stato o alla legge della Repubblica, di cui agli articoli 27, quarto comma, 33, sesto comma, 114, terzo comma, 117, commi quinto e nono, 118, commi secondo e terzo, 120, secondo comma, 122, primo comma, 125, 132, secondo comma, 133, primo comma, 137, secondo comma, nonché per le leggi che disciplinano l'esercizio dei diritti fondamentali di cui agli articoli da 13 a 21"*.

Il procedimento che potremmo chiamare *"pienamente bicamerale"* è particolarmente complesso, poiché si prevede che, in caso di mancata approvazione (nello stesso testo) di un disegno di legge da parte di entrambe le Camere, debba essere convocata una

“commissione mista paritetica incaricata di proporre un testo sulle disposizioni su cui permane il disaccordo tra le due Camere”. Il testo elaborato dalla commissione è sottoposto all’approvazione (ma senza emendamenti) delle due Assemblee. Eventuali questioni di competenza sono risolte - d’intesa - dai loro Presidenti, che peraltro hanno facoltà di *“deferire la decisione ad un comitato paritetico, composto da quattro deputati e da quattro senatori, designati dai rispettivi Presidenti sulla base del criterio di proporzionalità rispetto alla composizione delle due Camere”.*

La complessa articolazione del procedimento legislativo che emerge dalla riforma pone, subito, alcuni seri interrogativi. Anzitutto, è facile la previsione che la scelta di differenziare i “tipi di procedimento legislativo” in ragione non solo dei “tipi di legge”, ma anche delle materie da disciplinare, determinerà una continua incertezza¹⁸ e potrà essere alla radice di una diffusa conflittualità. E’ ben noto, infatti, che, così come era accaduto con il vecchio Titolo V, anche la più recente giurisprudenza costituzionale ha avuto un serio imbarazzo nel definire l’ambito competenziale abbracciato dalle materie per come elencate dall’art. 117 nella (non felice) stesura introdotta dalla l. cost. n. 3 del 2001¹⁹. Per un verso, la giurisprudenza ha mostrato di ritenere che gli ambiti materiali di competenza regionale debbano essere individuati per le loro caratteristiche oggettive e non in base ad una ricostruzione teleologica (sent. n. 1 del 2004); per l’altro, nel caso degli ambiti competenziali *assegnati allo Stato* la tendenza della giurisprudenza è stata quella - opposta - di leggere le relative materie come attribuzioni funzionali piuttosto che come ambiti materiali di competenza precisamente definiti (cfr., ad es., sentt. nn. 282, 407, 536 del 2002, 303 del 2003, etc.). Proprio nei settori attribuiti in esclusiva allo Stato, anzi, la giurisprudenza ha identificato vere e proprie “materie” (meglio: non-materie) prive di oggetto²⁰ e ha rilevato le numerose interferenze che si verificano tra il secondo e il terzo comma dell’art. 117 (v., ad es., la sent. n. 338 del 2003, in tema di “livelli essenziali” e - all’un tempo - di “salute”, ma su ciò si tornerà *amplius* in seguito).

Stando così le cose, il criterio delle materie quale paradigma di determinazione delle

¹⁸ Cfr. in questo senso A. D’ATENA, Parere reso per conto dell’AIC alla prima Commissione del Senato della Repubblica in merito al disegno di legge di riforma costituzionale AS 2544, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; A. ANZON, *Il “federalismo” nel progetto di riforma approvato dal Senato in prima lettura*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

¹⁹ Sul punto, da ultimo, M. LUCIANI, *Le competenze legislative delle Regioni nella giurisprudenza costituzionale dopo la l. cost. n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2004.

²⁰ In questo senso, anche A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Forum di Quad. cost.*

competenze legislative della Camera e del Senato si rivela, già *a priori*, piuttosto malfermo: perché dovrebbe dare di sé una prova migliore di quella (assai modesta) che ha saputo offrire in ordine al riparto di competenze tra Stato e Regioni? In realtà, proprio queste incertezze e potenziali inefficienze del procedimento legislativo, in una con il conferimento al Governo di incisivi poteri di condizionamento di quello stesso procedimento (v. i già cit. artt. 70, comma 2, e 94, comma 2), fanno immaginare che il Parlamento avrà grande difficoltà ad essere una sede di autentica mediazione degli interessi sociali. Per un verso, l'intervento del Governo sul procedimento legislativo potrà essere accettato dallo stesso Parlamento come un bene, onde porre fine a controversie eccessivamente acute o lunghe; per l'altro, l'inefficienza del procedimento normativo parlamentare potrà essere un ulteriore fattore di spinta verso il rafforzamento della normazione di origine governativa, incentivando il ricorso alla decretazione di urgenza e alla delegazione legislativa. Il che, come già preliminarmente osservato, conferma le considerazioni già formulate in ordine alle conseguenze di sistema che dovrebbero essere determinate dalle scelte compiute in ordine ai poteri del Primo ministro.

3.- Le istituzioni di garanzia nel contesto della scelta a favore del premierato. Rilievi preliminari.

Considerato il contesto del "premierato forte", il parallelo potenziamento delle istituzioni di garanzia sembra essere una esigenza condivisa da tutti, sostenitori e detrattori della riforma costituzionale proposta nel disegno di legge in commento. I sostenitori del "premierato forte" non nascondono che esso determina un notevole rafforzamento del Governo in generale e del Primo ministro in particolare. Tuttavia essi giustificano tale spostamento di poteri in nome di esigenze di stabilità, capacità decisionale e responsabilità del Governo, troppo a lungo trascurate nel sistema istituzionale italiano. Benché decisi a potenziare il Governo e il Primo ministro, i fautori della riforma affermano però la necessità di controbilanciare il rafforzato potere governante con un apparato di garanzie e di contrappesi politici adeguato e proporzionato, affinché i cambiamenti proposti non sviscerino le strutture democratiche fino a ridurle a terreno di incontrollato dominio della maggioranza politica uscita vittoriosa dalle elezioni. Un modello equilibrato di forma di governo, si dice, non ha paura dei "pesi", ma si valuta in ragione dell'adeguatezza dei "contrappesi" capaci di

temperare i primi²¹.

A maggior ragione, i critici²² della forma di governo proposta nel disegno di legge di revisione costituzionale, preoccupati dello squilibrio che si determinerebbe a favore del Governo e del suo *Premier*, esigono che le istituzioni costituzionali di garanzia vengano rafforzate. Non a caso la forma di governo proposta è stata da taluno definita come “premierato assoluto”, proprio a sottolineare la concentrazione di poteri nelle mani del Primo ministro.

La presenza di adeguati istituti di garanzia permetterebbe di salvaguardare un’area non maggioritaria nella quale esplicitare la dialettica politica e sociale, elemento di vitale importanza per una democrazia autenticamente pluralista. Viceversa, la loro atrofizzazione finirebbe per pregiudicare anche quella discussione sui principi (costituzionali) che costituisce la linfa per una democrazia che non intenda ridursi alla mera consultazione elettorale²³.

Analizziamo, dunque, e valutiamo la proposta di revisione costituzionale attualmente all’esame del legislatore sotto questo profilo, complementare rispetto all’analisi della forma di governo che già ha evidenziato la marcata verticalizzazione del potere politico contenuta nel disegno di riforma costituzionale.

Occorrerà distinguere i *contrappesi politici* dalle *istituzioni* e dai *procedimenti di garanzia*. I primi, se adeguatamente strutturati, potrebbero individuare nuove sedi di mediazione politica e sociale nelle quali lasciare esprimere un’autentica democrazia partecipativa. D’altra parte, la tenuta dei secondi è di capitale importanza affinché il principio maggioritario non travolga le garanzie poste a salvaguardia dei soggetti sociali, politici e culturali dalla Carta costituzionale.

²¹ Ad es. S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzioni nell’oggi*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2 del 2003, 281 ss.; analogamente G. PITRUZZELLA, *Le ragioni della riforma del sistema di governo e le “virtù” del premierato*, in *Rassegna parlamentare* n. 2 del 2003, 324 ss.; C. FUSARO, *Un progetto da migliorare, non da demonizzare*, in www.astridonline.it; T. E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it. A favore del disegno di legge, poi, si sono pronunciati alcuni dei costituzionalisti consultati dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, i cui interventi sono leggibili sul “Sito” della medesima. V., peraltro, soprattutto, per un quadro di posizioni favorevoli al premierato, i saggi raccolti in AA.VV., *Il premierato nei governi parlamentari*, cit.

²² Molti sono gli interventi contrari alle proposte del ddl 2544, approvato in Senato il 25 marzo 2004. Così la maggior parte dei contributi in www.astridonline.it. In particolare S. GRASSI, *Motivi di un giudizio negativo sulla legge di revisione della parte II della Costituzione nel testo approvato dal Senato il 25 marzo 2004*, in www.astridonline.it. Inoltre, M. VOLPI, *Il presidenzialismo all’italiana ovvero dello squilibrio tra i poteri. Studi in onore di Gianni Ferrara*.

²³ Cfr. C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, 10 ss.

3.1.- I contrappesi politici.

Se il problema essenziale dell'equilibrio dei poteri è contrastare il rischio di una tirannia della maggioranza che ha vinto le elezioni, due sono i nuovi contrappesi politici proposti nel disegno di legge costituzionale che - ove fossero adeguatamente configurati - potrebbero svolgere un importante ruolo equilibratore: il Senato delle Regioni e lo statuto dell'opposizione. Come vedremo dall'analisi che segue, tuttavia, il progetto di riforma costituzionale appare in entrambi i casi poco incisivo.

3.2.1.- Il Senato delle Regioni.

Se il Senato federale (sul quale v. più ampiamente *supra* e *infra*) configurasse un'assemblea elettiva dotata di una legittimazione distinta da quella della Camera, dove domina la maggioranza di Governo, costituirebbe il primo, fondamentale contrappeso politico al *Premier* e alla sua coalizione politica. Esso potrebbe fungere da polo dialettico rispetto al circuito fiduciario Premier-Governo-Camera e permetterebbe di salvaguardare le virtù della rappresentanza accanto a quelle della governabilità, secondo il ben conosciuto modello dei *checks and balances*.

Tuttavia, il Senato federale descritto nel disegno di riforma costituzionale difficilmente potrà svolgere una tale funzione dialettica nei confronti della maggioranza di governo²⁴. A pregiudicare l'efficacia di questa istituzione è anzitutto la sua base elettorale.

Il nuovo testo dell'art. 58 della Costituzione prevede che siano eleggibili a senatore gli elettori che, compiuti di quarant'anni di età:

- a) *hanno ricoperto o ricoprono cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali all'interno della Regione;*
- b) *sono stati eletti senatori o deputati nella Regione;*
- c) *risiedono nella Regione alla data di indizione delle elezioni.*

Il Senato delle Regioni dovrebbe rappresentare le istituzioni regionali, ma come molti hanno osservato²⁵, il nesso tra i senatori e le istituzioni regionali - Consiglio o

²⁴ M. MANETTI, *Alcune riflessioni sul c.d. Senato federale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it: "la configurazione del nuovo Senato ha poco a che vedere con la (proclamata) rappresentanza delle autonomie, e quindi con l'introduzione di un contrappeso istituzionale alla rafforzata politica del Premier".

²⁵ Cfr. tra i molti, A. D'ATENA, *Parere reso richiesto per conto dell'AIC alla prima Commissione del Senato della Repubblica in merito al disegno di legge di riforma costituzionale AS 2544*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; U. ALLEGRETTI, *I molti squilibri di un progetto*, in

Giunta – è molto debole, se non inesistente. Consentire l'eleggibilità a senatore a chi risiede nella Regione alla data dell'elezione o a chi è stato eletto deputato o senatore nella Regione significa permettere che al Senato federale siedano senatori che hanno legami assai labili se non fittizi con le singole Regioni.

In buona sostanza l'unico legame tra i senatori e le autonomie regionali e locali è riposto nella contestualità dell'elezione del Senato con quella dei Consigli regionali, prevista nel nuovo testo dell'art. 57 Cost.: *"Il Senato federale della Repubblica è composto da duecento senatori eletti in ciascuna Regione contestualmente all'elezione dei rispettivi Consigli regionali [...]"*²⁶.

Ben lontano dal modello tedesco e da quello di altre esperienze federali, però, il disegno di riforma costituzionale non traccia un nesso organico tra il Senato e le Regioni. Dati questi caratteri dell'elettorato passivo pare difficile che il Senato si basi su un circuito di rappresentanza davvero alternativo a quella della Camera, con la conseguenza che tenderà a restare (e ad agire come) una seconda camera politica.

In relazione ai rapporti del Senato con la Camera dei deputati potrebbero darsi due nette alternative: o il Senato replica la composizione della Camera in termini di equilibri politici, oppure diviene l'antagonista di quest'ultima, se gli esiti elettorali sono sensibilmente diversi nei due rami del Parlamento.

Difficile prevedere che cosa accadrà²⁷, perché la composizione del Senato dipenderà da due variabili. La prima è il sistema elettorale, che potrebbe essere simile nel rendimento politico rispetto a quello della Camera, oppure potrebbe essere molto diverso da quest'ultimo²⁸. La seconda variabile è la contestualità o la distanza tra le consultazioni elettorali della Camera e quelle del Senato. Elezioni distanziate nel tempo potrebbero, anche a parità di sistema elettorale, dare esiti politici molto diversi. Si può prevedere ragionevolmente che le elezioni delle due camere prima o poi si

www.astridonline.it: A. ANZON, *Il "federalismo" nel progetto di riforma approvato dal Senato in prima lettura*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

²⁶ Complementare, per assicurare la contestualità delle elezioni del Senato a quelle dei Consigli regionali è il nuovo testo dell'art. 60, comma 4: *"Le legge, approvata ai sensi dell'art. 70, terzo comma, stabilisce, nel caso di scioglimento dei Consigli regionali in base all'art. 126 o ad altra norma costituzionale, la durata della successiva legislatura regionale in modo da assicurare la contestualità di cui all'art. 57, secondo comma"*.

²⁷ Si è detto a ragione che il Senato è un organo coperto da una coltre oscura di incertezza e aleatorietà, L. ELIA, *Una forma di governo unica al mondo*, in www.astridonline.it.

²⁸ In una prima versione del testo di riforma costituzionale si prevedeva che il Senato fosse eletto con sistema elettorale proporzionale. Questa scelta avrebbe con ogni probabilità differenziato almeno per un profilo la compagine politica del Senato da quella della Camera. Nella nuova versione approvata al Senato il 25 marzo 2004 ogni riferimento al sistema elettorale proporzionale è scomparso.

distanzieranno, posto che le norme sullo scioglimento anticipato (i nuovi artt. 88, 92, 94) prevedono solo lo scioglimento anticipato della Camera, e non mai quello del Senato, che dovrebbe –sembra di poter dire– arrivare sempre a fine legislatura.

Dunque, quanto alla composizione politica della Camera e del Senato potrebbero alternarsi momenti di “coabitazione” di due diverse maggioranze e momenti di omogeneità politica nei due rami del Parlamento.

A questo punto, per poter intravedere quale tipo di relazione si possa instaurare tra il Senato e la maggioranza di governo occorre considerare i poteri e le funzioni attribuiti al Senato.

Di certo il disegno di riforma costituzionale rompe la tradizione di bicameralismo perfetto, che contrassegna l'attuale struttura parlamentare italiana. Il rapporto fiduciario non coinvolge più il Senato, ma si instaura solo con la Camera dei deputati; la funzione legislativa solo in alcuni casi rimane a procedura bicamerale, mentre (come già rilevato in precedenza) nella maggior parte dei casi si distinguono leggi a prevalenza della Camera e leggi a prevalenza del Senato, a seconda delle materie.

Fermo restando quanto osservato in precedenza in ordine alla complessità del procedimento legislativo parlamentare disegnato dalla riforma, sul piano degli effetti politico-istituzionali le previsioni sul riparto di competenze tra Camera e Senato possono aprire diversi scenari.

Nell'ipotesi in cui il Senato sia di colore politico diverso dalla Camera, esso, più che un freno alla maggioranza di Governo, potrebbe diventare un centro di indirizzo politico alternativo e contrapposto a quello della maggioranza di Governo. Si potrebbe dare il rischio di una sorta di schizofrenia politica nel Paese: nelle materie legislative in cui il nuovo testo dell'art. 70 prevede una prevalenza della Camera, si seguirebbe la politica del Governo, in quelle dove prevale la capacità decisionale del Senato, si seguirebbe la linea opposta.

Più che un contrappeso alla maggioranza di Governo – sul cui terreno di azione il Senato potrebbe fare ben poco – il Senato sarebbe un secondo potere “forte”, dotato di spiccata autonomia nei suoi ambiti di azione e poco coordinato con gli altri. Il dualismo politico, anziché limitare reciprocamente le due Camere nell'esercizio della produzione legislativa, potrebbe estremizzarne le posizioni e la volontà di rivalsa dell'una nei confronti dell'altra.

Se ciò accadesse, l'irrigidimento delle posizioni politiche contrapposte ridurrebbe drasticamente gli spazi disponibili per un dialogo con i soggetti esterni alla

rappresentanza politica, la cui interlocuzione correrebbe il rischio di essere continuamente piegata alla logica della contrapposizione tra partiti e schieramenti.

Questa eventualità, probabilmente, non è molto remota. Perché è solo sullo sfondo di un possibile antagonismo esasperato tra Camera e Senato che si può comprendere il senso del nuovo testo dell'art. 70, ultimo periodo del comma 2, ai sensi del quale *"Qualora il Governo dichiari che le modifiche proposte dalla Camera dei deputati sono essenziali per l'attuazione del suo programma e tali modifiche siano approvate ai sensi dell'articolo 94, secondo comma, al disegno di legge si applica la procedura prevista dagli ultimi due periodi del terzo comma del presente articolo"*. Tale disposizione consente al Primo ministro di porre la questione di fiducia alla Camera anche sulle leggi a prevalenza del Senato, rendendo così necessaria una decisione della Commissione bicamerale paritetica normalmente prevista solo per le leggi bicamerali, e mortificando la capacità decisionale del Senato, al quale resterebbe unicamente una sorta di potere di veto negativo²⁹.

Nell'ambito della funzione legislativa, dunque, il Senato corre il rischio di trovarsi prigioniero del ruolo che deve giocare nei confronti del Governo: di sostegno incondizionato, se politicamente omogeneo rispetto alla Camera dei deputati; di rigido oppositore, se di diverso colore politico. In ogni caso, difficilmente il Senato potrebbe fungere da contrappeso dialettico, non antagonista, del Governo, né riuscirebbe a diventare un'arena in cui consentire ai soggetti del pluralismo sociale di svolgere un ruolo costruttivo nelle decisioni politiche, valendosi di un fruttuoso coinvolgimento nel *legislative bargaining* parlamentare.

3.2.2.- Lo statuto dell'opposizione.

Le opposizioni politiche, se adeguatamente garantite, potrebbero costituire un secondo importante contrappeso politico al potere governante, perché - astrattamente parlando - anche (pur se certamente non solo) per loro tramite le istanze del pluralismo politico e sociale potrebbero convogliarsi nei processi decisionali e influenzarne le scelte. Certo, l'opposizione è per sua natura antagonista alla maggioranza, ma la giuridicizzazione del suo *status* può implicarne una maggiore responsabilizzazione, con

²⁹ Su questa previsione assai severo è il giudizio di L. CARLASSARE, *Il primo ministro legislatore*, in www.astridonline.it, la quale rileva che attraverso questa possibilità di porre la fiducia anche sulle leggi a prevalenza del Senato il *premier* diverrebbe il *dominus* di tutta la produzione legislativa. Egli controllerebbe e condizionerebbe nei contenuti tutte le leggi approvate dalla Camera, quelle bicamerali e quelle in linea teorica spettanti al Senato.

la parallela assunzione di un preciso ruolo istituzionale.

Il disegno di legge in commento inserisce, per la prima volta, nel testo della Costituzione italiana un riferimento esplicito al ruolo dell'opposizione parlamentare. Coerentemente con la logica di un bipolarismo che si intende promuovere ed accentuare, la riforma costituzionale istituzionalizza l'opposizione, prevedendo all'art. 64, comma 4, che *"il regolamento della Camera dei deputati garantisce le prerogative ed i poteri del Governo e della maggioranza ed i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare. Prevede le modalità di iscrizione all'ordine del giorno di proposte ed iniziative indicate dalle opposizioni, con riserva di tempi e previsione del voto finale. Stabilisce le modalità di elezione e i poteri del capo dell'opposizione. Riserva a deputati appartenenti a gruppi di opposizione la presidenza delle commissioni cui sono attribuiti compiti ispettivi, di controllo o di garanzia"*. Al Senato, invece, il nuovo art. 64, comma 5, prevede solo che *"il regolamento [...] garantisce i diritti delle minoranze in ogni fase dell'attività parlamentare"*.

L'intento perseguito appare certamente apprezzabile, ma le scelte normative in cui si traduce non hanno ottenuto il consenso della maggioranza della dottrina³⁰. In effetti la disposizione in commento contiene poco più di un mero rinvio al Regolamento della Camera. Per garantire adeguatamente l'opposizione sarebbe necessario invece dettagliare le garanzie direttamente in Costituzione, oppure in alternativa esigere maggioranze più elevate per l'approvazione dei regolamenti parlamentari, in modo che le regole sulla dialettica maggioranza-opposizione siano effettivamente *bipartisan*. Se i regolamenti parlamentari possono essere approvati o modificati dalla maggioranza di Governo – come risulta dal nuovo testo dell'art. 64 Cost. – essi non sono in grado di garantire l'opposizione parlamentare.

La procedura per l'approvazione e la modifica dei regolamenti, secondo il nuovo dettato dell'art. 64, ricalca in buona sostanza quella attuale, che affida i regolamenti alla maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera: *"La Camera dei Deputati adotta il proprio regolamento con la maggioranza dei tre quinti dei voti espressi, comunque non inferiore alla maggioranza assoluta dei suoi componenti. Il Senato federale della Repubblica adotta il proprio regolamento con la maggioranza assoluta dei componenti"*.

³⁰ Cfr. C. MARTINI, *Norme per uno statuto dell'opposizione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; G. CARBONI, *Non basta il riconoscimento costituzionale dei diritti delle opposizioni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

Proprio perché i regolamenti possono essere frutto di una decisione della (sola) maggioranza, sarebbe stato altamente opportuno che la Costituzione disciplinasse direttamente, e il più possibile ampiamente, lo statuto dell'opposizione parlamentare, chiarendo i suoi doveri e le sue prerogative. Il largo rinvio ai regolamenti parlamentari, invece, lascia nel dominio della maggioranza una questione che dovrebbe essere disciplinata con regole il più possibile condivise. Ad esempio, si sarebbe potuto definire con maggior chiarezza il concetto di opposizione (e di maggioranza). Maggioranza e opposizione sono nozioni politologiche, che possono generare difficoltà una volta trasposte nel campo giuridico, se non adeguatamente precisate. In un sistema di partiti molto frammentato quale è quello italiano è difficile predeterminare con precisione chi tra gli eletti appartenga all'opposizione. Si deve ritenere che appartenga all'opposizione qualunque deputato iscritto ad un gruppo parlamentare che non sostiene la maggioranza di Governo? E poi in assenza di un voto di fiducia iniziale, come definire quali sono i deputati "di maggioranza" e quindi - per esclusione - quelli "di opposizione"? Tra l'altro il testo lascia intendere che non tutti i deputati "non di maggioranza" appartengono all'opposizione, dato che a tratti parla di opposizione, a volte di opposizioni, altre volte di minoranze.

A rendere ancor più labili i confini tra maggioranza e opposizione vi è poi il principio costituzionale del libero mandato parlamentare di cui all'art. 67 Cost., che la riforma conserva³¹ e che (come già detto alla nt. 9) garantisce ad ogni parlamentare addirittura di entrare a far parte di un gruppo parlamentare della coalizione avversa a quella con cui è stato eletto.

Manca, infine, la previsione del diritto dell'opposizione di chiedere l'istituzione di una commissione di inchiesta, così come quella del diritto dell'opposizione di chiedere una deliberazione parlamentare sui trattati internazionali e in generale sulla politica estera. La stessa verifica dei poteri resta affidata alle libere valutazioni della maggioranza parlamentare, laddove, nel nuovo contesto generale della rinnovata forma di governo, sarebbe stato forse opportuno prevedere il controllo di un organo di garanzia, come la Corte costituzionale (seguendo alcuni noti esempi del diritto comparato).

³¹ Da questo punto di vista, sono marginali i ritocchi all'art. 67 della Costituzione, che nel nuovo testo recita: *"Ogni deputato e ogni senatore rappresenta la Nazione e la Repubblica ed esercita le proprie funzioni senza vincolo di mandato"* (questa formulazione, peraltro, suscita non pochi interrogativi quanto al reale significato della "doppia rappresentanza" riconosciuta in capo ai parlamentari).

3.2.3.- Il mancato rafforzamento della democrazia partecipativa.

Un'altra strada, sempre sul versante dei contrappesi "politici", per temperare le rigidità del principio maggioritario, che si riscontra in alcune esperienze straniere, è quella di rinforzare gli istituti di democrazia partecipativa. La vigente Costituzione italiana ne conosce alcuni. In particolare il referendum abrogativo previsto dall'art. 75 Cost. in alcune stagioni è stato utilmente interpretato da forze politiche di minoranza o da alcuni movimenti e organizzazioni sociali³² per introdurre nell'agenda politica riforme altrimenti trascurate, o per ottenere risultati non raggiungibili attraverso i canali della rappresentanza politica.

E' vero che nei tempi più recenti la spinta referendaria sembra essersi esaurita, posto che la maggior parte dei referendum è fallita sotto i colpi dell'astensionismo. Tuttavia, in un sistema che aspira ad essere pienamente bipolare quale è quello delineato nel disegno di riforma costituzionale qui in discussione, ben potrebbero giovare strumenti di democrazia partecipativa che permettano di dare voce ad istanze sociali e politiche non inquadrabili nello schema binario della maggioranza e dell'opposizione. Per questo molti osservatori hanno proposto l'eliminazione del *quorum* di partecipazione attualmente previsto dall'art. 75 della Costituzione, in modo da restituire vitalità ad uno strumento che nei tempi più recenti si è esaurito in parte per la disaffezione popolare, in parte per gli inviti ostruzionistici a disertare le urne.

Per le medesime ragioni, una riforma costituzionale come quella che qui si esamina avrebbe trovato un interessante completamento nel rafforzamento dell'istituto dell'iniziativa legislativa popolare, sul modello californiano della *popular initiative* (o elvetico del *Volksbegehren*) che affida alla decisione popolare non solo la presentazione di un disegno di legge in Parlamento, ma in caso di inerzia degli organi rappresentativi permette anche di sottoporre al popolo addirittura la sua approvazione.

Ma anche questi istituti che tante opportunità di espressione potrebbero offrire al pluralismo sociale sono negletti nel disegno di riforma costituzionale.

3.3. Le istituzioni e i procedimenti di garanzia.

³² Sulle varie stagioni del referendum e sui suoi rapporti con il sistema partitico, v., tra i molti, C. MEZZANOTTE - R. NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia*, in *Dem. dir.*, 1981; M. LUCIANI, *Il referendum impossibile*, in *Quad. cost.*, 1991, spec. 510 sgg.; A. CHIMENTI, *Storia del referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale. 1974-1999*, Roma-Bari, 1999; A. BARBERA, A. MORRONE, *La repubblica dei referendum*, Bologna, 2003.

Incisive modificazioni sono previste, dal disegno di legge in commento, in ordine alla legittimazione e al funzionamento di quelli che tradizionalmente, nella dottrina italiana, sia pure con varietà di accenti, sono qualificati istituzioni e procedimenti di garanzia.

3.3.1.- Il Presidente della Repubblica

Il capo dello Stato è l'istituzione di garanzia che viene maggiormente trasformata, nel senso di un complessivo indebolimento dei suoi poteri di "intermediazione politica" ovvero di "stabilizzazione istituzionale"³³. Il Presidente della Repubblica perde infatti ogni ruolo significativo nelle decisioni concernenti la nomina di un nuovo Governo e nello scioglimento anticipato della Camera. Tali poteri – come si è visto in precedenza – sono ora totalmente affidati al Primo ministro. Così il capo dello Stato sembra privato di quel magistero di persuasione nella soluzione delle crisi politiche che fino ad oggi lo ha contraddistinto.

Un altro aspetto degno di nota è che nel progetto di riforma costituzionale scompare la controfirma ministeriale per alcuni atti presidenziali, in particolare per gli atti di nomina, per la grazia, per i messaggi alle Camere, per il rinvio delle leggi. L'eliminazione della controfirma ha di certo il pregio di chiarire che gli atti non controfirmati sono atti non solo formalmente, ma anche sostanzialmente presidenziali, e che il Governo non può interferire nella sostanza delle scelte compiute dal Presidente.

Vari studiosi hanno mosso un'obiezione³⁴: eliminando la controfirma dagli atti presidenziali si sacrificherebbe un'utile fase di controllo sulla validità dei medesimi e, data la sostanziale irresponsabilità del Presidente della Repubblica tali atti resterebbero privi di un soggetto responsabile. Questa obiezione non pare fondata. Anche in assenza di un controllo governativo, se l'atto presidenziale fosse invalido si troverebbero nell'ordinamento rimedi giurisdizionali adeguati contro l'atto viziato: ad esempio, nel caso di nomina di un giudice costituzionale che non abbia i titoli richiesti dalla Costituzione, la Corte costituzionale stessa dovrebbe effettuare la verifica dei poteri. Il venir meno del controllo preventivo del Governo sugli atti presidenziali non priva, dunque, gli atti presidenziali di ogni forma di controllo.

³³ M. LUCIANI, *Corte costituzionale e Presidente della Repubblica*, in *Foro it.*, 2000, V, 26 ss.

³⁴ A. PACE, *Contrapporsi in nome della Costituzione*, in www.astridonline.it. B. CARAVITA, *Sono ammissibili nell'ordinamento costituzionale italiano atti per i quali non è possibile una imputazione di responsabilità?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.

Piuttosto, è da dire che l'effetto combinato dell'esclusione del Presidente della Repubblica dalle scelte politiche sulla nomina del Governo e sullo scioglimento delle Camere, unita all'eliminazione della controfirma di alcuni atti finisce per alterare in modo significativo il ruolo del capo dello Stato nel sistema istituzionale, poiché egli viene emarginato dalla dinamica delle istituzioni politiche e la stessa sua funzione di garanzia, in mancanza di incisivi poteri nei confronti dei titolari dell'indirizzo politico, corre il rischio di essere indebolita.

3.3.2.- La Corte costituzionale

A differenza di quanto accadeva in precedenti proposte di revisione costituzionale, gli interventi che riguardano la Corte costituzionale non incidono sulle sue funzioni, ma soltanto sulla sua composizione (oltre che sul regime delle incompatibilità). Inoltre, nel testo approvato dal Senato il 25 marzo 2004 non viene più aumentato il numero dei componenti (ipotesi che invece caratterizzava l'originario testo del ddl n. 2544, aspramente criticato in dottrina)³⁵. Dunque, nel complesso la Corte costituzionale sembra uscire quasi indenne da ogni significativa modifica che la riguardi. Eppure, il testo della riforma prevede un ritocco che, apparentemente marginale, potrebbe però alterare profondamente i caratteri del "custode della Costituzione".

Il cambiamento proposto riguarda infatti la distribuzione del peso fra le tre diverse componenti presenti nella Corte costituzionale. A fronte dell'attuale composizione, che prevede un'eguale presenza della componente togata, della componente di nomina presidenziale e della componente di nomina parlamentare, la riforma incrementa il numero di giudici eletti dal Parlamento – *rectius*: dal Senato federale – da 5 a 7, a scapito delle altre componenti che verrebbero diminuite di una unità ciascuna, sicché 7 giudici sono eletti dal Senato federale, 4 sono nominati dal Presidente della Repubblica e 4 sono eletti dalle supreme magistrature.

A questo proposito si possono rilevare due principali motivi di preoccupazione.

Il primo e più importante è che si viene a rompere un equilibrio tra le diverse anime della Corte costituzionale, che fino ad oggi ha dato buona prova, per accentuare il peso delle "nomine politiche". Probabilmente l'intento sotteso alla modifica della

³⁵ Vedi ad es. F. SORRENTINO, Parere reso per conto dell'AIC alla prima Commissione del Senato della Repubblica in merito al disegno di legge di riforma costituzionale AS 2544, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

³⁶ Sottolinea la perdita di neutralità della Corte costituzionale, e di altre istituzioni di garanzia, nel disegno di riforma costituzionale M. FIORAVANTI, *Sulla riforma costituzionale*, in www.astridonline.it.

composizione della Corte costituzionale che affida al Senato federale il potere di nomina di sette giudici costituzionali è quello di collegare la nomina dei giudici alle Regioni, secondo una proposta che di tanto in tanto compare anche in dottrina. Si è sostenuto, infatti, che per introdurre nella Corte costituzionale una sensibilità autenticamente federalista o regionalista occorre anche riconoscere agli enti regionali un potere di designazione diretta o indiretta dei giudici costituzionali. Lo spostamento di una quota cospicua di nomine dei giudici costituzionali in capo al Senato federale dovrebbe, appunto, coronare il disegno federalista, che con questa riforma costituzionale si intenderebbe portare a compimento.

A questo proposito si possono però avanzare due osservazioni critiche.

La prima è che tali proposte si fondano su un equivoco in ordine alla legittimazione della Corte costituzionale. Come ha bene dimostrato tutta la critica *countermajoritarian* sul ruolo dei giudici costituzionali, tali organi sono privi di un'autentica legittimazione democratica. La Corte costituzionale italiana, al pari di omologhe istituzioni estere, non ha e non deve avere una legittimazione su base rappresentativa. La sua legittimazione deriva puramente e semplicemente dalla funzione che le è affidata, cioè dal suo essere "custode della Costituzione". Se la Corte è un importante attore del dialogo *multilevel* e del pluralismo sociale, non è per l'estrazione dei suoi componenti, ma perché è garante dei principi regionalisti e pluralistici scritti nella Carta costituzionale.

La seconda osservazione critica è che se l'obiettivo era quello di consentire alle Regioni di partecipare in forma diretta o indiretta alla scelta dei giudici costituzionali, la modifica proposta non sembra sufficiente. Abbiamo già osservato che il Senato "federale" configurato nel disegno di riforma costituzionale non è strutturato in modo da rappresentare le istituzioni regionali. Perciò affidare al Senato federale l'elezione di sette giudici costituzionali non varrebbe a garantire quel collegamento tra la Corte costituzionale e gli organi di rappresentanza regionale che si vorrebbe tracciare.

Per di più aumentare le nomine parlamentari dei giudici costituzionali potrebbe generare un ulteriore inconveniente di non poco conto. Le nomine parlamentari dei giudici costituzionali sono le più difficili e tormentate. In molti casi la Corte ha funzionato a composizione ridotta, dovendo attendere molti mesi prima che il Parlamento trovasse un accordo, di solito di natura spartitoria sulle nomine dei giudici. Puntuali, invece, di norma sono state le nomine presidenziali e quelle della magistratura. Aumentare i giudici costituzionali di nomina parlamentare significa anche esporre la Corte a rischi di paralisi, posto che il numero legale per il suo funzionamento è di

almeno 11 giudici.

3.3.3.- Il procedimento di revisione costituzionale.

La riforma costituzionale modifica anche la procedura di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost. L'effetto dei cambiamenti proposti è una marcata accentuazione della rigidità della Costituzione, poiché, per le ragioni che subito si diranno, ogni futura revisione dovrà (di fatto, ancorché non di diritto) essere approvata in Parlamento con una maggioranza dei 2/3 dei componenti di ciascuna Camera.

Il nuovo testo dell'art. 138 Cost. dovrebbe leggersi come segue:

“Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera, o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi e, nel caso in cui nella seconda votazione la legge sia stata approvata da ciascuna delle Camere con una maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti, se non ha partecipato al voto la maggioranza degli aventi diritto”. Il terzo comma, che esclude il referendum popolare nel caso di approvazione a maggioranza dei due terzi nella seconda votazione di ciascuna Camera è soppresso.

Due sono le principali novità. La prima è che il referendum popolare di revisione costituzionale è sempre possibile, qualunque sia la maggioranza ottenuta nelle Camere. La seconda è che si introduce un *quorum* di partecipazione³⁷ per la validità del referendum nel caso in cui la legge di revisione sia stata approvata alle Camere con una maggioranza inferiore ai due terzi. Il risultato è che in quest'ultimo caso, se al referendum non vota la maggioranza dei aventi diritto, per quella disaffezione alle urne o quell'uso ostruzionistico dell'astensionismo di cui già abbiamo fatto cenno, la revisione costituzionale non potrà essere approvata.

³⁷ Sottolinea questa modifica come la più rilevante del nuovo procedimento di revisione costituzionale A. GIORGIS, *Il procedimento di formazione delle leggi di revisione costituzionale e il rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta nel nuovo art. 138 della Costituzione*, in www.astridonline.it.

E' per questo che, come sopra si accennava, ogni nuova revisione costituzionale richiederà, di fatto, la maggioranza dei due terzi nella seconda votazione delle Camere, con la conseguenza che la nuova Costituzione sarà come "blindata"³⁸.

4.- La "devoluzione" e i rapporti tra Stato e autonomie.

Nella logica del progetto, la riforma dei rapporti Stato - Regioni - Enti locali ha una duplice aspirazione: completare il "passaggio federalista" aperto con la l. cost. n. 3 del 2001; arricchire i canali di decisione pluralistica, a fronte del già esaminato rafforzamento dei poteri di governo e di indirizzo politico.

4.1.- Le principali novità.

Venendo ora ad un esame più approfondito delle modifiche che riguardano la struttura federale della Repubblica, si osserva quanto segue.

Il ddl contiene le seguenti principali innovazioni, rispetto al testo costituzionale vigente dopo la riforma approvata con la L. cost. 18 ottobre 2001 n. 3:

1) viene istituito il Senato federale, che è eletto a suffragio universale e diretto su base regionale; non ne fanno parte i Presidenti delle Regioni, ai quali è attribuita una funzione consultiva del Senato federale (art. 57, u.c.).

2) La distribuzione di competenze fra Camera e Senato viene così definita:

la Camera ha competenza nelle materie rimesse alla legislazione statale esclusiva;

il Senato ha competenza nelle materie di legislazione concorrente.

3) L'articolo 114 del testo costituzionale viene modificato nel suo titolo: anziché "*le Regioni, le Province, i Comuni*" il nuovo testo è: "*Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato*". Si inseriscono così le Città metropolitane nell'elenco degli enti territoriali. Inoltre, vi si inserisce, come già nel primo comma dell'articolo, anche lo Stato, per sottolineare l'identità di natura di tutti gli enti territoriali, compreso lo Stato. Resta, per altro, immutato il secondo comma, nel quale si sancisce l'autonomia degli stessi enti ma lo Stato non è compreso nell'elenco, facendo così ritenere che esista una diversità di natura.

La norma che prevede "Roma - capitale" (art. 114, 3°c.) viene modificata prevedendo "forme e condizioni particolari di autonomia, anche normativa, nelle materie di competenza regionale". I limiti e le modalità dell'autonomia sono "stabili nello Statuto della Regione Lazio", ma è la "legge dello Stato" che "disciplina l'ordinamento della capitale".

³⁸ A. PACE, *Contrapporsi in nome della Costituzione*, cit.

4) Va inoltre rilevato che l'art. 127 Cost., nel nuovo testo, reintroduce la nozione di interesse nazionale, come limite della potestà legislativa regionale.

La valutazione dell'interesse regionale è, per altro, rimessa al Senato federale e al Presidente della Repubblica (art. 127).

5) Il profilo più importante, che passa nel linguaggio politico con il termine "devolution", è quello contenuto negli artt. 117 e segg. Questi stabiliscono che è attribuita alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni, nel rispetto della Costituzione (come è ovvio) nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (e anche questo è ovvio perché l'art. 117 anche nel testo della riforma vincola tutte le normative interne al rispetto dell'ordinamento comunitario), le seguenti materie:

a) assistenza e organizzazione sanitaria;

b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;

c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;

d) polizia locale;

e) ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato (N.B. anche questa norma è di incerta interpretazione in quanto: o riproduce il testo attualmente in vigore che stabilisce che le materie non elencate fra quelle a competenza esclusiva statale o concorrente sono di competenza delle Regioni - che sembrerebbero quindi i nuovi enti territoriali a competenze generali, essendo quelle dello Stato divenute tassative - o si riferisce anche alle competenze concorrenti, ma ciò non è possibile perché diverrebbero tutte di competenza esclusiva delle Regioni; o non significa nulla).

6) L'idea delle mega - Regioni non è né sancita né esclusa dal nuovo testo, che prevede la possibilità di intese fra Regioni e di istituzione di organi amministrativi comuni (art. 117, comma 8).

7) Infine, le forme di coordinamento fra Stato e Regioni, da stabilirsi con legge statale, previste nel testo attuale solo per l'immigrazione, l'ordine pubblico e la tutela dei beni culturali, viene estesa *"alle grandi reti di trasporto e navigazione, alla produzione, trasporto, distribuzione nazionali dell'energia ed all'ordinamento delle professioni, sulla base dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà"* (art. 118).

4.2.- Riflessioni critiche.

Va osservato che la nuova riforma incide su un testo che già presenta rilevanti problemi di interpretazione sull'assetto che il legislatore costituente ha inteso dare all'ordinamento degli enti territoriali, il che spiega come la Corte costituzionale sia

investita di una grande quantità di questioni sulle quali sta producendo una giurisprudenza spesso discutibile e non consolidata, tale che è preferibile per ora prescindere in questa sede (si pensi ad esempio alla sentenza n. 303 del 2003 con la quale la Corte ha ritenuto sussistente un potere normativo statale in materia non contemplata fra quelle di competenza esclusiva statale o concorrente, sulla base del principio di sussidiarietà).

Per avere una chiave di lettura del testo in vigore, e quindi del significato da dare alle modifiche in corso di approvazione, si può partire dalle seguenti considerazioni.

Ogni assetto dei rapporti ipotizzabili fra diversi livelli degli enti territoriali presuppone che si individui un punto di equilibrio fra due diverse esigenze:

la prima è quella dell'unità che, tradotta in termini negativi, implica uniformità e centralismo, ma anche, in termini positivi, uguaglianza;

la seconda è quella dell'autonomia, dell'autodeterminazione, che, in termini positivi implica una maggiore libertà e, in termini negativi, implica disuguaglianza.

Non è possibile essere autonomi ed essere uguali, non è possibile autonomia senza possibilità di disuguaglianza.

La mancata consapevolezza di ciò ha determinato un assetto pieno di contraddizioni:

- da un lato la preferenza per l'autonomia ha determinato una normativa più caratterizzato in senso federalista di quella di molti Stati federali (come la Spagna e la Repubblica Federale Tedesca). I profili che in modo più evidentemente marcano questo assetto sono:

- la competenza residuale delle Regioni (in tutte le materie non espressamente indicate nel testo costituzionale), che indurrebbe a configurarle come gli unici enti a fini generali, essendo tassative le competenze dello Stato;

- la mancanza di un potere regolamentare dello Stato nelle materie a competenza concorrente che determina l'impossibilità di concretizzare discipline delle quali pur si assume l'esigenza unitaria (si pensi ai livelli essenziali delle prestazioni).

Dall'altro, le esigenze di unità, uniformità, uguaglianza, si sono tradotte in una pluralità di norme che finiscono per attribuire allo Stato una funzione unificante di forte spessore.

Vi sono infatti previste, come si è detto, "materie" che, in realtà, sono profili trasversali a tutte le materie e che legittimano una competenza statale in materie di competenza regionale.

Tali sono:

- la competenza a determinare i livelli essenziali delle prestazioni;
- i poteri sostitutivi che sono previsti anche per la tutela dei diritti fondamentali;

- lo stesso principio di sussidiarietà, se lo si interpreta nel senso enunciato dalla Corte Costituzionale;

- la tutela della concorrenza, attraverso la quale si può disciplinare gran parte delle attività economiche;

- l'“ordinamento civile” (già la Corte Costituzionale ha dimostrato quanta ampiezza si possa dare a questa nozione);

- la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (anche questa non è una materia ma un profilo incidente su varie materie).

Va poi osservato, e questo è in realtà il profilo più unificante, che viene costituzionalizzato il limite costituito dai “vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario” (art. 117) talché una semplice direttiva della UE fa premio su tutti gli aspetti interni delle competenze legislative. In effetti va rilevato che la riforma costituzionale, sia nel testo in vigore che nelle modifiche proposte, non ha tenuto presente che l'Italia è ormai uno Stato membro di una Unione di Stati.

Il risultato più problematico di ciò è che si è costruito un sistema che prevede almeno cinque enti territoriali a fini generali, il che non può determinare una sovrapposizione di competenze.

L'ampia possibilità di interferenza fra le competenze legislative dello Stato e delle Regioni è accentuata inoltre dalla elencazione delle materie a legislazione concorrente che in vari casi sembrano sovrapporsi e comunque rischiano di collidere con quelle a competenza esclusiva dello Stato: si pensi, ad esempio, al governo del territorio, alla valorizzazione dei beni ambientali, alla ricerca scientifica e tecnologica, alla alimentazione e così via.

- Rispetto a questo modello le modifiche proposte riprendono, ed anzi accentuano, la compresenza degli opposti principi di unità e di articolazione:

i primi si rinvergono nella enfaticizzazione dell'autonomia di Roma capitale e nella reintroduzione del principio dell'interesse nazionale come limite alla potestà legislativa regionale;

i secondi consistono non solo e non tanto nella istituzione del Senato federale quanto piuttosto nell'ampliamento delle competenze legislative esclusive della Regione.

Va detto che certamente questi ultimi sono prevalenti perché, come si è rilevato, l'autonomia di Roma capitale è definita dallo Statuto regionale e la valutazione dell'interesse nazionale è rimessa al Senato federale, oltre che al Presidente della Repubblica.

I principali problemi che si pongono sono:

1. Il funzionamento del sistema: è da ritenere che la scarsa chiarezza nella distribuzione delle competenze legislative fra Stato e Regioni, che si traduce ora nella distribuzione delle competenze fra Camera e Senato, determinerà, come si è prima rilevato, un conflitto fra le due Camere difficile da comporre.

2. I contrasti fra parti del testo già in vigore, e ancor più di quello in approvazione, con la prima parte della Costituzione, con il già evidenziato squilibrio fra le due parti.

I più evidenti e rilevanti sono quelli in materia di istruzione (artt. 33 e 34) e lo stesso principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 (e quindi da un principio fondamentale) che è riferito a *"tutti i cittadini"*.

3. La tenuta di un quadro sufficientemente unitario del Paese che, pur nel rispetto del potenziamento delle autonomie, non accentui più di tanto la disarticolazione e gli squilibri già esistenti.

Va infatti tenuto presente che:

- istruzione e sanità assorbono la parte più rilevante delle risorse pubbliche;
- la cultura che si trasmette e si acquisisce nella scuola è il principale profilo di identificazione con il paese al quale si appartiene;
- la polizia locale è un corpo armato che dovrebbe restare, per i profili comportanti l'uso delle armi, di competenza statale.

Il trasferimento alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni implica invece che lo Stato non potrebbe legiferare in queste materie nemmeno in termini di principi fondamentali. Se poi a ciò si obietta, sulla base del contrasto con le altre norme costituzionali contenute nella prima e anche nella seconda parte della Costituzione, la contro-obbiezione è che non si può avere un testo costituzionale contraddittorio.

Se si ritiene che la riforma abbia un senso, la conseguenza da trarne è che:

- verrebbe meno il sistema sanitario nazionale;
- lo Stato potrebbe legiferare in materia di istruzione solo ai fini del conferimento dei titoli aventi valore legale, ma tutta la organizzazione e la gestione delle scuole (e quindi anche del personale) sarebbe di esclusiva competenza regionale;
- le Regioni avrebbero competenza esclusiva su un corpo armato.

Ampie risorse finanziarie, cultura e armi attribuite alla competenza esclusiva regionale, costituiscono un pericoloso insieme che può favorire tentazioni secessioniste.

Le forze sociali rappresentate nel CNEL si sono sempre caratterizzate per la loro dimensione nazionale e nazionali sono stati fin qui i principali interlocutori ai quali il CNEL si è rivolto nell'esercizio delle sue funzioni in materia economica e sociale.

Certamente l'assetto federale della Repubblica e il consolidamento della Unione Europea implicano un rafforzamento dell'attenzione e dell'iniziativa del CNEL sia sul versante delle autonomie regionali e locali, sia su quello europeo. Ma è la stessa necessità di svolgere nel nuovo contesto europeo una funzione non marginale che impone il mantenimento di un quadro sufficientemente unitario del Paese.

5.- Indicazioni bibliografiche essenziali.

AA.VV., Il premierato nei governi parlamentari, a cura di T.E. Frosini, Torino, 2004.

U. Allegretti, I molti squilibri di un progetto, in: ASTRID – “Costituzione. Una riforma sbagliata. 63 costituzionalisti discutono il progetto approvato dal Senato”. Passigli editori

A. Anzon, Il “federalismo” nel progetto di riforma approvato dal Senato in prima lettura in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

A. D'Atena, Pareri resi richiesti all'AIC dalla prima Commissione del Senato della Repubblica in merito al disegno di legge di riforma costituzionale AS 2544, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

G. Azzariti, Far fallire la riforma costituzionale per rianimare la cultura costituzionale, in: ASTRID – “Costituzione. Una riforma sbagliata. 63 costituzionalisti discutono il progetto approvato dal Senato”. Passigli editori

E. Balboni, Il potere di scioglimento del Parlamento e l'uso congiunturale de «La Costituzione inglese», in: ASTRID – “Costituzione. Una riforma sbagliata. 63 costituzionalisti discutono il progetto approvato dal Senato”. Passigli editori

R. Bin, Le riforme costituzionali: un mito fuorviante in forum Quad. cost.

G. Busia, Quanto si può salvare del progetto di revisione. Le uniche riforme accettabili sono quelle che accrescono le garanzie sottraendo alcune decisioni alla logica maggioritaria, in: “ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione”

M. Cammelli, Dispersione (di funzioni) e concentrazione (di poteri), in: “ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione”

B. Caravita, Per un federalismo equilibrato e solidale in Rass. Parl. 2/03.

G. G. Carboni, Non basta il riconoscimento. Costituzionale dei diritti delle opposizioni in forum Quad. cost.

L. Carlassare, Il Primo ministro legislatore, in: “ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione”

S. Ceccanti, Il premierato. Matrici e traduzioni nell'oggi, in Rass. Parl. 2/03.

Id., Riforma costituzionale, in forum Quad. cost.

Id., La riforma costituzionale in aula: Senato inaccettabile, Superpremier inesistente in forum Quad. cost.

A. Cerri, Il fragile impianto della proposta di revisione costituzionale approvata dal Senato, in: ASTRID – “Costituzione. Una riforma sbagliata. 63 costituzionalisti

discutono il progetto approvato dal Senato". Passigli editori

V. Cerulli Irelli, Qualche osservazione critica sul "nuovo" Titolo V, in: "ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione"

P. Ciarlo, Assemblea supersolubile e dispotismo del primo ministro in: "ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione"

L. Elia, Una forma di governo unica al mondo, in: "ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione"

M. Fioravanti, Sulla riforma costituzionale, in "ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione"

T. E. Frosini, Premierato e sistema parlamentare in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

ISLE Norme per uno statuto dell'opposizione, con commento di C. Martini, da forum Quad. cost.

C. Fusaro, Un progetto da migliorare, non da demonizzare, in: "ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione"

A. Giorgis, Il procedimento di formazione delle leggi di revisione costituzionale e il rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta nel nuovo art.138 della Costituzione, in: "ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione"

S. Grassi, Motivi di un giudizio negativo sulla legge di revisione della parte II della Costituzione nel testo approvato dal Senato, in: "ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione"

E. Grosso, Il referendum costituzionale e la blindatura della riforma, in: "ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione"

M. Manetti, Alcune riflessioni sul c.d. Senato Federale in www.associazionedeicostituzionalisti.it

G. Macciotta, Bilancio e riforma costituzionale, in: "ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione"

A. Manzella, Il piatto piange, in "ASTRID - Scritti, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione"

M. Olivetti, La forma di governo nel Ddl Senato n. 2544: seconda Repubblica o secondo impero?, in: "ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione" **V. Onida, Il "mito" delle riforme costituzionali in forum Quad. cost.**

A. Pace, Contrapporsi in nome della Costituzione, in: "ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione"

Id., La Costituzione non è una legge qualsiasi, in www.costituzionalismi.it

Id., Riformare la Corte Costituzionale?, in www.costituzionalismi.it **G. Pasquino, Varianti dei modelli di Governo Parlamentare in Riv. It. Sc. Pol.**

G. Pitruzzella Le ragioni della riforma del sistema di Governo e le "virtù" del Premierato, in *Rass. Parl.* 2/03.

P. Pombeni, Ma le riforme costituzionali sono davvero un "mito"? in forum Quad. cost.

A. Ruggeri, La "controriforma" e la decostituzionalizzazione della Costituzione

in: "ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione"

G. M. Salerno, Le novità del d.d.l. di revisione costituzionale proposto dalla I Commissione del Senato: alcune considerazioni, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

M. Scudiero, Pareri resi richiesti all'AIC dalla prima Commissione del Senato della Repubblica in merito al disegno di legge di riforma costituzionale AS 2544, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

M. Siclari, Brevi note introduttive ad un dibattito sul disegno di legge costituzionale AS nr. 2544, approvato dalla I Commissione del Senato, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

G. Silvestri, La revisione costituzionale: ammodernamento o sconvolgimento? in: "ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione"

F. Sorrentino, Pareri resi richiesti all'AIC dalla prima Commissione del Senato della Repubblica in merito al disegno di legge di riforma costituzionale AS 2544, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

L. Torchia, Devolution e incubi costituzionali: perché la nuova riforma del Titolo V non può funzionare, in: "ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione"

L. Vandelli, Il "federalismo" insostenibile, in: "ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione"

M. Villone, Revisione e legalità costituzionale, in: "ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione"

M. Volpi, Il presidenzialismo all'italiana ovvero dello squilibrio tra i poteri, in Scritti in onore di G. Ferrara.