



**ASSOCIAZIONE “GRUPPO DI PISA”**

**SEMINARIO DI DISCUSSIONE**

***LA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE: ASPETTI E PROBLEMI SPECIFICI***

**24 novembre 2014**

**Roma, Università “La Sapienza”**

**Facoltà di Giurisprudenza, Aula Calasso**

**REPORT**

(a cura di Luisa Foti, Federica Grandi, Elisa Olivito)



9.30 *Prima sessione*  
Presiede **MASSIMO LUCIANI**

***Contenimento dei costi e funzionamento delle istituzioni - Francesco BILANCIA***

È necessaria, innanzitutto, una breve premessa sull'intreccio tra riforma elettorale e riforma costituzionale. Come già evidenziato dalla dottrina, poiché la riforma costituzionale prevede che il prossimo Senato non venga eletto dal corpo elettorale, conseguentemente la riforma elettorale non tocca la legge elettorale del Senato. Ciò vuol dire che, se la Riforma non andasse in porto, le due Camere avrebbero due sistemi elettorali diversi, con il rischio di produrre, a fronte di un efficientamento delle istituzioni, una paralisi delle stesse.

Quello del contenimento dei costi e del funzionamento delle istituzioni è un tema trasversale rispetto a quanto potrebbe, invece, sembrare dal titolo del disegno di legge costituzionale cd. "Renzi-Boschi". Sembrerebbe un escamotage per intrecciare, sul piano mediatico, il tema delle riforme istituzionali con quello delle riforme strutturali, di più forte matrice economica.

Le modifiche che più incideranno - almeno apparentemente - sul contenimento dei costi sono l'abolizione del Cnel; la riduzione dell'indennità parlamentare per i soli deputati; la disciplina degli emolumenti dei consiglieri regionali, affidata alla legge statale; la riforma del Senato e del titolo V, sotto il profilo della distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Regioni, con l'eliminazione della competenza concorrente; la formulazione delle materie di competenza esclusiva statale in termini finalistici e funzionali; la clausola di supremazia statale; il passaggio alla competenza esclusiva dello Stato della materia del "coordinamento della finanza pubblica del sistema tributario".

Tutto ciò avrà delle conseguenze piuttosto significative. Basti pensare al passaggio del "lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni" tra le materie di competenza esclusiva dello Stato. Effettivamente, se si guarda alla giurisprudenza costituzionale, si noterà che negli ultimi anni questo profilo ha determinato molte fughe in avanti delle regioni, attraverso le stabilizzazioni di personale in violazione delle disposizioni finanziarie di blocco delle assunzioni e il conseguente aggiramento della normativa sui concorsi pubblici.

Un altro tema che intreccia quello dei costi e del funzionamento delle istituzioni è, invece, quello relativo all'abolizione delle province e alla conseguente previsione nel ddl costituzionale degli enti di area vasta. L'approccio è piuttosto equivoco, perché se così facendo si riconosce la necessità costituzionale di un ente intermedio tra il Comune e la Regione, nel momento in cui lo si qualifica genericamente come ente di area vasta, perde di sostanza l'idea che con la mera eliminazione delle province si sia effettivamente risolto un problema istituzionale.

Sempre con riferimento al taglio dei costi, è previsto il divieto di corrispondere rimborsi o analoghi trasferimenti monetari, con oneri a carico della finanza pubblica, ai gruppi consiliari regionali; la riduzione del numero dei senatori a cento componenti senza emolumenti; l'unificazione degli apparati burocratici di Camera e Senato e, ancora, l'esclusione - ai sensi dell'articolo 120 Cost. - dei titolari di organi di governo regionale e locale dall'esercizio delle rispettive funzioni, qualora fosse accertata una situazione di grave dissesto finanziario dell'ente. Peraltro, l'uso di aggettivi come



‘grave’ rende, probabilmente, poco efficace la disposizione, perché è come se la norma presupponesse l’esistenza di dissesti finanziari non gravi.

È poi necessario un richiamo alle materie e agli spostamenti di materie previsti nell’ambito dell’articolo 117 Cost. Si tratta, invero, di profili che incidono sul taglio dei costi inteso in termini di maggiore efficienza istituzionale, comportando, peraltro, un riordino di tutto il sistema della spesa pubblica e dell’intervento pubblico nell’economia.

Al riguardo, la relazione di accompagnamento al ddl di riforma costituzionale si esprime in termini di rilancio della competitività e della crescita industriale ed economica. L’espedito mediante il quale ottenere questo risultato sembra essere quello di trasferire integralmente il governo dell’economia nelle mani del Governo centrale (un salto radicale, che è peraltro già in nuce nella riforma dell’articolo 81 Cost.). Sono, inoltre, notevolmente diminuiti i titoli competenziali della potestà legislativa regionale in materia di governo dell’economia, mentre nella relazione è evidenziata la necessità di ridurre i poteri di veto delle amministrazioni locali nel governo dell’economia e rispetto agli interventi anticongiunturali adottati per fronteggiare la crisi economica.

Tutto ciò è espressione della finalità politica dietro l’intervento di riforma del riparto di competenze. Difatti, la clausola di supremazia di nuovo richiama gli interessi dell’unità economica della Repubblica, che dovrebbero in qualche modo giustificare questo assorbimento delle competenze.

Nell’articolo 119 Cost. – con l’indicazione delle fonti di finanziamento delle politiche regionali e locali – compare di nuovo la materia del “coordinamento della finanza pubblica del sistema tributario”, riservata allo Stato. A ciò si aggiunge che le fonti di finanziamento degli enti devono assicurare il finanziamento integrale delle loro funzioni, sulla base di indicatori di costo di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza, ma che ricadono nella competenza esclusiva dello Stato.

Anche su questo punto può osservarsi la tendenza a una significativa riduzione delle politiche pubbliche regionali, non soltanto relativamente all’intervento pubblico nell’economia, ma anche con riferimento al finanziamento delle stesse funzioni fondamentali. Nelle intenzioni, infatti, questo aspetto dovrebbe giustificare una radicale riduzione delle risorse trasferite.

Tornando al tema dei costi e ai profili istituzionali della riforma, il 27 ottobre scorso, il Ministro Boschi ha trasmesso al Presidente della prima Commissione della Camera dei Deputati un rapporto intitolato “Elementi informativi sul ddl costituzionale 2613”. Vi è allegata una relazione contenente le stime di miglioramento nella gestione delle relative competenze, in relazione al riparto di materie di cui al nuovo articolo 117 Cost.

Sulla base delle stime di ciascun ministero e a fronte del nuovo riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, si tratta di capire quanto migliorerà il contenzioso davanti alla Corte costituzionale. Nella relazione, tuttavia, le stime sono per lo più basate su argomentazioni retoriche: non ci sono dati rilevanti, salvo il numero di ricorsi davanti la Corte costituzionale, che si sono negli anni accumulati.

Il tema è centrale e, nel testo della riforma come nella relazione di accompagnamento, viene descritto e affrontato con due ipotesi di riforma costituzionale: 1) il nuovo Senato della Repubblica e il suo rinnovato ruolo nel contesto delle istituzioni parlamentari e nei rapporti centro-periferia; 2) il



nuovo riparto di competenza, con l'eliminazione apparente della competenza legislativa concorrente e la declinazione di alcune materie in "termini finalistici e funzionali".

Sul primo punto - il nuovo Senato - è bene precisare che non si tratta di un Senato delle autonomie, perché rispetto all'originario disegno di legge non ci sono più i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Nell'ottica della riduzione del contenzioso e sul piano delle competenze legislative questo è, però, un *vulnus*, perché gli accordi politici tra Governo e Regioni che si raggiungeranno all'interno di un Senato così composto non scongiureranno il rischio di ricorsi in via principale. In Senato, infatti, le Regioni non saranno davvero rappresentate sul piano politico e ciò renderà tale organo una sede piuttosto debole di negoziato politico legislativo. Ciò vorrà dire che, da un lato, la Corte tornerà ad avere un ruolo importante, con buona pace delle auspiccate riduzioni del contenzioso e che, dall'altro, ci si dovrà alla fine affidare al sistema delle conferenze Stato-Regioni, ossia a quel sistema parallelo di raccordo, in cui sono invece presenti i Presidenti delle Regioni.

Al riguardo, il problema potrebbe considerarsi risolto nel caso in cui il Senato approvasse espressamente il testo della legge. Nei casi invece di "silenzio-assenso" del Senato - o del superamento a maggioranza semplice o assoluta del suo dissenso da parte della Camera dei Deputati - la soluzione non sarebbe necessariamente tale da impedire il successivo ricorso dinanzi la Corte costituzionale.

Sarebbe, peraltro, interessante raffrontare i nuovi procedimenti legislativi e, il tema dei temi - grande assente della riforma costituzionale - quello dell'articolo 81 Cost., relativamente all'approvazione della legge di bilancio, in cui addirittura il Senato, per proporre modifiche, deve deliberare a maggioranza assoluta.

Seppur nel rispetto di un quadro di saldi finanziari definiti, al centro, ad opera del governo statale in relazione agli impegni qualificati quali contenuti dell'indirizzo politico europeo, con riferimento all'elaborazione dei contenuti della legge di bilancio - comprese le politiche pubbliche che incidono sulla capacità di spesa delle regioni e degli enti locali - sarebbe auspicabile una più efficace capacità di partecipazione delle Regioni in una sede di negoziato politico più qualificata (un vero Senato delle Regioni). Ripeto, almeno durante l'approvazione della legge di bilancio.

Altrimenti si rischia, invece, di porre una definitiva pietra tombale sull'autonomia finanziaria delle Regioni.

Il secondo e ultimo punto riguarda le materie e il riparto di competenze legislative: la competenza concorrente, infatti, almeno nominalmente scompare, ma tale semplificazione potrebbe risultare alla fine solo apparente. Difatti, le formule con cui l'articolo 117 Cost. individua molte delle materie di competenza esclusiva dello Stato - come, ad esempio, "norme sul procedimento amministrativo", "disposizioni generali e comuni" e, in altri casi, "disposizioni di principio" - ricordano la vecchia potestà concorrente.

Peraltro, quando sulle stesse materie - seppur con formule distinte - insistono tanto la competenza esclusiva statale quanto la competenza regionale residuale (ad esempio, salute, istruzione, territorio, sviluppo economico, turismo, procedimenti amministrativi e protezione civile) è evidente che esiste un problema di raccordo e se il Senato non sarà sufficientemente forte, la Corte Costituzionale tornerà naturalmente a essere protagonista.



Vi è, poi, un'altra questione da considerare attentamente: quando un catalogo di materie viene ridefinito mediante l'uso di concetti, termini e denominazioni nuovi, è chiaro che il lavoro di definizione dei confini materiali delle competenze svolto finora dalla Corte Costituzionale è destinato ad andare al macero. Bisognerà, infatti, ricominciare daccapo, stipulando nuove convenzioni interpretative e specificando i termini utilizzati per definire in concreto quelle materie indicate in termini "finalistici e funzionali".

Il contenzioso che al riguardo si creerà produrrà, ad ogni modo, nuovi equilibri, nuovi costi, nonché notevoli ritardi ed incertezza giuridica, proprio perché il nuovo Senato sarà una sede politica negoziale debole. Al di là dei probabili elevati numeri di nuovi giudizi in via principale, non vanno tralasciati i probabili conflitti di attribuzione che potrebbero aprirsi tra le due Camere, in conseguenza delle differenze interpretative che si creeranno sul significato dei singoli titoli competenziali e dei progetti di legge che incideranno su più materie. Il Senato potrebbe essere indotto, infatti, a difendere presso la Corte costituzionale le proprie attribuzioni in base ad una interpretazione dei titoli competenziali diversa da quella in base alla quale il singolo progetto di legge fosse incardinato presso la Camera, ciò al fine di espandere il proprio ruolo almeno con riferimento agli inevitabili casi di sovrapposizione tra più materie.

Quanto al concetto di "disposizioni generali e comuni", il problema – come sottolinea Rivosocchi - non può essere semplificato nel senso che spetterà al Governo definire i confini di queste "disposizioni generali e comuni", in quanto parte della sua discrezionalità politica. Se fosse lo Stato, con una sua scelta legislativa, a definire i confini dell'autonomia legislativa, oltre che finanziaria, delle Regioni, tale autonomia scomparirebbe del tutto e ci troveremmo di fronte ad una nuova formulazione della vecchia legge Scelba del 1953.

In definitiva, le soluzioni prospettate dal ddl 2613 in tema di riduzione dei costi non contengono elementi tali da far pensare che la riduzione si realizzerà effettivamente.

Se la riduzione dei costi fosse davvero la matrice politica del disegno di riforma costituzionale – del che non potremmo che dolerci, visto il bassissimo profilo dell'approccio - sarebbe stato allora senz'altro preferibile optare per soluzioni più radicali, riducendo, ad esempio, quelle sperequazioni territoriali, che sono ancora fonte di ingiustificabile disegualianza. Il riferimento è all'ipotesi del superamento delle Regioni a statuto speciale. Su questo punto, invece, nell'art. 33, comma 13, del testo della riforma è prevista una clausola di salvaguardia, che mantiene intatta questa sorta di privilegio territoriale. Probabilmente, però, il Parlamento attuale non ha la forza politica per affrontare un tema così importante come quello della revisione del sistema delle autonomie, riassorbendo le disegualianze tra Regioni ed eliminando le Regioni speciali.

### ***L'unificazione degli apparati di Camera e Senato – Nicola LUPO***

L'art. 39, comma 3, del d.d.l n. 2613 prevede che *"Tenuto conto di quanto disposto dalla presente legge costituzionale, entro la legislatura in corso alla data della sua entrata in vigore, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica provvedono, secondo criteri di efficienza e razionalizzazione, all'integrazione funzionale delle amministrazioni parlamentari, mediante servizi comuni, impiego coordinato di risorse umane e strumentali e ogni altra forma di collaborazione. A tal fine è istituito il ruolo unico dei dipendenti del Parlamento, formato dal personale di ruolo delle due Camere, che adottano uno statuto unico del personale dipendente, nel quale sono raccolte e coordinate le*



*disposizioni già vigenti nei rispettivi ordinamenti e stabilite le procedure per le modificazioni successive da approvare in conformità ai principi di autonomia, imparzialità e accesso esclusivo e diretto con apposito concorso. Le Camere definiscono altresì di comune accordo le norme che regolano i contratti di lavoro alle dipendenze delle formazioni organizzate dei membri del Parlamento, previste dai regolamenti. Restano validi a ogni effetto i rapporti giuridici, attivi e passivi, instaurati anche con i terzi”.*

La disposizione sembra voler porre rimedio alla compresenza di due ordinamenti separati per l'amministrazione della Camera e del Senato, prefigurando peraltro, con studiata ambiguità, strumenti assai diversi tra di loro: ruolo unico, statuto unico e integrazione funzionale rispondono, infatti, a tre logiche distinte e in qualche misura alternative. Esso pare inoltre delineare forse persino una nuova fonte bicamerale, nel momento in cui fa riferimento a norme definite di comune accordo che regolano i contratti di lavoro alle dipendenze dei gruppi.

La mancata riforma del bicameralismo ha contribuito a creare una situazione di stallo nel processo di aggiornamento dei regolamenti parlamentari, e delle stesse strutture burocratiche, che sono rimaste pressoché inalterate rispetto alle scelte operate negli anni '80 (salva la riforma del regolamento della Camera promossa dal Presidente Violante alla fine degli anni '90, in concomitanza con i lavori della commissione D'Alema). Del resto, è lecito avanzare il dubbio che in più casi le riforme regolamentari siano state, in realtà, ostacolate dagli stessi Presidenti delle Camere, i quali hanno preferito tenersi margini più ampi nell'applicazione ed interpretazione dei regolamenti parlamentari.

Ciò premesso, la realtà che si offre all'occhio dell'osservatore più attento è quella di amministrazioni parlamentari assai gelose della propria autonomia, al punto di non voler accettare alcun accostamento alle altre amministrazioni pubbliche, e di valorizzare la formula un po' paradossale, coniata da Massimo Severo Giannini, di “amministrazioni private di ciascuna Camera”. Questa autonomia è stata fatta valere anche nei confronti dell'altro ramo del Parlamento. Ne è uscita, di conseguenza, complessivamente perdente quella visione, che prospettava un'unificazione delle amministrazioni, nella logica di un Parlamento inteso come organo costituzionale articolato nelle due Camere (Andrea Manzella).

L'autonomia delle amministrazioni parlamentari e la necessità di differenziarsi dalle altre amministrazioni hanno portato ad enfatizzare la loro natura di amministrazioni “serventi” i soggetti politici, ossia i parlamentari. Sottolineandone, al tempo stesso, la caratterizzazione di burocrazia “imparziale”, vista come riflesso dell'imparzialità espressa dal suo organo di vertice (il Presidente dell'Assemblea).

D'altra parte, molte delle critiche rivolte ai “mali” del bicameralismo paritario, specie dopo la crisi del sistema dei partiti, sono da imputare alla separazione delle amministrazioni di Camera e Senato: si è realizzato una sorta di “patriottismo istituzionale” (come lo ha chiamato il compianto Gianni Long), che ha incentivato la differenziazione – ossia la necessità di garantire le prerogative e l'autonomia della camera di appartenenza del personale burocratico, oltre e ancor più di quello politico – e che ha in molte occasioni comportato il sacrificio del valore del coordinamento tra i due rami del Parlamento, pur presente negli artt. 70 e 94 della Costituzione.

Proprio la difesa di una tradizione di conservazione del particolarismo di ogni singola Camera, malgrado la crescente necessità di una integrazione funzionale tra i due rami del Parlamento, ha



contribuito ad originare uno degli ostacoli che si sono frapposti, non da oggi, ai percorsi di riforma costituzionale, e in particolare alla riforma del Senato.

La proposta di unificazione delle due amministrazioni sembra accingersi ora a diventare una prospettiva concreta, proprio nel momento in cui il Parlamento sta procedendo ad una riforma costituzionale volta a far venire meno il bicameralismo paritario.

Invero, proprio chi aveva prospettato con maggior vigore l'esigenza di un maggior coordinamento, specie nelle strutture di documentazione e di quelle che supportano le relazioni internazionali e inter-istituzionali, oltre che ovviamente nelle commissioni bicamerali, aveva ritenuto che questo coordinamento sarebbe divenuto molto più difficile in caso di bicameralismo asimmetrico, ritenendo di più difficile realizzazione un servizio bicamerale fatto di funzionari di due Assemblee aventi una legittimazione e rappresentanti istanze profondamente diverse (Luigi Gianniti).

Se si vuole, perciò, la norma inserita nella riforma costituzionale, da cui si sono prese le mosse, appare in una certa misura contro-intuitiva, ma si può spiegare alla luce di una finalità soprattutto "difensiva" rispetto al processo in corso e ai suoi possibili esiti. Essa, comunque, apre una prospettiva tardiva, ma senz'altro utile; tanto più che in parte si è già concretizzata, visto che essa è stata anticipata da alcune prassi in cui le due amministrazioni hanno agito di comune accordo, in particolare in occasione delle più recenti trattative sindacali.

Nell'esperienza comparata – nella quale, come è noto, l'esperienza bicamerale italiana risalta come un *unicum* (per tutti, si veda il drastico giudizio contenuto nel manuale di Michael Gallagher, Michael Laver, Peter Mair) – si osserva che una rigida separazione delle carriere si ritrova in alcuni Paesi caratterizzati da un bicameralismo fortemente asimmetrico (così, ad esempio, in Francia e in Belgio). Ma non mancano casi di amministrazioni integrate, pur in presenza di una situazione di bicameralismo differenziato (così in Austria, Spagna e Svizzera). Queste ultime esperienze costituzionali, peraltro, dimostrano che non è anomala che la carta costituzionale dedichi un'espressa previsione, seppur sommaria, alle burocrazie parlamentari.

L'assetto delle burocrazie parlamentari merita poi di essere inserito nel contesto del processo di "europeizzazione" dei Parlamenti nazionali, che chiama a un reciproco confronto le amministrazioni di tutti e 41 i Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea: da un lato, secondo alcuni, vere protagoniste di alcune procedure (come il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà o alcune forme di cooperazione interparlamentare); dall'altro, chiamate ad autoriformarsi e ad aprirsi all'Unione europea (oltre che a supportare un'attività di "diplomazia parlamentare" in decisa crescita).

La valutazione da esprimersi sulla norma in esame, come più in generale sull'iniziativa riformatrice in corso, appare complessivamente positiva. Tuttavia, non sono pochi i nodi non sciolti che così vengono al pettine, e che qui possono essere, in estrema sintesi e per punti, soltanto richiamati:

- 1) malintesa centralità dell'assemblea: l'aula è ancora considerata vera sede decisionale;
- 2) consiglieri parlamentari de-specializzati che si occupano di materie molto diverse tra loro, al punto di essere considerati come una sorta di "mediani volanti" (come li chiamava, con felice espressione, Paolo Ungari), che possono essere spostati da un ufficio all'altro con estrema rapidità;



- 3) chiusura e autoreferenzialità dell'amministrazione parlamentare rispetto al mondo esterno, andata vieppiù accentuandosi con l'evoluzione maggioritaria del sistema politico;
- 4) riferimento quasi esclusivo dell'amministrazione al Presidente dell'Assemblea;
- 5) concorsi per assunzioni del personale decise, senza regolarità, sulla base di esigenze politiche contingenti;
- 6) regime speciale per il personale dipendente dei gruppi parlamentari, legato ai partiti politici più che del Parlamento;

A fronte di tutto ciò, la riforma costituzionale *in itinere* impone una profonda rimediazione di (almeno alcune tra) queste scelte. Allo scopo, sarebbero rispettivamente auspicabili le soluzioni di seguito indicate:

- 1) ridisegnare, in termini di centralità, e ripensare radicalmente, nel numero e nelle competenze, il ruolo delle Commissioni permanenti (rimaste ferme al quadro delineato negli anni '80);
- 2) formare un corpo di consiglieri parlamentari che sia in possesso di saperi più aggiornati e, almeno in parte, di competenze più specializzate;
- 3) aprire il dialogo e un interscambio con altre amministrazioni, in primo luogo con quelle europee e con quelle regionali (oltre che con le strutture governative, con quelle di autorità indipendenti e organi costituzionali): un simile intervento, peraltro, pare essere ancora più necessario per il Senato, affinché esso possa svolgere pienamente le nuove funzioni assegnategli, in particolare nei rapporti con l'Unione europea, le Regioni, gli enti locali;
- 4) relativizzare il rapporto tra amministrazione e Presidente di Assemblea, anche in ragione dell'attenuarsi della posizione di imparzialità dei Presidenti, specie con riguardo alle loro funzioni "costituzionali";
- 5) garantire la regolarità e la continuità delle procedure concorsuali del personale, per assicurare una costante immissione di saperi e un'adeguata presenza di tutte le generazioni;
- 6) regolamentare il personale dei gruppi parlamentari, pur con la difficoltà di conciliare un rapporto che ha necessariamente carattere fiduciario con il principio del concorso pubblico, in coerenza con le riforme apportate nell'autunno 2012 nei due regolamenti al fine di controlli sui regolamenti e sui bilanci dei gruppi.

Da ultimo è opportuno interrogarsi sulla ridefinizione dell'autonomia parlamentare nei tempi dell'antipolitica.

Quanto ciò costituisca un'esigenza reale è presto dimostrato dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014, che ha rimodulato la posizione della Corte sull'autodichia delle Camere e ha prefigurato ulteriori sviluppi. La questione affrontata dalla Corte era esattamente la medesima su cui si era già espressa con la sentenza n. 154 del 1985. L'esito, tuttavia, sebbene non opposto, è comunque molto diverso. In questi ventinove anni le norme sono rimaste più o meno le stesse – e, anzi, gli organi e le procedure di autodichia sono diventati più rispettosi dei principi costituzionali e sono stati riconosciuti come giudici dalla Corte EDU, con la sentenza "Savino" del 2009 – ma è cambiata la società ed è cambiato il rapporto tra la società e la politica. E la Corte costituzionale è necessariamente chiamata a confrontarsi con lo spirito dei tempi.

Anche per questo appare, quindi, necessario ripensare l'autonomia parlamentare, anzitutto in termini di statuto comune tra le burocrazie parlamentari e nel senso dell'integrazione funzionale delle stesse. E domandandosi in che misura sia possibile prefigurare, più in generale, uno statuto





comune per le amministrazioni degli organi costituzionali (Camera dei deputati, nuovo Senato della Repubblica, Presidenza della Repubblica, Corte costituzionale).

L'auspicio è che, una volta instradato il processo di riforma costituzionale, si provveda finalmente alla riforma dei regolamenti parlamentari, che appaiono rappresentare elementi assolutamente essenziali per dare attuazione alla riforma costituzionale. Occorre porre attenzione ai processi di attuazione delle revisioni costituzionali e al ruolo cruciale che in essi giocano sia la legge, sia i regolamenti parlamentari. E va constatato che, finora, i rinvii ai regolamenti delle due Camere, presenti sia nell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 sia nell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, non solo non sono stati colti come preziose occasioni per ripensare profondamente la struttura dei regolamenti parlamentari ed affrontare i nodi suddetti, ma sono purtroppo rimasti lettera morta, contribuendo così all'indebolimento delle Camere nel sistema istituzionale.

### ***Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. "disposizioni generali e comuni" – Guido RIVOSECCHI***

Uno dei profili maggiormente caratterizzanti e innovativi del progetto di revisione costituzionale è indubbiamente costituito dalla modifica del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, aspetto della riforma che occorre prendere in esame mettendolo in relazione da un lato alla composizione del Senato e, dall'altro, al ruolo assunto da quest'ultimo nei molteplici e differenziati procedimenti legislativi. Questi tre profili sono fortemente connessi e consentono di misurare, assieme, la portata e l'incidenza dell'intero disegno di riforma.

È innanzitutto indispensabile un rapido cenno alle principali novità introdotte dal progetto, anche alla luce degli obiettivi enunciati nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale, rilevante, oltre che come ausilio interpretativo, soprattutto per valutare la coerenza del disegno di riforma rispetto alla rappresentazione che ne viene fornita dal Governo all'esterno.

L'introduzione si soffermerà quindi sulle c.d. "disposizioni generali e comuni", che, accanto ad altre potenziali clausole di "colegislazione", esprimono il principale tentativo di perseguire un recupero del ruolo del legislatore regionale a fronte dell'eliminazione della competenza concorrente; si concluderà con qualche considerazione sulla possibile influenza dei nuovi criteri di riparto delle competenze legislative sulle procedure collaborative e sulla realizzazione del principio cooperativo.

Sul riparto legislativo le novità sono così sintetizzabili:

a) eliminazione della competenza concorrente (con l'eccezione del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente, dei membri della Giunta e dei consiglieri regionali, essendo dal progetto confermato, sotto questo profilo, il primo comma dell'art. 122 Cost.), alla quale consegue l'attribuzione delle materie del terzo comma dell'art. 117 Cost. in larga parte alla potestà legislativa statale e, in parte minore, a quella regionale;

b) introduzione di particolari locuzioni, come appunto le "disposizioni generali e comuni", che potrebbero fungere da "clausole di colegislazione" tra Stato e Regioni, in alcune delle materie che transitano dalla potestà concorrente a quella esclusiva dello Stato;

c) introduzione di una vera e propria "clausola di supremazia" della legge statale su quella regionale basata sull'interesse nazionale;



d) attribuzione alla legge regionale di espliciti titoli di competenza nell'ambito prima lasciato alla mera residualità in favore del legislatore regionale, pur essendo quest'ultima confermata dal "nuovo" terzo comma dell'art. 117 Cost.

È condivisibile la scelta da ultimo richiamata circa l'introduzione espressa di alcuni titoli di competenza regionale, che vanno ad aggiungersi alla clausola di residualità. Ciò potrebbe meglio chiarire gli ambiti materiali espressamente riservati alle Regioni, poiché, come da tempo osservato in dottrina, e come dimostra il quadro comparato, le materie espressamente nominate garantiscono una maggiore forza attrattiva rispetto a quelle attribuite al legislatore regionale soltanto in via residuale, anche al fine di meglio chiarire le politiche pubbliche (rispetto a non ben definite materie residuali) che le Regioni possono perseguire.

Stando al testo approvato dal Senato, risultano quindi espressamente attribuite alla competenza legislativa regionale alcune materie di indubbio interesse regionale (pianificazione territoriale, servizi socioeconomici...), salvo l'anomalia della scelta di assegnare alla competenza regionale la "rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche", priva di logica (e che quindi andrebbe eliminata), perché attribuisce al legislatore regionale una competenza con riguardo alla legge elettorale nazionale (frutto dell'inaspettata approvazione di un emendamento posto in votazione a scrutinio segreto in una delle ultime concitate sedute del Senato).

Da un lato, sembra coerente con gli obiettivi dichiarati nella Relazione di accompagnamento l'attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato di materie ricondotte dal vigente articolo 117 Cost. alla competenza concorrente per valutazione pressoché unanime della dottrina in maniera impropria, specie con riguardo alle "principali leve dello sviluppo economico" (produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto...), che la giurisprudenza costituzionale ha già sostanzialmente ricondotto allo Stato.

Dall'altro lato, però, la bipartizione tra materie di competenza esclusiva dello Stato e materie di competenza regionale (enumerata e residuali) è, in realtà, più apparente che reale. Infatti, alla soppressione della potestà legislativa concorrente, e alla corrispondente riconduzione di numerosi titoli di competenza alla potestà esclusiva dello Stato, corrispondono particolari locuzioni che potrebbero aprire al concorso del legislatore statale e di quelli regionali su determinate materie, secondo modalità diverse e poco chiare. Ciò vale anzitutto per la locuzione "disposizioni generali e comuni". Di questa formula si possono dare due letture.

È difficilmente sostenibile una prima interpretazione, che tende a negare una competenza regionale sulle materie riservate allo Stato, anche se limitate alle disposizioni generali e comuni. Questa tesi degraderebbe la potestà regionale che residua nelle materie in cui lo Stato fissa le "disposizioni generali e comuni" a mera potestà integrativa istituzionalizzata, assimilabile a quella prevista dall'originario Titolo V. Stando invece a una seconda interpretazione, maggiormente condivisibile, la locuzione "disposizioni generali e comuni" avrebbe l'effetto di limitare la potestà esclusiva dello Stato in determinate materie.

Privilegiando l'interpretazione sistematica del testo, le "norme generali" non possono quindi essere intese come "escludenti" uno spazio in favore del legislatore regionale, almeno per due ragioni: a) se non fosse introdotto un discrimine di competenza a beneficio del legislatore regionale, non avrebbe senso distinguere le materie in cui la competenza esclusiva è limitata a porre le "disposizioni generali e comuni" dalle altre materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato; b) si



ravvisano titoli di competenza espressamente riservati alle Regioni parzialmente corrispondenti a quelli delle “norme generali”: così è, ad esempio, per la “pianificazione del territorio regionale” rispetto alle disposizioni generali sul “governo del territorio”; per “l’organizzazione dei servizi sanitari” rispetto alle norme generali sulla “tutela della salute”; o, ancora, per “i servizi scolastici, di istruzione e formazione professionale, di promozione del diritto allo studio” rispetto alle disposizioni generali sull’“istruzione”. Sicché andrebbe forse chiarito meglio che cosa è limitato alle disposizioni generali che deve porre lo Stato rispetto alle “materie/politiche” attribuite alle Regioni.

Nel progetto sono poi ravvisabili altre (e numerose) clausole di colegislazione: basti pensare alla potestà legislativa esclusiva sulle “forme associative dei comuni”, limitata alle sole “disposizioni di principio”; a quella sugli “enti di area vasta”, limitata ai soli “profili ordinamentali generali”. Altre clausole di colegislazione, o comunque di apertura al concorso tra fonte statale e fonte regionale, potrebbero essere individuate nella “strategicità” della “programmazione” (in riferimento alla ricerca scientifica e tecnologica), o delle infrastrutture; o ancora nel “coordinamento” (della finanza pubblica e della protezione civile); o ancora nel livello (nazionale o regionale) dell’interesse (in riferimento alle grandi reti di trasporto e di navigazione, ai porti e aeroporti civili, ed alle attività culturali).

Se uno degli obiettivi principali della riforma è quello di ridurre il contenzioso costituzionale definendo meglio il riparto di competenze, in particolare eliminando l’“incerta distinzione” – come recita la Relazione di accompagnamento – tra principio e dettaglio propria della competenza concorrente, ci si chiede, quantomeno stando al tenore letterale delle disposizioni contenute nel “nuovo” secondo comma dell’art. 117 Cost., se il ricorso alle “disposizioni generali e comuni” e alle altre locuzioni richiamate non finirà invece per alimentare ulteriormente il contenzioso davanti alla Corte. Al “vecchio” concorso vincolato principio/dettaglio si sostituiscono diverse clausole di colegislazione, ognuna delle quali destinata ad avere peculiarità proprie.

E’ quindi assai dubbio che venga riproposta sotto mutata veste la competenza concorrente, sia per la distinzione già elaborata dalla giurisprudenza costituzionale tra norme generali e principi fondamentali, sia perché le particolari locuzioni richiamate finiranno per tradurre in maniera differente il concorso tra fonte statale e fonte regionale. Stando infatti al loro diverso tenore letterale, i confini del richiamato concorso saranno presumibilmente sindacabili in maniera differenziata dalla Corte costituzionale: un conto è che la nuova competenza legislativa esclusiva dello Stato sia limitata a porre le disposizioni generali e comuni; un conto è che sia limitata ai principi fondamentali (pensiamo alle forme associative dei comuni); un altro conto è che sia limitata alla “strategicità” o alla “programmazione” di alcuni ambiti materiali; o, ancora, al “coordinamento” (per la finanza pubblica e per la protezione civile).

Occorre poi ricordare che il considerevole incremento del contenzioso tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale con il vigente Titolo V è stato determinato soprattutto per la difficoltà di interpretare le materie di competenza esclusiva dello Stato e quelle di competenza residuale delle Regioni, queste ultime in larga parte assorbite dalle prime, specie per la progressiva espansione delle materie c.d. “trasversali”. Sul richiamato incremento del contenzioso ha inciso in misura minore la competenza ripartita, che ha invece consentito di fornire un solido ancoraggio agli interessi nazionali composti nella legislazione di principio, entro la quale le Regioni sono pur



sempre libere di perseguire le esigenze dei territori, come dimostra anche il largo ricorso alla potestà concorrente che si riscontra nel diritto comparato.

Quanto alle “disposizioni generali e comuni”, oltre ad essere una di queste forme di co-legislazione, per comprendere come potrebbe funzionare il nuovo concorso tra fonti, si tratta di definire meglio anzitutto che cosa potrebbe differenziarle dai principi fondamentali.

Non convince la tesi secondo la quale le norme generali previste nel progetto dovrebbero riprodurre, sotto mentite spoglie, una forma di potestà concorrente. E ciò in ragione delle peculiarità di questa clausola di co-legislazione. Anzitutto, sul piano dell’interpretazione letterale, si tratta di una locuzione nuova: oltre che “generali” le disposizioni rimesse alla competenza esclusiva dello Stato sono “comuni”, sicché occorrerebbe anzitutto chiarire se il lemma “comuni” ponga un requisito ulteriore rispetto al primo. Così interpretata, la locuzione potrebbe tradursi in un *favor* per l’autonomia regionale, perché la legislazione statale sarà ammessa soltanto rispetto a norme che siano, oltre che “generali”, anche “comuni”. Il nuovo lemma potrebbe essere inteso anche in relazione al procedimento di formazione delle disposizioni, così alludendo a formule di leale cooperazione. Se, invece, il lemma “comuni” si intendesse in senso meramente specificativo rispetto al qualificativo “generali”, allora potrebbe essere interpretato nel senso di un rafforzamento delle esigenze di uniformità.

In ogni caso, la locuzione richiamata introduce un nuovo concorso tra fonti che non sarà più assistito dall’elaborazione della giurisprudenza costituzionale sui principi fondamentali, la quale, in questi tredici anni di vigenza del Titolo V, ha tracciato coordinate in parte se si vuole discutibili, spostate in favore dello Stato, ma comunque certe, con riguardo al riparto di competenze nelle materie di potestà concorrente, mentre nel nuovo testo avremo clausole di riparto che saranno tutte interne alle materie di competenza statale, le quali potrebbero alimentare una rinnovata conflittualità tra Stato e Regioni.

In secondo luogo, per individuare gli elementi di possibile differenziazione tra norme generali e principi fondamentali soccorre in parte la giurisprudenza costituzionale in materia di istruzione, che ha tracciato la distinzione tra norme generali (che pongono i capisaldi del sistema), principi fondamentali (in cui si esplica la potestà concorrente, ad esempio circa l’organizzazione del servizio) e livelli essenziali (volti a garantire l’adeguato livello di fruizione delle prestazioni formative sulla base di standard uniformi, ferma restando la possibilità per le Regioni di migliorare i suddetti livelli).

Anche alla luce della richiamata giurisprudenza, pur con tutte le cautele che non consentono di sovrapporre l’esperienza delle norme generali in materia di istruzione alle “disposizioni generali e comuni”, l’interrogativo che dovrà essere risolto in riferimento alla nuova locuzione è il seguente: una norma generale è sorretta da istanze unitarie perché si ravvisano ragioni oggettive a proprio sostegno (e dunque si tratta di istanze unitarie che segnano un discrimine competenziale – indisponibile al legislatore statale – per distinguere le norme generali da quelle che non lo sono)? Oppure le norme generali sono quelle che soltanto il legislatore statale, nell’esercizio della funzione di indirizzo politico, ha ritenuto che fossero sorrette da istanze unitarie (salvo irragionevolezza)?

In entrambe le prospettive, sembrano decisive le modalità tramite le quali si formeranno le scelte politiche statali sulla determinazione delle “disposizioni generali e comuni”, con particolare riguardo alla composizione e al ruolo del Senato nel procedimento legislativo.



Emerge, sotto questo profilo, il nesso con la realizzazione del principio cooperativo, anche per il dichiarato obiettivo di ridurre il contenzioso davanti alla Corte. Quanto più la funzione legislativa statale nelle materie di competenza esclusiva, limitata alle “disposizioni generali”, sarà effettivamente espressione di una collaborazione con un Senato in grado di rappresentare gli indirizzi politici regionali, tanto più si realizzerà il principio cooperativo e si avvicinerà l’obiettivo di ridurre il contenzioso, mediante il coinvolgimento, nella determinazione delle “disposizioni generali”, di chi è legittimato a ricorrere in via principale davanti alla Corte.

Guardando alla composizione del Senato, tuttavia, la cooperazione, quantomeno intesa in questo senso, difficilmente potrà essere recuperata in una seconda Camera così composta.

Quanto alla realizzazione del principio cooperativo nei procedimenti legislativi, in dottrina è stata sottolineata la necessità che il procedimento di formazione delle leggi recanti “disposizioni generali e comuni” debba avviarsi dal Senato, onde evitare che la Camera possa insabbiarli o ritardarne l’approvazione, garantendo invece un adeguato dibattito pubblico sugli spazi da preservare in favore del legislatore regionale negli ambiti materiali limitati dalla clausola di colegislazione in parola.

Se è auspicabile una modifica del progetto che rafforzi l’iniziativa del Senato sui disegni di legge relativi alle disposizioni generali, la parola finale dovrebbe comunque spettare alle Camera, esprimendo queste norme l’interesse unitario.

Sulla carenza di procedure collaborative, nel progetto potrà riflettersi negativamente anche il recupero della clausola dell’interesse nazionale, ai sensi del “nuovo” quarto comma dell’art. 117 Cost. Quest’ultima sembrerebbe prevista in forma inidonea a giustificare qualsiasi invasione di competenza in via successiva da parte dello Stato (come accadeva, invece, con il limite dell’interesse nazionale dell’originario Titolo V), anche se andrebbe forse meglio precisato che non può essere invocata in via successiva dallo Stato.

Al riguardo, è inoltre opportuno rilevare che, non essendo soggetta a limiti espliciti, la clausola di supremazia potrà forse veicolare istanze sinora transitate tramite il noto istituto della c.d. sussidiarietà legislativa, introdotto dalla sent. n. 303 del 2003. Da questo punto di vista, il nuovo titolo di legittimazione dell’intervento statale corre il rischio di soppiantare i paradigmi collaborativi ormai consolidati dalla giurisprudenza costituzionale, che si esprimono, come noto, nel sistema delle Conferenze e nelle “intese” sull’esercizio della funzione. Si tratta di strumenti di cooperazione, talora anche particolarmente intensi, che la legge statale deve oggi contenere per superare il vaglio di legittimità costituzionale. Con la riforma del bicameralismo, però, sembra venir meno il presupposto che quella giurisprudenza ha posto a fondamento della chiamata in sussidiarietà in materie diverse da quelle di competenza esclusiva: la “perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi” (sent. n. 6 del 2004). Ci si chiede, ad esempio, in caso di “intreccio” di materie che le clausole di colegislazione dovrebbero determinare, quale potrà essere la sorte delle richiamate procedure collaborative, previste “a valle” della decisione legislativa, quando ci sarà il Senato che struttura “a monte” la funzione collaborativa su tutta la legislazione statale.

In definitiva, nel progetto sembra troppo forte il rischio di rimettere la realizzazione del principio cooperativo in via esclusiva alla composizione della seconda Camera e alla sua relativa capacità di bilanciare la reintroduzione dell’interesse nazionale.



### ***La rappresentanza istituzionale degli enti territoriali – Andrea PERTICI***

Tra gli obiettivi dichiarati della riforma - chiaramente indicati nella relazione di accompagnamento al ddl 1429 - si possono distinguere, per quanto in particolare interessa l'ambito di questo intervento, i seguenti: semplificare e impostare in modo nuovo i diversi livelli di governo; rafforzare la collaborazione inter-istituzionale per favorire l'integrazione degli interessi territoriali nella conduzione dell'indirizzo politico generale.

Al perseguimento di questo fine si connette la composizione della seconda Camera, che in un primo momento si è addirittura pensato di chiamare "Senato delle Autonomie" (anche se – detto per inciso – la denominazione che si è infine attribuita alla Camera che esprime i livelli di governo territoriali richiama correttamente l'articolo 114 Cost., il quale individua i livelli di governo in cui si articola la Repubblica).

L'art. 1 del ddl n. 1429 modifica l'art. 55 Cost., mentre l'art. 2 modifica l'art. 57 Cost.

Quanto al nuovo art. 55 Cost., si deve rilevare che, mentre nell'attuale formulazione si dice soltanto che il Parlamento si compone di due Camere, nella nuova formulazione esso indica le funzioni delle due Camere, specificando che i deputati rappresentano la nazione e che "*Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali*". Si tratta di una funzione che il nuovo art. 57 attribuirebbe poi anche ai singoli senatori.

In proposito, una prima questione riguarda l'incerta definizione di "istituzioni territoriali", che peraltro nell'attuale formulazione comprenderebbe soltanto le Regioni e i comuni (e non, ad esempio, le città metropolitane, che pure costituiscono la Repubblica e gli altri enti locali, come quelli di area vasta che pure il testo altrove cita). Una seconda notazione concerne il fatto che se 95 senatori rappresentano le istituzioni territoriali, ci si può porre il problema di chi o cosa rappresentino i senatori (fino a 5) nominati dal Presidente della Repubblica (come gli ex Presidenti), essendo escluso – in base ai nuovi articoli 55 e 67, che essi rappresentino (come avviene oggi per i senatori a vita) la nazione.

Sempre in base al riformato articolo 57 Cost., l'elettorato attivo del Senato è costituito dai consiglieri regionali, che eleggono con metodo proporzionale i consiglieri di spettanza e un sindaco per i rispettivi territori (elettorato passivo).

Al di là di qualunque considerazione circa l'opportunità della presenza dei sindaci (progressivamente ridottasi nel susseguirsi delle bozze e poi dei testi), su cui si nutrono serie perplessità anche avuto riguardo agli altri ordinamenti (che o non li contemplano o addirittura espressamente li escludono), la loro presenza risulta oggi piuttosto debole (sono 21), del tutto disomogenea (non essendovi alcun criterio per la loro scelta) e non certamente in grado di rappresentare le istituzioni comunali nel loro complesso.

Ma, in effetti, ciò che risulta carente è proprio la rappresentanza istituzionale. Infatti, non risulta essere contemplata alcuna garanzia che i senatori-consiglieri/sindaci svolgano le loro funzioni parlamentari in rappresentanza dell'istituzione e non in base a un mandato politico di secondo livello, frutto di un accordo tra le forze politiche, di cui si avrebbe la reale rappresentanza.



D'altronde, se - come nel disegno iniziale - i senatori fossero stati i Presidenti delle Regioni, di sicuro la rappresentanza istituzionale sarebbe stata più forte, sebbene la soluzione avrebbe potuto presentare altri problemi dal punto di vista della concreta possibilità di svolgere le due funzioni (che pure, per coerenza, sarebbero dovute essere molto ridotte). Da questo punto di vista, peraltro, ricordiamo come già l'esperienza dell'elezione del Presidente della Repubblica - che, come noto, coinvolge anche un elettorato attivo espresso dalle Regioni - ha dimostrato che la rappresentanza politica non necessariamente viene smentita dalla provenienza dal Consiglio regionale, poiché i delegati non sono portatori degli interessi dell'ente, ma agiscono come portatori degli interessi delle forze politiche cui appartengono.

La deviazione verso la rappresentanza politica sembra poi poter essere favorita dal sistema elettorale proporzionale (che qui viene costituzionalizzato), per quanto sarà poi la legge a definire più nello specifico le modalità precise di trasformazione dei voti in seggi (salvo la disciplina transitoria già dettata). Alla medesima legge è anche rinviata la determinazione del *quantum* dei sindaci e dei consiglieri per Regione, diversamente da quanto faceva la Bozza "Violante", che fissava già degli scaglioni, o come accade nell'esperienza tedesca.

Tra i problemi della composizione anche la formulazione dell'ultimo comma per cui *"la durata del mandato de senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nei quali sono stati eletti"*, non chiarendo, quindi, se il consigliere senatore che decade dalla carica di consigliere regionale possa comunque proseguire il mandato di senatore oppure no.

Tutto ciò, in definitiva, rende molto discutibile l'attuale composizione, portandoci anche a ripensare se davvero vi fossero ragioni per eliminare l'elezione a suffragio universale diretto.

Infatti, contro l'elezione diretta del Senato si è eccepito che essa avrebbe pregiudicato l'interesse territoriale, ossia che una elezione diretta avrebbe esposto al rischio di trasformare i senatori in portatori di istanze politiche circoscritte al proprio interesse territoriale. Tale assunto è difficile da sostenere, non solo per i motivi appena elencati in base ai quali l'elezione di secondo grado non è di per sé una garanzia che non si realizzi una rappresentanza politica, ma anche perché vi sono, nell'esperienza comparata, esempi eccellenti di senati espressione delle istituzioni territoriali (Stati membri, in particolare) eletti a suffragio diretto (così, ad esempio, negli Stati Uniti).

Un'altra argomentazione per esprimersi a favore di un'elezione di secondo grado è stata individuata nella sottrazione al Senato della votazione della fiducia (su cui si registra di per sé una generale concordia), in relazione alla quale probabilmente è stata fatto un po' di confusione. Infatti, un Senato non eletto direttamente può non dare la fiducia, ma non è vero il contrario: se il Senato è eletto direttamente, può anche non avere il potere di dare la fiducia, se questo non rientra tra le funzioni che la Costituzione gli attribuisce (basti pensare alla Spagna, dove il Senato è eletto in grande parte direttamente, o alla Polonia. Ma gli esempi potrebbero continuare).

Passando alle funzioni che sarebbero attribuite al nuovo Senato si deve notare che esse sono state aumentate rispetto al disegno iniziale. Il concorso paritario delle due camere è previsto non solo per la votazione delle leggi costituzionali, ma anche per le leggi sui referendum, sulle minoranze linguistiche, sugli enti locali e sulle elezioni regionali. Vi è, inoltre, una partecipazione della camera di rappresentanza territoriale all'elaborazione della legge di bilancio e la previsione di poteri di richiamo in capo alla medesima camera, che talvolta possono essere vinti soltanto con una votazione dei deputati a maggioranza assoluta.



In riferimento alle leggi sui rapporti con l'UE e con gli enti locali, non vi sono indicazioni nella riforma costituzionale. Si provvederà forse con la riforma dei regolamenti parlamentari.

Poi, vi sono alcune funzioni di garanzia (come quello sulle nomine del Governo).

Si tratta, in definitiva, di una serie di funzioni (non tutte ricordate) abbastanza numerose (anche se alcune piuttosto sfuggenti e di dubbia praticabilità) e poco coerenti con una composizione di questo tipo.

E, in effetti, proprio questa è la conclusione cui anzitutto si giunge: non vi è coerenza tra il quadro delle funzioni e la composizione del Senato. Il riferimento alle istituzioni territoriali che esso rappresenta non appare in grado di comporre l'indirizzo politico tra centro e periferia nell'articolazione delle sue competenze, al pari di quanto accade per il *Bundesrat*. D'altronde, questo Senato neppure sembra in grado di svolgere le funzioni di garanzia assegnate.

Restano, dunque, due alternative: 1) prevedere una nuova riduzione delle funzioni, cosicché ci si trovi davanti ad un Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali, che possa effettivamente svolgere delle funzioni di raccordo tra indirizzo politico centro e periferia (tra i livelli di governo territoriali superiori e, dunque, senza sindaci), recuperando le funzioni di garanzia diversamente, ossia agendo sulle garanzie per le minoranze, sugli istituti partecipativi, etc. e quindi riformando anche la Camera dei deputati (perché la vera e propria Camera sarebbe solo quest'ultima); oppure 2) provvedere a una migliore composizione dei due ruoli di garanzia e di rappresentanza dei territori, che impone il recupero dell'elezione diretta o almeno l'opzione per una composizione mista, con senatori eletti direttamente e indirettamente, alla quale, in verità, avevano pensato anche i Costituenti per garantire le funzioni di rappresentanza (anche territoriale) e garanzia.

La preferenza va, in effetti, alla seconda soluzione (senatori eletti direttamente o composizione mista), anche in considerazione della necessità di maggiore valorizzazione del ruolo degli elettori, oggi sempre più allontanati e lontani dalla partecipazione politica (come le ultime elezioni dimostrano in modo tanto chiaro quanto preoccupante).

### ***Il voto a data certa* – Andrea GIORGIS**

L'istituto del voto a data certa costituisce una questione molto delicata per le ripercussioni che si potrebbero determinare sulla forma del governo.

Il tema si è posto all'attenzione del Parlamento in due diverse sedi, sia in sede di riforma costituzionale - con la nuova formulazione dell'art. 72 Cost. che prevede espressamente un'articolata disciplina del voto a data certa e del voto bloccato - che in sede di riforma dei Regolamenti parlamentari, in particolare del regolamento della Camera - ove sono state avanzate diverse ipotesi che si muovono nell'ottica di soddisfare la medesima esigenza che si dichiara di voler soddisfare attraverso la previsione costituzionale.

Partendo dalla *ratio* dell'istituto, l'argomento principale che viene avanzato per giustificare la necessità di introdurre una procedura che garantisca tempi certi ai disegni di legge posti dal Governo è quello di offrire un percorso alternativo alla decretazione di urgenza.

Si tratta di un problema reale: che il decreto legge sia una fonte utilizzata ben al di là delle previsioni costituzionali, è noto. Si pone, dunque, la necessità di limitarne l'abuso per utilizzarlo in modo conforme a Costituzione.





Nel dibattito che si è svolto sia in sede di giunta per il regolamento sia nella Commissione Affari Costituzionali è emerso come non si possa risolvere il problema attraverso una previsione che vieti espressamente l'utilizzo del decreto legge.

Inutile scomodare la tesi di Esposito, secondo il quale, la decretazione d'urgenza e gli istituti analoghi hanno una tale forza sostanziale, una tale esigenza politica, che nessuna prescrizione giuridica è in grado di imbrigliare.

Si tratta, dunque, di immaginare istituti che rendano possibile portare in votazione i disegni di legge governativi con la stessa tempistica del decreto-legge, risolvendo, in questo modo, anche il problema dell'immediata applicabilità del decreto-legge.

Pur essendo le disposizioni del decreto-legge immediatamente applicabili, le pubbliche amministrazioni tendono a non applicare immediatamente il contenuto del decreto-legge appena emanato, attendendo che arrivi la legge di conversione, perché nel momento in cui le Camere, in sede di conversione, intervengono, integrano o solo in parte convertono il contenuto, producono incertezza giuridica.

Dati alla mano, i casi in cui i decreti legge sono immediatamente applicati sono veramente residuali.

Questa è la conferma della torsione dell'applicazione del decreto legge, al di là delle previsioni costituzionali.

Per risolvere questo problema, si è pensato di introdurre una modalità che consenta di avere, per alcuni disegni di legge, una rapidità nell'approvazione.

Si pone quindi il problema, particolarmente delicato, della fonte, ossia, di quale sia quella più indicata per introdurre la corsia preferenziale per i disegni di legge, che l'esecutivo qualifica essenziali per lo svolgimento del suo indirizzo politico.

Al riguardo sono state espresse opinioni diverse.

Il testo approvato dal Senato ipotizza che la Costituzione preveda direttamente l'introduzione del voto a data certa: i disegni di legge che il governo qualifica come essenziali per lo svolgimento del suo indirizzo politico sono iscritti all'ordine del giorno con priorità e portati in votazione non oltre il sessantesimo giorno, come recita l'ultimo comma dell'articolo 72 Cost., nell'ipotesi di revisione – esclusi, ovviamente, i casi di cui all'articolo 70 Cost., comma 1 - e in ogni caso di materia elettorale, autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, di leggi per la cui approvazione serve una maggioranza speciale.

Il testo di riforma costituzionale, però, non si ferma a questa ipotesi e prevede che, decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo è posto in votazione senza modifiche. Quindi il Governo decide qual è il testo sul quale le Camere devono pronunciarsi, articolo per articolo e con votazione finale.

Questa soluzione sembrerebbe eccessivamente sbilanciata a favore delle esigenze, pur naturalmente pregevoli, dell'esecutivo. Non è, infatti, previsto nessun limite e, inoltre, la previsione costituzionale di questa prerogativa sembra determinare una significativa torsione della forma di governo parlamentare, che verrebbe superata non attraverso una modifica che razionalizzi il rapporto di fiducia - ad esempio - ma attraverso una modifica che opererà sul sistema delle fonti.



Il dibattito è, sul punto, molto acceso, perché c'è chi non coglie che, dietro questa modifica - che apparentemente interviene solo sul sistema delle fonti per risolvere il problema dell'abuso della decretazione d'urgenza - si può consumare una possibile trasformazione della forma di governo.

Sulla base di queste considerazioni, sono stati presentati alcuni emendamenti.

Secondo una prima ipotesi, viene soppresso l'ultimo comma dell'art. 72 Cost. ripristinando l'articolo vigente.

Una seconda ipotesi, elimina l'ultimo periodo - quello che prefigura l'ipotesi del voto bloccato - prevedendo che il voto a data certa sia disciplinato nelle forme e nei limiti dei regolamenti parlamentari: si fa rinvio alla fonte regolamentare, assegnando a questa il compito di disciplinare in quali casi e, soprattutto, con quali limiti, è possibile procedere.

Una quarta ipotesi sopprime anche il voto a data certa: la Costituzione si limiterebbe a prevedere che il Governo possa chiedere, per i disegni di legge che ritiene essenziali per lo svolgimento dell'indirizzo politico, un'iscrizione con priorità all'ordine del giorno.

Vi sono, poi, due emendamenti che introducono in Costituzione una limitazione all'utilizzo di questo istituto, prevedendo espressamente che il Governo possa ottenere il voto entro sessanta giorni e, qualora ciò non avvenga, possa chiedere che il Parlamento si pronunci sul testo che esso stesso ha proposto, per non più di un numero prestabilito di volte.

Secondo un ulteriore emendamento, qualora il governo faccia richiesta del voto bloccato, si procederà alla votazione solo del testo integrato dal lavoro delle commissioni: in questo modo saranno fatte salve le modifiche apportate dal Parlamento.

C'è, infine, un altro emendamento che parrebbe ricevere un consenso trasversale: si tratta dell'esplicita esclusione della proposizione della questione di fiducia sui ddl iscritti con priorità all'ordine del giorno e sottoposti a votazione in tempi certi. Senza questa esclusione, il governo sarebbe in grado di determinare non solo i tempi dell'approvazione, ma anche i contenuti del provvedimento, vanificando qualsiasi discussione parlamentare.

Senza l'inserimento di limiti rigorosi al numero dei disegni di legge su cui è possibile proporre questa procedura e senza l'esclusione della possibilità di porre la questione di fiducia, si rischia una significativa modificazione della forma di governo parlamentare.

Sarebbe, inoltre, opportuno che la Costituzione demandasse ai regolamenti la predisposizione di percorsi abbreviati per alcuni disegni di legge, limitandosi a prevedere i limiti. Il profilo della fonte più opportuna in cui disciplinare questo istituto merita, peraltro, di essere considerato con particolare attenzione, perché la modifica dell'articolo 72 Cost. è fatta nell'ottica di ricondurre a conformità costituzionale la decretazione d'urgenza.

La questione dei limiti, inoltre, sollevata dalle minoranze, è un tema molto importante, alla luce della possibile evoluzione del sistema elettorale in senso iper-maggioritario.

Secondo questa impostazione, rinviare alla fonte regolamentare ogni ipotesi di limitazione non è una garanzia sufficiente, se parliamo di una legge elettorale che conferisce un significativo premio di maggioranza, consegnando l'approvazione del regolamento alla maggioranza di governo. Da fonte di garanzia, il regolamento potrebbe infatti non essere più in grado di tutelare le minoranze: da qui la richiesta di inserire in Costituzione tali limiti.

Tuttavia, il rinvio ai regolamenti parlamentari come unica fonte di disciplina dell'istituto non è irrazionale. È impensabile che in Costituzione si possano definire i tempi di intervento, di



discussione in commissione e la definizione dei giorni al di sotto dei quali non è possibile spingere il contingentamento dei tempi. La disciplina del contingentamento è infatti decisiva, ma sarebbe abbastanza surreale che la Costituzione si spingesse fino al punto di disciplinare le modalità di contingentamento dei tempi.

Ecco perché, pur essendo vera l'obiezione secondo la quale, in una logica iper-maggioritaria, il regolamento parlamentare non è più una garanzia così solida, tuttavia la fonte regolamentare può ritenersi come quella più adatta a disciplinare la procedura.

Peraltro, le norme che disciplinano il procedimento per l'approvazione dei regolamenti parlamentari sono così complesse da offrire una ragionevole garanzia nei confronti dei colpi di mano della maggioranza. Al momento, neanche una maggioranza che disponga del 60% dei parlamentari è in grado di modificare, senza un accordo, i regolamenti.

Per questo, l'argomento, astrattamente molto convincente, della debolezza della garanzia dei regolamenti in una logica iper-maggioritaria, credo sia, in realtà, un argomento che possa essere superato. Un'asciutta ed essenziale disciplina costituzionale è preferibile, infatti, ad una disciplina costituzionale dettagliata e molto puntale.

## **INTERVENTI**

### **Massimo LUCIANI**

Rispetto a quanto sostenuto da Francesco Bilancia, occorre chiedersi se non sia così negativo superare la giurisprudenza sul titolo V, posto che essa non ha prodotto risultati convincenti. Peraltro, l'accentramento evidente nel ddl costituzionale è stato in parte già anticipato negli ultimi tempi dalla giurisprudenza costituzionale. Tale riparto non è tuttavia condivisibile e, pertanto, poiché quello italiano è un regionalismo cooperativo, è necessaria una ripartizione di competenze sulla base della competenza concorrente.

Quanto alla relazione di Nicola Lupo, si osserva che lo statuto unico delle amministrazioni degli organi costituzionali porrebbe seri problemi, soprattutto in considerazione del fatto che tra gli organi costituzionali rientra il Governo e dunque vi sarebbe una forte disomogeneità di fondo tra le amministrazioni da ridurre a statuto comune. Su tutto, però, bisogna sottolineare che il ddl di revisione costituzionale non reca previsioni puntuali in punto di unificazione delle burocrazie parlamentari. Non è poi detto che la specializzazione dei saperi dei consiglieri parlamentari sia necessariamente un fattore positivo. Essa, difatti, potrebbe pregiudicare la capacità degli stessi di elaborare una veduta d'insieme dei problemi, di solito meglio favorita dalla interdisciplinarietà. Anche l'idea di rafforzare la centralità delle commissioni rispetto all'Assemblea espone al rischio di rafforzare troppo il Governo rispetto al Parlamento: per fare fronte alla crisi del Parlamento, la riforma regolamentare non basta, bisogna far tornare alla fisiologia i rapporti di forza tra Governo e Parlamento nei lavori parlamentari.

In risposta alle osservazioni di Guido Rivoscechi, è da sottolinearsi come la valutazione della giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001 non possa essere complessivamente positiva. Pur essendoci stati filoni giurisprudenziali interessanti, si è trattato di pronunce che hanno eccessivamente mortificato le autonomie regionali.



Quanto al contenzioso costituzionale, è emerso dal dibattito che la riforma in corso, pur prefiggendosi l'obiettivo della sua riduzione, non riuscirebbe a raggiungerlo. Tuttavia, occorre chiedersi se sia possibile ottenere questo risultato, a priori, con la semplice ridefinizione delle competenze. Non esistono, infatti, criteri oggettivi in grado di annullare il potenziale conflitto. Pertanto, se si prospetta un'ipotesi irrealizzabile – la riduzione del contenzioso – in senso critico deve dirsi che la riforma persegue un obiettivo quasi impossibile e non che su questo punto ha fallito.

La riduzione del contenzioso può avvenire solo con la leale collaborazione. Se il legislatore statale e il Governo non sono leali - così come non lo sono stati, negli ultimi anni, con le Regioni – e se le Regioni non lo sono a loro volta, il contenzioso esplode. Si tratta di un problema di pratiche politiche e di cultura istituzionale.

In relazione alle “disposizioni generali e comuni”, ci si chiede se tale espressione non rischi la fine dei “principi e criteri direttivi” di cui all'art. 76 Cost. Il tentativo di A. Cervati - nobile ed acuto - di distinguere tra principi e criteri direttivi - pur non avendo fallito dal punto di vista dogmatico - non è stato seguito dalla giurisprudenza costituzionale, a causa di esigenze di semplificazione.

Quanto alle osservazioni di Andrea Pertici circa il fatto che la legittimazione diretta e il voto di fiducia possono anche non essere collegati, ciò non sembra davvero coerente con la logica della rappresentanza politica e dell'elezione diretta. Si potrebbe, invece, avanzare l'ipotesi di ricercare il punto di equilibrio in un'elezione diretta, contestuale alla competizione territoriale.

Rispetto, invece, ai dubbi sulla decadenza o meno dall'ufficio di senatore in conseguenza della decadenza dalla carica di consigliere, essi potrebbero trovare soluzione nell'art. 57, comma 4, del ddl n. 2613 costituzionale, laddove la norma parla di elezione. Sicché la decadenza dalla carica di consigliere dovrebbe automaticamente determinare la decadenza da senatore, ossia il mantenimento del rapporto rappresentativo consiliare è condizione ineliminabile per la permanenza nella carica di senatore.

A conclusione dell'intervento di Andrea Giorgis, si evidenzia il rischio di una "eterogeneità dei fini". Un eccesso di garanzia può determinare conseguenze sgradite, come l'abuso del decreto legge o l'opposto rischio della paralisi. Rispetto agli emendamenti presentati, invece, il primo, ossia quello interamente soppressivo di tale procedura, va al di là del suo obiettivo, dal momento che sembra pur sempre auspicabile una qualche forma di razionalizzazione del lavoro parlamentare.

### **Marco ARMANNIO**

Per quanto concerne la rappresentanza istituzionale del Senato, occorre interrogarsi circa la sopravvivenza dell'art. 67 Cost. relativamente all'assenza di un vincolo di mandato. L'idea di una diversa composizione dovrebbe, pertanto, comportare una modificazione del principio per i senatori.

Risulta, quindi, incomprensibile il rifiuto del modello tedesco, che contempla il vincolo di mandato, là dove si voglia trasformare il Senato in una camera di raccordo tra centro e periferia, in grado di convogliare gli indirizzi politici territoriali all'interno dell'indirizzo politico nazionale.

Se il mandato dei senatori, inoltre, aggancia strettamente la decadenza al mandato regionale, tale circostanza suggerisce la necessità della previsione del mandato imperativo (regionale) per i senatori.



### **Marcello CECCHETTI**

La giurisprudenza costituzionale successiva alla l. cost. n. 3/2001 ha rimodellato fortemente la riforma, discostandosi da quello che era il suo spirito originario in termini di rapporto tra Stato e Autonomie, soprattutto riguardo l'autonomia finanziaria.

Davanti a questo stato di cose, il legislatore costituzionale ha due possibilità: dare finalmente attuazione alla riforma del 2001 oppure aprire un'altra vicenda.

Al riguardo, c'è un grande equivoco. Sebbene l'obiettivo dichiarato del ddl n. 1429 sia quello di introdurre l'indirizzo politico delle Regioni nel circuito dell'indirizzo politico nazionale, nello spirito della riforma costituzionale del 2001, in realtà l'impressione che si ha dalla sua lettura è sostanzialmente opposta. Il Senato così come strutturato non sembra garantire l'introduzione dell'indirizzo politico delle Regioni nel circuito dell'indirizzo politico nazionale. Le Regioni non sembrano più essere enti in grado di elaborare autonomamente politiche pubbliche, perché sembrano essere diventate null'altro che enti di area vasta. Tale impressione è confermata dalla competenza legislativa ridotta e da una potestà normativa principalmente secondaria delle Regioni, nonché dalla contestuale abolizione delle Province, de-costituzionalizzate, ma non eliminate.

Il modello della riforma non appare astrattamente criticabile, ma ne va analizzata l'attuabilità. Il riparto delle competenze disegnato pare, infatti, inadeguato all'obiettivo: vengono introdotte tutta una serie di clausole di co-legislazione, ma nella maggior parte dei casi vengono creati titoli di competenza statale nell'ambito delle competenze residuali regionali; si introduce una clausola di supremazia tendenzialmente illimitata; viene eliminata la competenza regionale concorrente, quando la giurisprudenza costituzionale in questo ambito è pressoché consolidata. In verità, la giurisprudenza costituzionale si è principalmente dibattuta sull'interpretazione delle competenze trasversali statali, che interferiscono con sicure competenze regionali. Il problema non è, dunque, individuare la competenza regionale, ma i limiti della competenza statale. Per giunta, anche sotto questo profilo, il giudice costituzionale è riuscito a consolidare la sua giurisprudenza, al punto che negli ultimi due anni il contenzioso si è ridotto ad un quarto (poiché il Giudice costituzionale ha chiuso tutta una serie di rapporti controversi).

Il problema da risolvere non è, dunque, il contenzioso costituzionale, che anzi promette di aumentare se il legislatore costituzionale decidesse di introdurre un nuovo sistema di riparto delle competenze, dei nuovi concetti, dei nuovi lemmi da interpretare.

Se proprio si vuole cambiare sistema rispetto alla scelta del 2001, allora meglio tornare all'articolo 117 del testo originario del 1947. In questo modo si riassegnerebbe al legislatore statale la potestà legislativa generale, individuando invece una serie di competenze regionali interstiziali e/o di dettaglio, nel rispetto dei principi generali dettati a livello statale. In questo caso, per vero, non si porrebbero le questioni riconnesse alla clausola di supremazia e alle competenze trasversali. Questo articolo 117, da ultimo, si adatterebbe alla perfezione al destino di ente di area vasta, cui sembra costretto l'ente regionale.

### **Gaetano BUCCI**

La forma di governo parlamentare è il presidio della democrazia sociale. Ciò premesso, la votazione a data certa prevista nel novellato articolo 72, comma 4, Cost. nasconde sotto le mentite



spoglie di una riforma della forma di governo la trasformazione della forma di Stato. Questo è confermato da quanto accaduto già con le riforme dei regolamenti parlamentari, utilizzate dal Governo per affievolire la centralità del Parlamento e pregiudicare innanzitutto i diritti delle minoranze.

### **Ines CIOLLI**

Per lungo tempo si è criticato il bicameralismo nel nostro Paese perché perfetto e appesantito dalle duplicazioni. Proprio ora che ci si accinge ad abbandonarlo si propone di risolvere anche il problema di superare una amministrazione ritenuta troppo differenziata.

Tale differenziazione, però, come pure la differenziazione dei regolamenti parlamentari, ha garantito una gestione distinta e peculiare dei procedimenti nelle due camere e non andrebbe considerata in modo negativo. Inoltre, approvare ora l'unificazione degli apparati quando le due camere avranno competenze diverse è forse un *nonsense*.

Si concorda con i Proff. Bilancia e Pertici sull'anomalia di un Senato che non è di rappresentanza territoriale e nemmeno istituzionale, semmai è un ibrido. Non è chiaro cosa si intenda per rappresentanza delle istituzioni territoriali. Se si fosse voluto istituire una rappresentanza territoriale, sarebbe stato necessario prevedere anche per i senatori la disposizione dell'art. 67, ossia che i senatori rappresentano la Nazione. Solo in tal modo la rappresentanza territoriale può essere considerata una particolare *species* della rappresentanza politica, integrata attraverso una diversa prospettiva. In altre parole, solo se rappresenta anche la Nazione tale rappresentanza si distingue da una rappresentanza meramente corporativa dei territori. Il fatto che, nel disegno di legge, per quanto riguarda le modalità di elezione dei senatori, sia sparita la presenza dei Presidenti di Regione e, altresì, che anche i Sindaci potranno essere eletti sebbene non ricompresi nell'elettorato attivo, persuade del fatto che il Senato, pur restando una camera delle autonomie, non sembra chiamato ad esprimere una rappresentanza territoriale vera e propria, semmai, ancorché in modo debole, quella delle diverse autonomie locali.

### **Cesare PINELLI**

In tema di unificazione amministrativa le questioni che dovrebbero emergere sono quelle relative agli apparati necessari al nuovo Senato per svolgere i suoi compiti, che sono esclusivamente di controllo sull'attuazione delle leggi e delle politiche pubbliche. La nuova camera dovrebbe essere strettamente legata alla Conferenza Stato-Regioni, alla Corte dei Conti, nonché all'Ufficio parlamentare di bilancio, ossia a tutte le istituzioni collegate alle funzioni di controllo. In quest'ottica si dovrà specializzare il personale del Senato.

Quanto alla proposta sul voto a data certa, bisogna anzitutto partire dalla considerazione che non è il numero dei decreti legge a essere imbarazzante, ma i numeri ridottissimi delle leggi approvate dal Parlamento. La decretazione d'urgenza è, infatti, divenuto lo strumento ordinario di legislazione. Il problema dell'equilibrio tra Governo e Parlamento, pertanto, appare tutto interno al Parlamento, ossia un vizio dell'esercizio della funzione legislativa, individuabile nella mole di emendamenti che ostacolano il perfezionamento dell'iter legislativo e, dunque, la data certa incide limitatamente.



Da ultimo, non appare condivisibile la proposta di tornare ad un regionalismo *ante* 2001, visto lo scarso rendimento di quella strutturazione di rapporti tra Stato e Regioni.

### **Giacomo D'AMICO**

La clausola di supremazia prevista dalla riforma costituzionale è diversa da quella presente nell'ordinamento tedesco. A fronte di ciò ci si chiede che fine facciano le garanzie previste dal meccanismo di chiamata in sussidiarietà: quest'ultima, nata come strumento di accentramento, nella riforma appare uno strumento di garanzia dell'autonomia regionale, attraverso il coinvolgimento delle Regioni con il meccanismo delle intese.

Lo stretto rapporto tra gli articoli 117 e 118 Cost., alla luce anzitutto delle sentenze della Corte costituzionale n. 303/2003 e n. 6/2004, suggerirebbe un intervento sull'articolo 118. Eppure, nella riforma costituzionale l'articolo 118 Cost. non viene minimamente preso in considerazione, sicché sembra mancare il rinvio effettivo al principio di leale collaborazione nei rapporti tra centro e periferia.

14.30 *Seconda sessione*

Presiede **CESARE PINELLI**

### **L'abolizione del Cnel – Massimo SICLARI**

L'abolizione del Cnel è un tema che forse più di altri è stato sottovalutato.

Sono, innanzitutto, da ricordarsi brevemente le caratteristiche dell'intervento di revisione riguardante il Cnel e il dibattito che si è svolto al riguardo.

Il disegno di legge costituzionale approvato in prima lettura, lo scorso mese di agosto, dal Senato della Repubblica ed attualmente all'esame della Camera dei deputati (d'ora in poi, ddl cost. 2613), prevede, all'art. 23, l'abrogazione dell'art. 99 della Costituzione, istitutivo – come è noto – del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. Con una disposizione “finale” (art. 39, primo comma, ddl cost. 2613), è previsto che entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge di revisione sia nominato un Commissario straordinario cui sarà affidata la gestione provvisoria del CNEL, la liquidazione del suo patrimonio e la riallocazione delle risorse umane e strumentali presso la Corte dei Conti oltre che per tutti gli adempimenti conseguenti alla soppressione. Infine, si prevede l'immediata entrata in vigore di tali previsioni, a differenza di altre parti della legge costituzionale (art. 40, ddl cost. 2613).

La motivazione governativa dell'abolizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, è riassumibile nell'osservazione che “Tale organo ha [...] prodotto un numero ridotto di iniziative parlamentari e non appare oggi più rispondente alle esigenze di raccordo con le categorie economiche e sociali che in origine ne avevano giustificato l'istituzione” (così la relazione al ddl governativo 1429 presentata al Senato).

Un accenno all'esigenza di intervenire sull'art. 99 Cost. emergeva già dalla Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, istituita con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 giugno 2013: invero, a proposito del CNEL, “la Commissione ha condiviso una



valutazione negativa della sua attuale configurazione. Per alcuni il CNEL dovrebbe essere oggetto di un'ampia riforma, per altri dovrebbe invece essere soppresso”.

Come in dottrina, dunque, nessuno crede oggi che tale organo possa rimanere così come è. La mancata rispondenza alle aspettative legate alla sua istituzione è, infatti, affermazione assai condivisa e risalente. Del resto, come già da me osservato in altra sede, “Il ritardo nell’attuazione del CNEL, assieme alla diffusa sfiducia (se non aperta diffidenza) circa la sua idoneità ad assolvere convenientemente i compiti affidatigli, hanno finito per emarginarlo nella rappresentanza di interessi, che ha trovato altri strumenti, più o meno formali, ma efficaci, per influenzare gli organi di governo (si pensi, ad es., al ruolo svolto, in passato, dalla concertazione tra governo e parti sociali nella determinazione degli indirizzi di politica economica). Il risultato è quello di un organo che, come tante altre istituzioni pubbliche o private, espone gli esiti di una pur pregevole e intensa attività di studio e di riflessione sui temi economico-sociali, ma che non costituisce certamente un interlocutore più ascoltato di altri per la soluzione dei problemi in materia. Non è casuale che il suo ridimensionamento numerico, sul finire del 2011, sia stato accettato senza troppi contrasti”.

In sostanza, dunque, il Cnel è divenuto negli anni un organo che, come tante altre istituzioni pubbliche e private, espone gli esiti di una pur pregevole e intensa attività di riflessione sui temi economico-sociali, ma esso non costituisce certamente un interlocutore più ascoltato di altri per la soluzione dei problemi in materia.

Invero, la prima legge ordinaria di disciplina del CNEL arrivò con dieci anni di ritardo rispetto all’approvazione della Costituzione (legge n. 33/1957); nel 1986 fu abrogata e sostituita da una nuova legge (legge n. 936/1986) che prevedeva una più ampia presenza di esperti rispetto ai rappresentanti delle categorie produttive, oltre ad affidare all’istituto nuove funzioni di consulenza e di studio. Nel 2000 la composizione del Consiglio fu ulteriormente integrata con rappresentanti del cd “terzo settore” (legge 383/2000). Nel 2011 si decise di dimezzare il numero dei membri del CNEL (legge n. 214/2011). Tutti questi interventi legislativi, tuttavia, non sono stati in grado di rafforzare l’incisività della sua azione.

Tra i detrattori del Consiglio – quando non si liquida rapidamente la questione limitandosi ad affermare apoditticamente la tardività della soppressione del CNEL (Bin) o la sua inutilità (D’Amico) – si pone in luce lo scarso rendimento delle sue attività, non l’inattività (Clementi). Ma è un argomento che, francamente, non mi sento di condividere: *mutatis mutandis*, sarebbe come abolire la possibilità di avanzare proposte d’iniziativa popolare perché è pressoché impossibile che siano approvate dalle Camere.

La questione da risolvere a proposito del CNEL (come di qualsiasi pubblica istituzione) è se vi sia una funzione cui debba assolvere, come questa possa essere convenientemente svolta e se vi siano degli strumenti alternativi per svolgerla.

A questo proposito le risposte sono state assai differenziate.

Da un lato, possiamo osservare che a seguire quanto ha sottolineato la Corte costituzionale nella sentenza n. 406/1989, la funzione alla quale sono preordinati gli organi ausiliari è quella di “di assicurare il più corretto o di agevolare il più efficiente svolgimento delle funzioni di altri organi”. Se gli altri organi sono del tutto indifferenti a quel che dicono gli organi ausiliari certo si può concludere nel senso dell’abolizione del CNEL.





D'altra parte si sottolinea che non si deve invocare il mantenimento del CNEL come una sorta di intervento paternalistico. Le forze sociali devono trovare da sole le modalità di adeguare la propria azione al nuovo assetto dei rapporti sociali ed economici, “senza la necessità di essere assistite (...) da istanze “terze” depositarie istituzionalmente della ragione e della saggezza” (Anzon). Ancora più reciso il giudizio di chi nega la possibilità di sopravvivenza di istituzioni intermedie nel quadro di un'articolata strutturazione della rappresentanza: “Quando (...) ci si è trovati di fronte – ed è la nostra epoca – al tempo della disintermediazione della rappresentanza, della crisi dei partiti politici e dei sindacati come primi mediatori rappresentativi, e dunque della trasformazione del rappresentare e dell'appartenere verso un regime sociale liquido, individualistico e multi-identitario, plurale e deideologizzato, si è invocata l'importanza del Cnel, come soggetto voluto proprio per svolgere la funzione di «facilitatore» dei rapporti, delle relazioni e delle decisioni tra economia e società. Ma la crisi della rappresentanza, anche istituzionale, basata sull'intermediazione ha tolto dal tavolo pure questa opzione” (Clementi).

Ma neanche questa ricostruzione appare soddisfacente per chi coltiva ancora quella che forse è un'illusione: che sia necessario ricostruire con modalità adeguate ai tempi le sedi di intermediazione della rappresentanza. A meno di non coltivare un'altra illusione, paventata tempo fa da Giuseppe De Rita, che “per governare basti un'ulteriore verticalizzazione delle procedure decisionali”, con la seria possibilità che le forze sociali siano assoggettate ad una “prigionia in logiche puramente vertenziali”.

Nel senso di un mantenimento del CNEL, ma a patto di una profonda revisione di quanto attualmente previsto, è la posizione di chi ritiene il persistere di una funzione pubblica alla quale si debba in qualche modo dare risposta, si tratta della funzione di “moderazione del conflitto sociale”, ritenuta indispensabile per la riduzione della temperatura dello scontro, quando questa sia eccessivamente elevata. “Per moderazione, è bene precisare, deve intendersi la ricerca di prospettive condivise nel medio e nel lungo periodo, al riparo dalle polemiche e dagli scontri contingenti degli interessi. Si tratta di una prestazione essenziale nelle democrazie pluralistiche, che possono funzionare bene solo a temperatura media: non troppo elevata, cioè, altrimenti esploderebbero per eccesso di conflittualità; non troppo bassa, altrimenti imploderebbero per difetto di partecipazione. Va da sé che una prospettiva di questo genere presuppone la condivisione delle parti sociali e la costruzione di un modello che chiami al CNEL le forze migliori e più attive di ciascuna di esse” (Luciani).

Attualmente noi stiamo, tuttavia, correndo entrambi i pericoli, perché da un lato c'è una temperatura molto elevata della conflittualità sociale, che sta producendo inedite “guerre tra poveri”; dall'altro, c'è una tendenza al difetto di partecipazione al voto, che la recente tornata elettorale in Emilia Romagna e in Calabria conferma. C'è il serio rischio che un eccesso di verticalizzazione rafforzi ulteriormente il distacco tra cittadini ed istituzioni.

Infine, val la pena di ricordare il dibattito promosso nell'ambito della rivista *Queste istituzioni*, ove fra l'altro si propone al fine di “riequilibrare la visione a breve che è propria della politica del giorno per giorno, alimentata dalle necessità degli appelli all'elettorato e dalla comunicazione che veicola questi appelli (...) e la visione a lungo che dovrebbe essere a fondamento di una direzione forte della società e delle strutture statali che manca del tutto nel nostro paese condannato ad essere una “Repubblica del non fare” da una serie di fattori storici difficili da rimuovere” (Ristuccia),



attraverso l'istituzione di un Consiglio Economico, Sociale e Ambientale, a somiglianza di quello francese, rifuggendo però da una composizione pletorica dell'organo.

È, infine, necessario aggiungere qualche osservazione sui poteri del commissario straordinario, perché gli adempimenti conseguenti alla soppressione appaiono del tutto indefiniti. Spetterà al Commissario anche la decisione su quale istituzione dovrà occuparsi della “raccolta e aggiornamento dell'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro nel settore pubblico, con particolare riferimento alla contrattazione decentrata e integrativa di secondo livello, predisponendo una relazione annuale sullo stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale”? In presenza di una disposizione costituzionale così generica di imputazione di competenze, si può pensare che attraverso di essa si ponga una deroga alla riserva di legge ex art. 97 Cost. in materia di organizzazione dei pubblici uffici?

### ***Gli istituti di partecipazione: l'iniziativa legislativa popolare, referendum e nuove forme di consultazione introdotti dal ddl – Carmela SALAZAR***

Sullo sfondo del tema in analisi si agita la complessa questione delle relazioni intercorrenti tra la democrazia rappresentativa, la democrazia partecipativa e la democrazia deliberativa. Su tali tematiche, tuttavia, non sarà possibile soffermarsi nel corso di queste brevi riflessioni introduttive.

Occorre sottolineare in primo luogo come l'art. 11 del disegno di revisione – volto a novellare l'art. 71 Cost. – sia connotato dal costante rinvio ad altre fonti. La lettera b), riguardante l'iniziativa legislativa popolare, affida infatti ai regolamenti parlamentari la fissazione delle forme, dei limiti e dei modi in cui saranno garantite la discussione e la deliberazione conclusiva sulle leggi proposte da centocinquantamila cittadini (si innalza, dunque, la soglia degli attuali cinquantamila). Se, come sembra, l'intento è quello di rivitalizzare tale strumento di partecipazione, la strada imboccata non appare certo la più rapida, né – comunque – la più convincente, poiché anche quando i regolamenti introducessero i meccanismi auspicati dalla norma, sulla loro effettiva osservanza sarebbero attivabili solo i consueti controlli *ab intra*, caratterizzandosi perciò tali garanzie come *politiche*, più che come *giuridiche*.

Colpisce, poi, il silenzio della disposizione sul meccanismo che – come si sa – più di ogni altro può spingere il Parlamento a “prendere sul serio” le proposte di legge popolari, vale a dire la previsione del voto popolare sul testo che sia stato sottoposto da un congruo numero di cittadini alle Camere, qualora queste non abbiano deliberato su di esso, trascorso un certo lasso di tempo. L'introduzione di una tale forma di iniziativa popolare indiretta era stata tratteggiata, ad esempio, dal disegno messo a punto dalla Commissione D'Alema, nella norma che prevedeva l'indizione di un referendum popolare per l'approvazione di una proposta di legge presentata da almeno 800.000 elettori, quando entro due anni dalla presentazione le Aule non avessero deliberato su di essa.

Sul silenzio serbato dal ddl in merito a questo specifico punto si tornerà a breve. Va ora presa in considerazione la lettera c) dell'art. 11, che arricchisce il pacchetto di strumenti di partecipazione popolare attraverso l'introduzione del referendum «propositivo», di quello «di indirizzo» e di «altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali».



La disposizione ora citata si limita alla mera enunciazione dei *nomina* dei “nuovi” strumenti di partecipazione, rimettendo ancora una volta la definizione della loro concreta fisionomia a norme future: le «condizioni» alle quali i referendum e le consultazioni potranno essere richiesti ed utilizzati e l'individuazione dei loro rispettivi «effetti» saranno infatti delineati da una legge costituzionale, mentre una legge ordinaria bicamerale detterà la disciplina relativa alle «modalità di attuazione» degli uni e delle altre.

Vero è che la previsione, identificando il *fine* che accomuna i due “tipi” di referendum e le consultazioni, specifica che esso consiste nel «favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche». Sennonché, tale precisazione aumenta le incertezze dell'interprete, più che fornire elementi chiarificatori: strumenti all'evidenza *diversi* risultano infatti contraddittoriamente accomunati dal *medesimo fine*, come se tutti consentano la stessa possibilità al singolo di influire sulla «determinazione delle politiche pubbliche». Quest'ultima espressione, poi, presenta un'escursione semantica talmente ampia da risultare oscura, senza contare che nel nostro ordinamento la partecipazione all'organizzazione politica, come anche a quella economica e sociale del Paese – per riprendere la formula dell'art. 3, c. 2, Cost. – avviene in molteplici modi: basti pensare all'adempimento dei doveri inderogabili e all'esercizio dei diritti costituzionali (di *tutti*, non solo di quelli comunemente etichettati come *politici*), i quali permettono ad ognuno tanto la coltivazione del pieno sviluppo della propria personalità quanto la possibilità di apportare il proprio contributo alla incessante costruzione del Paese.

Si aggiunga inoltre che, proprio in quanto la formula ora vista si riferisce sia ai referendum sia alle consultazioni, anche queste ultime risultano riservate ai *cittadini*: sotto questo profilo, la disposizione sembra arretrare rispetto alle posizioni espresse dal testo unico sugli enti locali, che nel delineare gli strumenti di partecipazione rimessi alla disciplina degli statuti comunali e provinciali, distingue tra i referendum, coinvolgenti i soli cittadini, e gli altri strumenti di consultazione, rivolti invece alla *popolazione*, auspicando peraltro apertamente il coinvolgimento nella vita pubblica degli stranieri regolarmente soggiornanti, oltre che dei cittadini degli altri Paesi UE (art. 8, d. lgs. n. 267/2000). Molto probabilmente, il punto del ddl ora evidenziato è frutto di una mera svista: bisognerebbe tuttavia correggerla al più presto, per non correre il rischio di trasformare uno strumento di *partecipazione* in uno strumento... di *esclusione*.

Già da queste battute iniziali si comprende che il primo suggerimento verso il legislatore di revisione si appunta sulla necessità che, nei successivi passaggi dell'*iter* legislativo, esso torni sulla definizione (quanto meno) dei tratti salienti dei “nuovi” strumenti di partecipazione popolare.

Si considerino, ad esempio, le consultazioni. Di certo la norma non si riferisce solo a quelle online più volte attivate negli ultimi anni da diversi Governi – consultazioni a scopo conoscitivo, le cui risultanze sono utilizzabili in modo del tutto discrezionale – potendo l'ampia formula riferirsi alle varie forme di richiesta di dati, informazioni e opinioni che la tecnologia consente di rivolgere a singoli e a formazioni sociali, comprese le modalità più “s sofisticate”, come ad esempio i sondaggi deliberativi ideati da J.S. Fiskin. Anche ragionando così, tuttavia, ci si chiede come mai il legislatore di revisione abbia ritenuto *necessario* dedicare a tali forme di partecipazione una apposita previsione costituzionale: per disporre in merito al semplice aggiornamento tecnologico-operativo delle modalità con cui il Governo può effettuare sondaggi e consultazioni telematiche sarebbe stata più che sufficiente la legge ordinaria. Nella formulazione attuale dell'art. 11 del ddl, insomma,



l'inclusione in Costituzione del riferimento “secco” alle consultazioni popolari appare – come dire? – ridondante. Tale impressione potrebbe attenuarsi se il legislatore di revisione, ad esempio, fissasse l'*obbligo* del Parlamento di ricorrere a tali strumenti prima dell'avvio dell'*iter* legislativo su alcune specifiche materie e/o se *imponesse* l'obbligo della motivazione delle leggi incidenti negli ambiti indicati, nel caso in cui le Camere ritengano di doversi discostare dai risultati delle consultazioni. Oppure se imponesse che queste ultime vengano svolte non già (o non solo) *ex ante*, bensì (anche) *ex post*: in quest'ultimo caso, l'obbligo potrebbe ricollegarsi, tra l'altro, al compito di valutazione e di controllo delle politiche pubbliche nonché a quello di valutazione dell'«impatto» delle politiche europee, che l'art. 1 del ddl attribuisce al Senato, senza tuttavia diffondersi sui modi, sui tempi e sui contenuti di tale attribuzione.

In parte diverso si presenta il discorso sul referendum propositivo e su quello di indirizzo, nel senso che con riguardo ad entrambi appare evidente la *necessità* della previsione costituzionale ai fini del loro debutto sul piano nazionale (strumenti di partecipazione analoghi sono operanti, come si sa, a livello regionale e a quello locale): anche in questo caso, però, non si tratta di un esordio particolarmente felice.

La stringatezza della norma permette appena di azzardare alcune considerazioni: la prima è che, per coerenza con la natura *oppositiva* che connota il referendum abrogativo e quello costituzionale, questi “nuovi” strumenti dovrebbero essere richiedibili solo “dal basso” (distinguendosi, così, anche per questo aspetto dalle consultazioni popolari, attivabili in base a tipici meccanismi *top-down*). In particolare, il referendum *di indirizzo* potrebbe configurarsi come un referendum con efficacia consultiva, che consenta a una frazione del corpo elettorale di convocare alle urne i cittadini elettori affinché questi si esprimano su un quesito concernente opzioni di fondo, formulate in modo alternativo, riguardanti specifici aspetti (evidentemente, controversi) delle politiche pubbliche. Un referendum siffatto produrrebbe in primo luogo effetti *politici*, ma ciò non significa che l'indicazione data dagli elettori possa essere facilmente e sistematicamente ignorata dai governanti. Come ha rilevato la Corte costituzionale con riguardo ai referendum consultivi regionali, per quanto essi siano sprovvisti di efficacia vincolante, non possono non esercitare un'influenza «di indirizzo e di orientamento» sugli organi politici, sino a condizionarne sensibilmente le scelte discrezionali (sent. n. 470/1992): è vero, però, che tale influenza sarebbe prevedibilmente ora più ora meno intensa a seconda dell'entità della partecipazione popolare, la quale a sua volta dipenderebbe da diverse variabili (l'attualità delle tematiche in gioco, la sensibilità della società civile verso i problemi evocati dal quesito, la capacità dei promotori di organizzare una campagna coinvolgente, etc.). Al tempo stesso, non è da escludere del tutto la previsione anche di effetti *giuridici*: il legislatore di revisione potrebbe, ad esempio, imporre che qualora le leggi ricadenti sull'ambito interessato dal referendum si discostino dall'“indirizzo” emergente dalle urne, anche in questo caso esse debbano essere corredate da una specifica motivazione.

Per quel che riguarda il referendum propositivo, come si è già accennato, la migliore utilizzazione di tale istituto ne suggerisce la costruzione quale strumento volto a coronare e rafforzare l'iniziativa legislativa popolare. Il problema è che l'art. 11 del ddl sembra offrire indicazioni contraddittorie sul punto: per un verso, la circostanza che la lettera b) si limiti a prevedere l'iniziativa popolare “tradizionale”, tacendo del tutto su quella indiretta, sembrerebbe sottintendere la volontà del legislatore di revisione di lasciare quest'ultima fuori dal novero degli



strumenti di partecipazione, sollevando così la domanda su come possa configurarsi il referendum propositivo (forse un'ulteriore ipotesi di referendum consultivo?). Per altro verso, l'ampiezza del rinvio in favore del *tandem* legge costituzionale-legge ordinaria formulato nella lettera c) della disposizione parrebbe invece consentire a tali fonti di modellare in modo pienamente discrezionale gli strumenti di partecipazione popolare, così che ci si può chiedere se basti quel silenzio a escludere che la legge costituzionale possa introdurre anche questa ulteriore forma di iniziativa popolare, affiancandola a quella "classica". Da notare che neppure in questo secondo caso ci troveremo dinanzi a una novità assoluta per il nostro ordinamento: il referendum propositivo-approvativo è infatti previsto da leggi locali in Valle D'Aosta e nella provincia di Bolzano, in attuazione delle norme statutarie speciali, ed è inoltre contemplato dall'art. 15 dello Statuto della Campania. Si tratta, tuttavia, di referendum ispirati a quelli presenti nell'esperienza austriaca, svizzera e tedesca (ma previsti anche in alcuni Stati degli USA), il cui tratto connotante – per molti versi discutibile – è che la proposta popolare si configura come una sorta di *tandem* all'organo legislativo, così che essa viene sottoposta al voto popolare non solo qualora l'assemblea resti inerte nell'arco di tempo indicato, bensì anche quando essa la approvi, «ma con modifiche sostanziali» (così si esprime lo Statuto campano, dischiudendo, peraltro, la problematica necessità della distinzione tra "sostanza" e "accidente").

Il referendum propositivo, insomma, appare come lo strumento più controverso e proprio perciò come quello maggiormente bisognoso di una più dettagliata definizione già nel testo costituzionale. Anche perché l'eventuale introduzione a livello nazionale di un referendum con effetti approvativi non può che essere accompagnata dal chiarimento sulla collocazione della "legge popolare" nel sistema delle fonti, come anche dalla individuazione *in apicibus* dei casi in cui se ne ammetta e/o se ne escluda la praticabilità, con la necessaria conseguenza della sottoposizione al controllo dell'Ufficio centrale per il referendum quanto alla verifica della regolarità delle richieste, ed a quello di ammissibilità spettante alla Corte costituzionale, in analogia con quanto previsto per il referendum abrogativo.

Poche battute, infine, per illustrare le novità proposte su quest'ultimo strumento, visto che nella versione attuale del ddl (art. 15) l'unica modifica all'art. 75 Cost. – a parte il riferimento del diritto di partecipazione al referendum a «tutti gli elettori», anziché «a tutti i cittadini chiamati a eleggere la Camera dei deputati» – è quella per cui «la proposta soggetta a referendum si intende approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto oppure, quando sia stata avanzata da ottocentomila elettori, la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei Deputati».

È questo il solo suggerimento, tra i molti avanzati nell'annoso dibattito scientifico sulla natura e sulle implicazioni del referendum abrogativo, che risulti al momento accolto dal legislatore di revisione, anche se per la verità durante l'*iter* parlamentare l'art. 75 Cost. è stato oggetto di ritocchi significativi. Ad esempio, in una delle versioni del disegno messe a punto dalla Commissione affari costituzionali del Senato prima dell'approvazione definitiva, tale norma innalzava definitivamente a ottocentomila il numero delle richieste, stabilendo inoltre che in ogni caso la proposta soggetta a referendum sarebbe stata approvata se avesse partecipato alla votazione la maggioranza degli elettori partecipanti all'ultima elezione della Camera dei deputati e, soprattutto, precisando che l'abrogazione avrebbe dovuto appuntarsi su una legge o su un atto avente valore di legge ovvero su



«articoli o parti di essi con autonomo valore normativo». In quest'ultima affermazione risuonava l'eco dell'acceso dibattito dottrinale sulla prassi dei quesiti referendari manipolativi costruiti attraverso la nota tecnica del “ritaglio” di singole parole, anche se va evidenziato che la puntualizzazione ora vista finiva, in sostanza, per tradursi nella sostanziale esclusione delle leggi elettorali dalla sottoposizione all'abrogazione referendaria. Come è notissimo, in tale materia i quesiti si configurano, per l'appunto, come tendenzialmente manipolativi, avendo la Corte costituzionale affermato che il ricorso al “ritaglio” si lega alla duplice necessità di assicurare chiarezza, univocità ed omogeneità al quesito e di mantenere in vita una norma residua che renda possibile il rinnovo delle assemblee legislative (in tal senso, tra le altre, v. sentt. n. 15 e 16/2008).

Ad ogni modo, nel testo approvato definitivamente dal Senato è sparita ogni traccia di tale problematica questione. Anzi, Palazzo Madama – *re melius perpensa* – ha ritenuto che la disciplina costituzionale del referendum abrogativo vada bene così com'è, fatta salva la novità prima evidenziata.

Si coglie, in questo atteggiamento, una linea di continuità con il passato, poiché è noto che, nel corso degli anni, le forze politiche non hanno mai affrontato il nodo dell'“innesto” di questo complesso e controverso strumento di partecipazione nelle dinamiche della democrazia rappresentativa tracciate dalla nostra Costituzione: basti pesare, da ultimo, alla vicenda del tentativo di “aggiramento” del risultato raggiunto dal c. d. referendum sull'acqua, culminata nella dichiarazione di incostituzionalità della norma legislativa che pretendeva di vanificarne l'esito (sent. n. 199/2012). Oggi, quando le asprezze e le intemperanze che hanno caratterizzato alcune tra le “stagioni referendarie” trascorse appaiono lontane, non stupisce – purtroppo – che il disegno di riforma confermi la tendenza del legislatore di revisione a sottrarsi a questo compito faticoso ed a lasciare che anche per il futuro sia la Corte costituzionale a delineare le coordinate – in modo necessariamente frammentario e, talvolta, anche contraddittorio – entro le quali all'abrogazione popolare delle leggi è consentito “ambientarsi” nel sistema rappresentativo.

### ***Gli istituti di garanzia: le elezioni del Presidente della Repubblica e dei giudici costituzionali* – Andrea MORRONE**

Per discutere della revisione costituzionale in corso di discussione è senza dubbio feconda la scelta di partire dall'analisi di aspetti più circoscritti, anziché continuare a esercitarsi in discorsi più ampi, di sistema, che possono invece portare a trascurarne i profili più problematici. Uno di questi attiene all'intervento sui meccanismi elettorali del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale.

Sono innanzitutto necessarie alcune premesse: la prima è che si tratta di testi di riforma in corso, non di diritto positivo e ciò vuol dire che si sta lavorando sulle sabbie mobili. Per quanto si dica che in questo paese le riforme possono avere un futuro, sappiamo invece che in Italia molto si discute, ma poco si conclude. La seconda necessaria premessa è che il ddl cost. 2613 non può essere considerato isolatamente, ma occorre guardare anche all'altro progetto di riforma, che riscrive le regole elettorali per la Camera dei Deputati (ddl 1385, c.d. Italicum).

A questo proposito, una parte della dottrina sostiene che l'Italicum, prevedendo un sistema iperselettivo e ipermaggioritario, perché senza garanzie per le minoranze, porterebbe in sostanza a



una riduzione della posizione di terzietà degli organi di garanzia. Secondo questa tesi, infatti, in conseguenza del collegamento tra il ddl 1385 e alcuni profili del ddl cost. 2613 (superamento del bicameralismo perfetto, Senato non più elettivo, ma rappresentativo delle istituzioni territoriali e comunque estraneo al rapporto di fiducia, modifica del sistema di elezione degli organi di garanzia costituzionale), il Presidente della Repubblica da un lato e la Corte costituzionale dall'altro verrebbero, in definitiva, fortemente condizionati dalla maggioranza di governo.

Per comprendere se sia effettivamente così, occorre guardare ai numeri. L'articolo 21 del ddl cost. 2613 per l'elezione del Capo dello Stato non comporta grandi cambiamenti: si prevede che, dopo le prime quattro votazioni a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'assemblea, a partire dalla quinta all'ottava si passi alla maggioranza dei tre quinti e che infine, dalla nona in poi, vi sia la maggioranza assoluta dei componenti. Data la nuova configurazione territoriale del Senato, l'elezione del Presidente della Repubblica spetta al Parlamento in seduta comune, con l'esclusione dei delegati regionali: vi partecipano, dunque, 630 deputati e 100 senatori. Di questi 730 componenti, la maggioranza dei due terzi è di 487, quella dei tre quinti è di 438, quella assoluta è infine di 366. Alla Camera dei Deputati invece, l'Italicum assegna alla coalizione (o forse alla lista) più votata un premio di maggioranza di 340 seggi. Per raggiungere la maggioranza assoluta dell'assemblea che elegge il Presidente della Repubblica ci sarebbe, quindi, uno scarto di 26 voti rispetto al premio di maggioranza previsto alla Camera. Peraltro, non bisogna dimenticare che la maggioranza assoluta si distingue dalla maggioranza di governo, reggendosi questo organo sulla sola maggioranza semplice.

Per l'elezione della Corte costituzionale, invece, l'articolo 36 del ddl cost. 2613 modifica l'art. 135 della Costituzione, stabilendo sostanzialmente che dei cinque giudici di provenienza parlamentare tre siano nominati dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica (qui c'è, però, un problema di coordinamento legislativo con l'articolo 3 della legge costituzionale n. 2 del 1967, secondo cui i cinque giudici costituzionali sono eletti dal Parlamento in seduta comune). In questo caso, le maggioranze richieste alla Camera per eleggere i giudici costituzionali sono di 420 per le prime tre votazioni (maggioranza dei due terzi) e di 378 per le votazioni successive alla terza (maggioranza dei tre quinti dei componenti). Al Senato i due quorum sono, invece, rispettivamente di 67 e 60 preferenze.

Ad ogni modo, per quanto riguarda la riforma elettorale presentata dal governo Renzi, è da dirsi che essa prevede un sistema maggioritario con un premio di maggioranza per molti versi simile a quello previsto dal sistema previgente, annullato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2014. Il paragone dovrebbe, tuttavia, essere fatto non tanto con la legge n. 270/2005, bensì con la c.d. legge truffa, la legge n. 148/1953, perché questa attribuiva alla lista o alle liste che alla Camera avessero ottenuto il 50% più uno dei voti validi ben il 65% dei seggi. Tale legge, con cui poi si votò, fu infine abrogata nel 1954, anno in cui per la Camera si ritornò al sistema proporzionale con voto di preferenza. Tale precedente, dagli effetti molto più gravi rispetto al ddl Renzi, ci ricorda, peraltro, che nel nostro Paese ci sono stati momenti in cui i sistemi elettorali di Camera e Senato divergevano.

V'è, dunque, un piccolo errore di prospettiva nel giudizio dato da alcuni sull'incoerenza e sull'incostituzionalità dell'Italicum, perché a essere irragionevole o incostituzionale non è l'Italicum, ma piuttosto il risultato complessivo. Occorre, in proposito, chiedersi se può imputarsi all'Italicum



un vizio di irragionevolezza o di incostituzionalità e se questo possa essere addirittura cassato dalla Corte costituzionale. Al riguardo, gli argomenti dei critici più severi rispetto al combinato disposto Italicum-ddl cost. 2613 sono i seguenti: la riforma di Renzi complessivamente considerata determina un monocameralismo mascherato; la non elettività del Senato sottrae l'organo al corpo elettorale, incidendo perciò sugli organi di garanzia e sul carattere elettivo-rappresentativo sia del Presidente della Repubblica sia della Corte costituzionale; soprattutto per quanto riguarda il Presidente della Repubblica, ma anche per i giudici costituzionali, viene alterato l'equilibrio presente nella Costituzione vigente tra deputati e senatori rispetto all'elezione del Capo dello Stato e dei giudici costituzionali. Il rapporto oggi è sostanzialmente di 2 a 1, mentre domani sarà 6,3 a 1. C'è dunque effettivamente uno squilibrio, ma si tratta di capire se si è davanti a problemi di costituzionalità o se si è di fronte a questioni attinenti al normale dibattito politico.

Occorre, invece, riflettere attentamente sulla posizione e sulle funzioni del nuovo Senato “della Repubblica” e domandarsi innanzitutto, anche sulla base dell'esperienza comparata, se l'elettività del Senato sia una regola non rivedibile. È, inoltre, necessario chiedersi chi rappresenti il Senato. L'art. 55 Cost., nel testo novellato dal ddl cost. 2613, ci dice che esso rappresenta le istituzioni territoriali. Ma quali istituzioni territoriali? Quelle costitutive della Repubblica ai sensi dell'articolo 114 Cost., tra cui è ricompreso anche lo Stato? E come può chiamarsi Senato della Repubblica un Senato che non rappresenta anche lo Stato? E il Senato configurato da questo progetto di revisione costituzionale è un contropotere? È un organo di garanzia, come qualcuno si è affannato a dire? E, soprattutto, come garantire l'autonomia dai partiti politici dei componenti di un Senato così immaginato?

A questo proposito, è bene sottolineare che la *ratio* della riforma costituzionale è quella di colmare il deficit politico-istituzionale del regionalismo italiano, al di là dunque del riparto di competenze tra Stato e Regioni, rispetto alle quali il legislatore costituzionale sembra aver fatto tesoro della giurisprudenza costituzionale. Si vuole, infatti, dare alle Regioni ciò che anche la Corte costituzionale e prima ancora la dottrina hanno detto essere il punto mancante del Titolo V, ossia la rappresentanza nazionale delle Regioni. Il Senato rappresentativo delle istituzioni regionali, così come congegnato nel testo attuale, risponde esattamente a questa esigenza, portando le Regioni dentro il Parlamento. Il fatto che ciò sia assicurato tramite elezioni di secondo grado non rileva. Ciò che importa è che in questo modo non solo le Regioni entrano in Parlamento, ma contribuiscono sia all'elezione del Capo dello Stato sia alla nomina dei giudici costituzionali.

Per quanto attiene invece alla posizione del Senato, il ddl cost. 2613 gli attribuisce poteri non secondari. Oltre alla partecipazione alla revisione costituzionale, il suo intervento è previsto anche rispetto a leggi, tutte rilevanti, che sono fuori dal circuito dell'indirizzo politico. Nell'ambito del procedimento legislativo, che spetta in definitiva alla Camera dei Deputati, al Senato è nel complesso riconosciuto un potere di “interdizione”, che gli consente di ritardare – analogamente ad altre seconde camere – le decisioni che spettano alla camera bassa e, quindi, ai rappresentanti dei cittadini. Il Senato della Repubblica, dunque, è tutt'altro che irrilevante: non essendo più una fotocopia della Camera dei Deputati, ha i numeri per rappresentare le Regioni e per consentire loro di esercitare in Parlamento poteri di interdizione, anche attraverso l'elezione degli organi di garanzia. Non siamo, pertanto, di fronte né a un monocameralismo di fatto né a una ridotta





rappresentatività; resta semmai il problema della gratuità della funzione così come quello delle prerogative parziali.

Quanto all'elezione del Presidente della Repubblica, il relativo sistema di elezione deve essere inquadrato all'interno della forma di governo parlamentare e alla luce della posizione e dei poteri al suo interno riconosciuti al Capo dello Stato. Il sistema elettorale del Presidente della Repubblica è, infatti, una conseguenza di tutto ciò. Sotto questo punto di vista, il problema che oggi si pone è che il sistema previsto dal ddl cost. 2613 non consente di avere qui ed ora un'elezione del Capo dello Stato. Al contrario, l'allungamento e la diversificazione dei quorum è una cartina di tornasole, un parafulmine, per arrivare alla maggioranza assoluta. Già in Assemblea costituente, infatti, la maggioranza dei due terzi fu indicata non solo per assicurare un'ampia maggioranza, ma anche per consentire ai partiti politici di esprimere, senza candidature e senza ipotesi precostituite, il personaggio in grado di garantire l'equilibrio tra i partiti politici. Su questo punto, tuttavia, la riforma nulla fa e non risolve il problema delle 25 o 26 votazioni necessarie per arrivare all'elezione del Capo dello Stato. La proposta sensata emersa dal dibattito è stata, dunque, quella di non alzare i quorum per l'elezione del Capo dello Stato, perché ogni elevazione del quorum è un elemento che non garantisce l'organo eletto, ma valorizza semmai il potere di veto delle minoranze. Occorre, invece, riprendere l'intuizione originaria dei Costituenti e allargare il collegio elettorale al fine di riequilibrare gli organi chiamati a esprimere il Presidente della Repubblica.

Ad ogni modo, resta da chiedersi se è l'elezione a poter condizionare la posizione e i poteri del Capo dello Stato o se invece, come ci dice l'esperienza costituzionale, è la posizione che la Costituzione assegna a tale organo a condizionarne il ruolo nel sistema costituzionale. Siamo convinti, infatti, che il sistema elettorale possa da solo determinare il ruolo sostanzialmente svolto dal Capo dello Stato? Inoltre, visto l'attuale allargamento delle funzioni presidenziali, davvero può ritenersi che in futuro il Capo dello Stato, anche quello più legato al Presidente del Consiglio, sarà disposto a rinunciare all'ampiezza di poteri che la Costituzione gli consegna?

Quanto alla Corte costituzionale, se si dice che i giudici costituzionali dipendono dalla maggioranza di governo, occorre allargare il discorso, nel senso di ricordare che i giudici costituzionali sono giudici "politici", poiché provengono da istituzioni politiche e sono legati a partiti politici. Questione diversa è quella dell'autonomia del giudice costituzionale dalla politica, intendendosi cioè per autonomia dalla politica l'impolitica dei giudici costituzionali – per usare un'espressione di Gustavo Zagrebelsky – e l'equilibrio che essi devono avere rispetto alle forze politiche, una volta eletti. La prassi al riguardo ha dimostrato, nella prima come nella seconda Repubblica, che si sono mantenute regole minime di equilibrio politico. Nella prima Repubblica c'era, infatti, la *conventio* che i giudici di nomina parlamentare dovessero rispondere a 2, 1, 1, 1 (rispettivamente alla DC, al PCI, al PSI e ai laici); nella seconda Repubblica, invece, il rapporto è diventato 1-1 (cioè a dire un giudice alla maggioranza e uno all'opposizione). Per le nomine presidenziali, invece, la convenzione era che il Capo dello Stato nominasse dei tecnici, rispettandone la successione nell'appartenenza all'area politica: di tale convenzione non c'è mai stata una violazione. Nella seconda Repubblica tutti i Presidenti della Repubblica hanno nominato un giudice di area di maggioranza e un giudice di area di opposizione. Si tratta allora di capire, data questa prassi, cosa potrebbe accadere con il nuovo testo costituzionale. La Costituente scelse di non affidare la giurisdizione costituzionale alla Cassazione, cioè a un organo separato appartenente alla



magistratura e dunque puramente tecnico. Si volle, invece, un giudice sì tecnico, ma con una visione politico-istituzionale. La Corte costituzionale è, infatti, un giudice politico e il problema del conflitto giurisdizione-politicità sarà sempre presente nell'attività del giudice costituzionale. Dunque, quello che ancora oggi bisogna pretendere è che il giudice costituzionale non sia espressione della maggioranza di governo. Anche qui bisogna, però, chiedersi se la posizione e i poteri della Corte costituzionale siano irrilevanti rispetto al sistema elettivo. Al riguardo, la comparazione dei sistemi di giustizia costituzionale ci insegna che i giudici costituzionali sono dei giudici moderati, di conservazione dello *status quo* dell'ordinamento: le grandi trasformazioni giuridiche non avvengono attraverso le Corti costituzionali (che possono incidere solo attraverso precedenti asistematici e casuali). E quando qualcuno parla di funzione "antimaggioritaria" della Corte costituzionale, si tratta in realtà di eccezione. Peraltro, anche Corti legate a maggioranze politiche hanno potuto svolgere funzioni antimaggioritarie.

In definitiva, la riforma costituzionale e quella elettorale pongono nel complesso un problema di garanzia delle minoranze, più che di protezione degli organi di garanzia; un problema che peraltro emerge soprattutto sul piano politico, come conseguenza della debolezza delle forze politiche e della destrutturazione del sistema dei partiti politici. È vero dunque che, con l'approvazione dei progetti in discussione, soprattutto alla Camera dei Deputati, che è parte del rapporto fiduciario, si avrebbe una maggioranza numericamente forte. Resta, però, da chiedersi come assicurare la posizione e la funzione dell'opposizione all'interno di quest'assemblea. Difatti, poiché la democrazia si fonda sul principio di maggioranza, e sui poteri della maggioranza nel rispetto delle minoranze, la maggioranza deve pur sempre poter decidere, così come le minoranze devono poter fare opposizione. Ma l'opposizione non deve essere confusa né con l'ostruzionismo né con i poteri di veto, che impediscono alla maggioranza di decidere e alla democrazia di funzionare.

## INTERVENTI

### **Cesare PINELLI**

La relazione di Andrea Pertici coglie un problema cruciale: non nell'ambiente accademico ma piuttosto nel discorso pubblico, il dibattito sulla riforma del Senato non è stato incentrato sulla connessione Senato-Regioni. Esso è stato trattato in termini di costi e di eliminazione di un presidio della rappresentanza politica. Queste visioni, però, non hanno niente di scientifico. Ci sono altri approcci che possono essere fatti valere sulla base di una letteratura costituzionalistica che, da trent'anni a questa parte, non ha fatto altro che sostenere l'esigenza di trasformare il Senato della Repubblica nella Camera delle Regioni.

Sulla questione della maggioranza - e cioè se sia la maggioranza che elegge il capo dello Stato a determinarne il grado di indipendenza dalla maggioranza parlamentare - la risposta anch'essa è nella storia costituzionale italiana: abbiamo avuto Presidenti eletti con larghissima maggioranza, che hanno avuto comportamenti estremamente partigiani e Presidenti eletti a maggioranza stretta, che invece hanno esercitato le loro funzioni rappresentando, davvero, l'unità nazionale con grande imparzialità. L'esperienza, quindi, dimostra che questo normalmente non è un argomento.



### **Paola MARSOCCI**

Le modificazioni della Carta costituzionale in ordine alla partecipazione popolare contenute nel ddl cost. 2613 sono significative. La sollecitazione riguarda, infatti, il tentativo di costituzionalizzare una prassi che merita attenzione.

A tal proposito, si pensi alla consultazione voluta dal Governo proprio sul percorso delle riforme costituzionali, a quella sulla cd. “buona scuola” e a quella attivata dalla Camera dei Deputati sull’internet governance. Sarebbe trattarsi di una, neanche celata, richiesta di legittimazione, mentre si tratta, in realtà, di una forma piuttosto grossolana di autolegittimazione, che nulla ha a che vedere con quello che dovrebbero essere le corrette forme della comunicazione istituzionale.

L’effetto della costituzionalizzazione di tali forme di consultazione popolare sarebbe quello di offrire una sponda, addirittura costituzionale, a nuove forme di appello al popolo, con natura di autopromozione. Inoltre, se si pensa al ruolo del Cnel e delle altre istituzioni di intermediazione - non solo delle formazioni sociali di intermediazione - l’introduzione in Costituzione di un certo tipo di forme di partecipazione popolare formalizza la fine del ruolo delle formazioni sociali come luogo di intermediazione, in quanto il Governo preferisce rivolgersi all’intero corpo elettorale.

In particolare, se è vero che le consultazioni popolari servirebbero a determinare le politiche pubbliche, si tratta in ogni caso di un passo indietro rispetto al ruolo che in Costituzione viene riconosciuto ai partiti politici nel concorrere a determinare la politica nazionale. Sembra quasi di essere di fronte al del prosieguo su altri binari delle primarie.

### **Paolo CARNEVALE**

Sembra utile porre l’attenzione sul titolo della legge di riforma costituzionale: “disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari e il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni e la soppressione del Cnel e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione”.

La considerazione riguarda uno degli elementi della denominazione del ddl, ossia “il contenimento dei costi”.

Di regola, la denominazione serve a perimetrare l’oggetto materiale dell’intervento del legislatore. Qui, invece, c’è una trasposizione dello scopo della riforma nel suo oggetto materiale.

Sebbene si comprenda la ragione della scelta governativa, dettata dalla ricerca di consenso, tuttavia, per i testi costituzionali è necessaria una maggiore attenzione agli aspetti formali, perché la scelta potrebbe avere delle conseguenze giuridiche notevoli: qualora la legge fosse sottoposta a referendum costituzionale, il titolo della legge verrebbe inserito nel quesito referendario e, pertanto, l’espressione “contenimento dei costi” avrebbe un suo peso specifico. Per questo ci si chiede se la denominazione della legge costituzionale non debba essere sottoposta a una valutazione specifica.

### **Michele DELLA MORTE**

L’idea che la partecipazione sia un istituto per così dire “rimediabile” non corrisponde a realtà nel nostro ordinamento; essa, al contrario, è un istituto fondamentale. Più diffusamente, l’abitudine ad intendere gli istituti partecipativi, a livello costituzionale, come una sorta di antidoto, in contrapposizione alle aporie e alle disfunzioni e ai problemi della rappresentanza, è un grande problema teorico e un leitmotiv, che non andrebbe seguito, perché fa venire meno quella che era la



logica del costituente - ancora valida - secondo cui la partecipazione è uno strumento fondamentale di integrazione, perché riesce a far sì che la rappresentanza - come diceva Gramsci - possa essere vivente.

### **Conclusioni - Gaetano AZZARITI**

La scelta di organizzare un seminario su aspetti e problemi specifici della riforma costituzionale attualmente in discussione alla Camera si è rivelata assai utile, non solo perché ha consentito di andare oltre le riflessioni di carattere generale che si sono sviluppate nei tanti incontri sul tema, ma anche perché ha fatto affiorare alcuni caratteri nascosti della riforma e ha fatto emergere alcune questioni reali superando le retoriche infondate.

Per ciò che attiene al contenimento dei costi e al funzionamento delle istituzioni, è senz'altro vero - come si suole ripetere - che questa riforma produrrebbe alcune riduzioni di spesa (ad esempio i senatori non saranno più pagati). Tuttavia, quando si parla di costi, il buon senso, al di là della scienza giuridica, impone di ragionare del rapporto costi/benefici, per capire se il risparmio certificato è in grado di produrre dei prevedibili maggiori benefici. Entro questa prospettiva l'introduzione di Francesco Bilancia ha mostrato che nella riforma, affianco ad un nucleo di risparmi certi, c'è anche un ampio numero di economie incerte e che, soprattutto, molte economie di spesa sono poste sulle spalle delle Regioni. Il problema dei costi deve essere, quindi, bilanciato con la possibilità di sopportazione dei risparmi stessi da parte delle istituzioni territoriali. Vi è un profilo, in particolare, che risulta essere assai delicato, legato alla modifica dell'articolo 81 Cost.: se, infatti, come è stato rilevato dalla prima introduzione, il "costo" pagato delle Regioni dovesse sostanziarsi in una forte riduzione della loro autonomia finanziaria (ma conseguentemente anche politica e amministrativa), con pregiudizio dei servizi erogati dagli enti territoriali, esso diventerebbe assai alto. Il prezzo sarebbe l'accettazione di una svolta accentratrice e una netta riduzione delle prestazioni erogabili in sede locale.

Oltre a quelli propriamente "economici", appare opportuno valutare anche quale sia il contenimento dei possibili costi "politici" della riforma. Può indicarsi quel che appare essere l'ispirazione che ha mosso il legislatore costituzionale: un risparmio dei costi propriamente politico-istituzionali si auspica siano prodotti dalla semplificazione del sistema, soprattutto a seguito del venir meno del bicameralismo perfetto. Tuttavia, nonostante sia condivisibile l'esigenza di semplificazione del bicameralismo perfetto, il procedimento legislativo che esce dalla riforma è confuso, non essendo affatto chiaro ciò che spetta fare al Senato. Il rischio è dunque che il tentativo di semplificare si risolva nel suo contrario. Più in generale può dirsi che l'organo "Senato della Repubblica" esce indebolito dalla riforma, perché è configurato come un organo indeterminato nelle competenze. Se al bicameralismo perfetto si dovesse sostituire un bicameralismo confuso, non sarebbe un gran risultato.

Quanto al "funzionamento delle istituzioni" (collegato al contenimento dei costi, sin nel titolo del ddl cost.), la finalità del legislatore costituzionale sembra evidente e condivisibile: si vuole ridurre la conflittualità (in specie tra Stato e Regioni), al fine di assicurare un migliore funzionamento complessivo del sistema. Tuttavia, come è emerso da molti degli interventi, c'è il rischio che a riforma approvata si debba ricominciare daccapo nella definizione dei raccordi tra Stato e Regioni, azzerando la giurisprudenza costituzionale. Tale azzeramento forse non sarebbe un gran peccato,



visti i chiaroscuri della giurisprudenza costituzionale sul Titolo V, ma chi ci garantisce che quella futura sarà una giurisprudenza migliore di quella finora prodotta? La giurisprudenza costituzionale sul rapporto tra Stato e Regioni dipende in gran parte da ciò che si scrive in Costituzione e dall'ordine che in tal modo viene dato. Se finora, come da molti s'è ritenuto, la giurisprudenza è stata deludente, ciò è dipeso in primo luogo dal fatto che l'articolo 117 Cost. (sia nella versione originaria, sia in quella del 2001, ma anche nell'attuale proposta di riforma) è confuso e non è mai riuscito a dare un ordine chiaro alle materie e al riparto.

Un riformista consapevole dovrebbe, pertanto, porsi innanzitutto il problema di come risolvere il caos derivante dall'articolo 117 Cost., perché una giurisprudenza costituzionale più equilibrata potrebbe conseguire non già da un cambiamento dei giudici della Corte o dall'azzeramento della sua giurisprudenza, ma solo dalla capacità di mettere mano finalmente al riparto delle materie, forse anche proiettandosi fuori dalla gabbia delle materie. La conflittualità si è andata, infatti, sempre più ad accentuare proprio perché sempre meno si riesce a capire cosa siano le materie, quali i limiti di esse, come si possano distinguere in base ad una troppo netta logica di riparto.

Peraltro, nel caso del ddl cost. in corso d'esame, un'ulteriore confusione nel riparto è stato determinato dall'"incidente" del voto segreto sul testo della riforma, che ha assegnato alla competenza regionale materie senza una logica di sistema.

Ciò è anche sintomatico dell'improvvisazione della riforma. Le riforme costituzionali devono basarsi sul consenso e sul dialogo, non potendo rappresentare un terreno di lotta politica tra maggioranza e opposizione. Esse non possono dipendere dalla casualità di un voto segreto concesso dal regolamento del Senato su temi particolari e del tutto avulsi dal contesto della riforma. Non si può pensare di fare una riforma costituzionale né per cambiare il governo, né per far prevalere una maggioranza politica di governo. Operando in tal modo si finisce per compromettere la legittimazione profonda della riforma.

Per quanto attiene alle "disposizioni generali e comuni", previste nel nuovo testo dell'art. 117 Cost., è probabile che non possano semplicemente essere intese come una nuova e immediatamente assimilabile riformulazione della legislazione concorrente. Tali disposizioni evocano piuttosto le c.d. materie trasversali, alle quali la Corte costituzionale negli ultimi anni ha fatto ampio ricorso. In ogni caso, dalla nuova formulazione non potrà che derivare una situazione di forte incertezza: data la sua indeterminatezza saranno la dottrina, la giurisprudenza e gli attori politici a dover capire cosa si intenda per "disposizioni generali e comuni". Con il rischio che siano proprio gli attori politici (le forze politiche di maggioranza in Parlamento) a diventare i veri "signori" del riparto di competenze tra Stato e Regioni, perché chiamati a stabilire in prima battuta quale sia l'ambito di tali disposizioni. Salvo, poi, in seconda battuta, l'intervento dalla Corte costituzionale per sindacare la legittimità costituzionale delle scelte compiute. Ciò comporterà non solo un aumento dei conflitti tra Stato e Regioni, perché ci sarà bisogno di una lenta e non indolore ridefinizione dei limiti di riparto, ma soprattutto un inasprimento della tensione politica tra Stato (legislatore centrale, maggioranze parlamentari e di Governo) e Corte costituzionale, di cui davvero non si sente il bisogno.

Per quanto riguarda la "rappresentanza istituzionale" delle Regioni in Senato, ci si deve anzitutto interrogare sul significato dell'espressione. Si potrebbe allora far riferimento alla Legge fondamentale tedesca. In tal caso per "rappresentanza istituzionale" si dovrebbe intendere quel particolare vincolo che lega i senatori all'organo che li ha designati (i Länder o, nel nostro caso, le



Regioni): i rappresentanti sarebbero così tenuti a tutelare i territori prima ancora che la Nazione ovvero il corpo elettorale. Tuttavia, nel ddl cost. 2613 – nonostante si dica che i senatori siano “rappresentativi delle istituzioni territoriali” – non è dato riscontrare un tale tipo di legame. Le modalità d’elezione sono tali che finiscono per esaltare la più stretta colleganza con il sistema dei partiti, nella loro articolazione regionale, non invece con l’istituzione di provenienza.

C’è poi un’altra contraddizione che emerge tra il tipo di rappresentanza evocato e la realtà definita dalla riforma costituzionale. Infatti, la rappresentanza “forte” (di natura “istituzionale”) delle Regioni dovrebbe esser tesa a esaltare il ruolo delle Regioni, laddove la riforma, al contrario, tende complessivamente a un loro ridimensionamento. Tanto ciò è vero che nella relazione al ddl costituzionale - ma anche in quella presentata di recente dal relatore Sisto - la rappresentanza istituzionale delle Regioni è presentata come “contrappeso” al ridimensionamento regionale derivante dal nuovo riparto di competenze. E se la prospettiva fosse davvero quella indicata nel corso del dibattito da Marcello Cecchetti di depoliticizzare le Regioni per trasformarle in enti amministrativi di area vasta, veramente non si capisce perché esse debbano avere una rappresentanza istituzionale, essendo sufficiente – al limite - la Conferenza Stato-Regioni. In definitiva, se il Senato non viene configurato come una vera Camera delle Autonomie e non è più una vera Camera politica, può dirsi che si sia di fronte a un organo invertebrato, che rischierà di produrre un complessivo indebolimento del sistema parlamentare.

Quanto all’unificazione degli apparati delle due Camere, la domanda di fondo è la seguente: la loro riunione aumenterebbe l’efficienza dei Parlamenti e della loro burocrazia? Non bisogna, infatti, confondere i costi eccessivi, le retribuzioni assai elevate – in tempi di crisi - dei funzionari parlamentari, con il diverso problema della qualità del servizio reso. Si tratta semmai di eliminare i privilegi, senza però normalizzare verso il basso una burocrazia che rappresenta un’eccellenza dell’amministrazione. Perché mortificare il “patriottismo istituzionale” - ricordato da Nicola Lupo - dei funzionari parlamentari? Certo sono senz’altro possibili accorpamenti (come la confluenza delle due distinte biblioteche, ovvero di altri servizi di natura propriamente organizzativa). Meno immediata appare la complessiva unificazione di tutti gli apparati, che dovrebbe essere pensata anche in base al modello parlamentare prescelto. È chiaro che, ove fosse adottato un sistema monocamerale, si dovrebbe necessariamente cancellare il pur eccellente apparato di uno dei due rami del Parlamento. Se, però, si mantengono due Camere – per quanto differenziate nelle funzioni - le ragioni di autonomia non potrebbero essere facilmente accantonate. Si pensi agli apparati “serventi” alle Commissioni. La loro unificazione li renderebbe “servi di due padroni”, con inevitabile riduzione dell’autonomia politica delle due distinte Camere.

Per quanto concerne il voto a data certa, quest’istituto non riguarda né il bicameralismo, né la riduzione del numero dei parlamentari, né il Titolo V, né gli organi ausiliari e neppure il contenimento dei costi. Dunque si presenta, apparentemente, come un fuor d’opera rispetto ai titoli espressi di questa riforma. Esso tocca, però, direttamente e profondamente il rapporto tra Governo e Parlamento, ossia il cuore della forma di governo. Non può dunque considerarsi un istituto marginale, anzi a ben vedere esso rappresenta il cuore della riforma costituzionale, esprimendone lo spirito più profondo. Al riguardo, il ddl cost. 2613 mostra una forte continuità con il passato, tentando di porsi come una mera razionalizzazione dell’esistente: un tentativo che può essere descritto come la “costituzionalizzazione” delle prassi politiche e istituzionali sin qui perseguite. È



da più di vent'anni, infatti, che si registra la tendenza ad un sempre più accentuato sbilanciamento della nostra forma di governo a scapito del Parlamento e a favore del Governo. Passando per l'abuso della decretazione d'urgenza, che è diventato ormai un modo ordinario di normazione, attraversando le mai sufficientemente criticate prassi dei maxiemendamenti, richieste di fiducia, contingentamento dei tempi di discussione, etc., si è giunti ora al voto a data certa, mediante il quale si costituzionalizza nella sua peggiore versione (e con diverso nome rispetto alla decretazione d'urgenza) il predominio della potestà normativa del Governo. Viene così formalizzato un sistema che negli anni ha prodotto una progressiva verticalizzazione del sistema politico, con la concentrazione dei poteri nelle mani del Governo e con l'emarginazione del Parlamento. Rispetto a tale realtà, si comprende la strategia politica di limitare il danno: le misure che ha illustrato Andrea Giorgis. Occorre certamente circoscrivere l'ambito e il numero, contenere la possibilità di ricorrere a tale strumento, ma ancor meglio sarebbe non introdurlo affatto e razionalizzare l'uso della decretazione d'urgenza.

Per quanto riguarda l'abrogazione del Cnel è da dire che non può negarsi l'esigenza del cambiamento di quest'organo ausiliario che non ha dato buona prova. Tuttavia, la strada scelta, quella dell'abrogazione, fa parte di una strategia complessiva di mera semplificazione, che non sembra riuscire a risolvere i problemi. Lo dimostra la diversa vicenda delle Province: prima, a Costituzione invariata, si è esclusa l'elettività dei loro organi, ora le si vuole abrogare, senza però risolvere il problema del raccordo tra Comuni e Regioni. Tanto è vero che, con la previsione degli enti di area vasta (art. 39, disposizioni finali), il ddl cost. 2613 mostra che il problema c'è, ma non si è in grado di risolverlo. Non sempre per dare soluzione ai problemi è sufficiente o utile cancellare il passato.

Rispetto agli istituti di partecipazione, è vero innanzitutto che da trent'anni si parla di modificare l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare: il problema è sostanzialmente quello di capire se e come si possa obbligare il Parlamento a pronunciarsi su di essa. Tuttavia, rispetto alle proposte ben più radicali presentate in passato – ad esempio già nel 1985 Gianni Ferrara e Stefano Rodotà avevano immaginato che in caso di mancata pronuncia del Parlamento l'iniziativa popolare potesse trasformarsi in un referendum propositivo - la riforma attuale è espressione di un atteggiamento arretrato e difensivo rispetto agli strumenti della partecipazione popolare.

Quanto al referendum di indirizzo, l'esito di quello svoltosi nel 1989 sui poteri del Parlamento europeo dimostra l'inefficacia dell'istituto e la sua possibile strumentalizzazione a fini di mera propaganda.

Relativamente, invece, alle altre forme di “consultazione delle formazioni sociali”, non è affatto chiaro cosa esse siano. Eppure il problema della partecipazione, in questa fase di radicale crisi della rappresentanza politica, è molto serio: si tratta in primo luogo di distinguere tra generica “consultazione”, specifica “deliberazione” e strumenti di effettiva “partecipazione”; è inoltre essenziale interrogarsi su come le diverse forme della partecipazione si pongano in rapporto con la democrazia rappresentativa e gli organi di decisione politica, per capire come possano i cittadini partecipare alle decisioni sovrane. Se, infatti, le consultazioni dovessero ridursi a mere consultazioni on line, ovvero appelli al popolo, se questi canali di partecipazione puramente formali dovessero limitarsi a rappresentare surrettizi strumenti di legittimazione dei capi, restando senza alcuna conseguenza, si sarebbe allora di fronte ai classici strumenti retorici propri della democrazia



plebiscitaria. Se non si vuole che così sia, le formulazioni costituzionali proposte dovrebbero essere riviste prestando una maggiore attenzione alle forme e ai modi di una partecipazione effettiva.

Per ciò che riguarda gli istituti di garanzia, è assolutamente vero che c'è uno stretto collegamento tra le modalità di elezione degli organi costituzionali di garanzia e la legge elettorale. È anche evidente che, quando i sistemi elettorali puntano a favorire la governabilità, non perciò devono necessariamente assegnare la maggioranza assoluta dei seggi parlamentari a una lista o a un partito. Bene ha fatto Andrea Morrone a ricordare che per la fiducia al Governo è sufficiente una maggioranza semplice. Mentre la maggioranza qualificata serve ad altro: a dominare il Parlamento ovvero a eleggere gli organi di garanzia. Da questo punto di vista, il disegno di legge ordinaria di modifica del sistema elettorale attualmente in discussione al Senato dovrebbe assai preoccupare. Se si dovesse realizzare l'ipotesi di un premio che attribuisca ad una sola lista la maggioranza assoluta dei seggi (per ora solo alla Camera, per il Senato non s'è ben capito quel che accadrà), ebbene potrà dirsi che si vuole assicurare al partito "premiato" non tanto la possibilità di governare, quanto di dominare il Parlamento. Così, anche la scelta dei membri degli organi di garanzia (sempreché non intervengano allargamenti dell'elettorato attivo) finirebbe nel recinto delle nomine di governo. In un tale contesto, le maggioranze a scalare previste per l'elezione di tali organi sono delle vere e proprie maschere, perché non ci vuole molto per far passare invano le prime votazioni, sino a raggiungere la maggioranza meno ampia. Basta guardare alla storia delle elezioni del Presidente della Repubblica per comprendere che le diverse maggioranze non hanno mai rappresentato un problema in sé: alcuni Presidenti sono stati eletti alla prima votazione, con amplissime maggioranze, perché si era già raggiunto un accordo politico (così è stato per Cossiga e Ciampi); negli altri casi, sono stati fatti maturare i tempi necessari per arrivare ad una soluzione. Per eleggere Giovanni Leone ci vollero ventitré scrutini. Il caso della seconda elezione di Giorgio Napolitano appare sintomatica: non ci vollero troppe votazioni per comprendere che il sistema politico era giunto al limite massimo di sopportazione, venendo eletto – dopo la rotta del sistema politico parlamentare – "solo" alla sesta votazione.

In caso ci si potrebbe chiedere se la nostra forma di governo parlamentare possa accettare che gli organi di garanzia siano eletti da una maggioranza parlamentare che non corrisponde alla maggioranza effettiva del corpo elettorale. Un Presidente della Repubblica scelto da una minoranza autosufficiente in Parlamento è in grado di rappresentare l'unità nazionale?

La questione da ultimo posta – tanto più in tempi di cultura maggioritaria – può apparire estrema. Rimane allora, almeno, il problema della necessità che, nella nostra forma di governo, la maggioranza che elegge il Capo dello Stato sia più ampia rispetto a quella che esprime il Governo. La legittimazione posseduta da un Presidente che dovesse rispondere alla sola maggioranza di Governo sarebbe, infatti, seriamente compromessa.

Quanto ai giudici costituzionali, è vero che la Corte è un organo costituzionale ibrido, che opera tra giurisdizione e politica, ma proprio per questo diventa essenziale evitare che le scelte dei componenti di origine parlamentare siano dettate dalla sola ragione politica. È allora indispensabile ritrovare delle regole convenzionali che permettano una scelta "politica", ma garantiscano anche l'indipendenza e la competenza dell'eletto. Ma per questo non c'è da confidare sulle maggioranze richieste, bensì sulla cultura costituzionale del sistema politico.