

Prof. Avv. Marilisa D'Amico,
Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano
Vice-Presidente del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa

Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati sul disegno di legge costituzionale approvato in prima deliberazione dal Senato della Repubblica l'8 agosto 2014, recante *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*

- 23 ottobre 2014 -

1. Notazioni di carattere generale sulle finalità e sull'impianto dell'intervento riformatore

In questo intervento, mi soffermo solo brevemente con notazioni di carattere generale sulle finalità e sull'impianto del progetto di riforma costituzionale, perché ritengo più proficuo in questa sede svolgere osservazioni più mirate su alcuni dei singoli articoli del testo approvato dal Senato.

È in ogni caso importante premettere che le finalità di questo progetto di riforma costituzionale sono pienamente condivisibili, così come del tutto apprezzabili le principali scelte di fondo che la ispirano: il superamento del bicameralismo perfetto, la conseguente riconfigurazione del Senato e delle sue competenze, la revisione e semplificazione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

Per il particolare rilievo, faccio solo un cenno più articolato su uno degli aspetti che hanno suscitato maggiore dibattito, non solo tra le forze politiche ma anche tra gli studiosi. Mi riferisco alla scelta di aver previsto un meccanismo di elezione di secondo grado per i nuovi senatori. Si tratta a mio avviso di una

soluzione coerente col sistema che si intende introdurre, ed anzi da esso necessitata; ciò sia in considerazione delle differenti e meno ampie competenze legislative conferite al Senato, sia in considerazione della circoscrizione del rapporto di fiducia al (solo) circuito Camera-Governo. Per apprezzare al meglio la scelta occorre a mio parere a ragionare *a contrario*. Immaginiamo senatori eletti direttamente dai cittadini ai quali venga sottratto il potere di dare o revocare la fiducia al Governo e ai quali sia interdetto esercitare la competenza legislativa in molte rilevanti materie. Come giustificare una simile *deminutio*?

Aggiungo qualche ulteriore considerazione su aspetti che ritengo molto rilevanti. Coerentemente con il superamento degli ostacoli allo spedito esercizio della funzione di indirizzo politico da parte di Governo e Parlamento che conseguono al bicameralismo perfetto, il disegno di legge costituzionale è innervato da ulteriori misure volte a razionalizzare la forma di governo parlamentare e ad eliminare le storture che, nella storia repubblicana, hanno caratterizzato la modalità di esercizio della funzione legislativa. Da un lato, infatti, si irrobustisce il potere del Governo, attribuendogli la facoltà di indicare i disegni di legge da iscrivere prioritariamente all'ordine del giorno, con ciò imponendo alla Camera dei Deputati di deliberare in via definitiva entro 60 giorni dalla richiesta; dall'altra parte, si inseriscono nel testo costituzionale alcuni "paletti", oggi delineati da una fonte di rango primario (la l. n. 400 del 1988), volti a prevenire gli abusi che hanno sinora connotato il ricorso, da parte del Governo, forse anche perché sprovvisto di strumenti volti a garantirgli tempi certi di esame dei disegni di legge in Parlamento, alla decretazione d'urgenza. Si tratta, evidentemente, di un aspetto della riforma particolarmente apprezzabile.

Non ci si può, inoltre, esimere dal mettere in luce, in termini del tutto positivi, la innovazione consistente nell'aver voluto specificare, nell'art. 55, comma 2, che le leggi per le elezioni delle Camere dovranno promuovere "*l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza*". Vero è che già l'art. 51 Cost. impegna la Repubblica ad adottare appositi provvedimenti a tutela delle pari opportunità in questa materia. Ma, come noto, molto si è discusso attorno alla genericità della

dizione “appositi provvedimenti”. La formulazione contenuta nel nuovo art. 55 Cost. dipana in questo senso ogni dubbio, specificando che sarà proprio la legge elettorale a dover perseguire l’obiettivo; obiettivo che peraltro consiste nella promozione dell’ *“equilibrio tra donne e uomini”*, da intendersi ovviamente non come composizione paritaria, ma che indubbiamente sprona il legislatore a compiere sforzi più incisivi.

Prima di passare all’esame analitico delle disposizioni in cui si articola il testo del progetto*, evidenzio solo un ultimo elemento di tipo strutturale rispetto al quale occorre a mio avviso un approfondimento in sede di esame. Il progetto di riforma non tocca il tema del ruolo e delle competenze della Conferenza Stato-Regioni, che in effetti è oggi disciplinato dalla legge.

Ad ogni modo, è importante a mio avviso che il Parlamento faccia sin da subito chiarezza sul destino di questo organo, in rapporto alla nuova configurazione e alle nuove competenze del Senato. La strada maestra potrebbe allora essere il progressivo assorbimento dei compiti spettanti attualmente alla Conferenza da parte del Senato.

2. Osservazioni su specifiche disposizioni contenute nel testo di riforma costituzionale approvato dal Senato

Lettura a sistema degli artt.

-55, comma 3:

“Ciascun membro della Camera dei Deputati rappresenta la Nazione”;

- 55, comma 5:

“Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali”;

- 67:

“I membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato”.

* Si analizzeranno, in realtà, solo le disposizioni che si ritiene meritino una qualche sottolineatura o rispetto alle quali paiono possibili miglioramenti.

Dalla lettura a sistema di queste disposizioni si ricavano importanti indicazioni sul tipo di rappresentanza politica che si intende costruire per la nuova figura di senatore. I senatori, a differenza dei deputati, non rappresenteranno più la Nazione, ma “*le istituzioni territoriali*”. Allo stesso tempo, però, l’art. 67 Cost. conferma che i membri - tutti, deputati e senatori, - del Parlamento eserciteranno la loro funzione “*senza vincolo di mandato*”. Si è probabilmente in presenza di un *tertium genus*, a metà strada tra la concezione liberale pura di rappresentanza politica – che non sopporta alcun limite e che vede nel parlamentare il rappresentante della comunità tutta – e la concezione di rappresentanza politica con vincolo di mandato. Si pensi al caso del Bundesrat tedesco: i rappresentanti di ciascun Land devono esprimersi in modo che sia assicurata la unitarietà del volere del Land stesso. La scelta operata per il nuovo Senato della Repubblica non pare invece andare in quest’ultima direzione, giacché, pur dovendo rappresentare gli enti territoriali di provenienza, i nuovi Senatori conserveranno libertà di mandato. L’idea che ne risulta, dunque, è quella di parlamentari che dovranno portare in Senato la “propria” visione politica dell’interesse regionale.

Art. 55, comma 5:

“Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali. Concorre, paritariamente, nelle materie di cui agli articoli 29 e 32, secondo comma, nonché, nei casi e secondo modalità stabilite dalla Costituzione, alla funzione legislativa...” .

Si tratta, come noto, di uno degli aspetti più controversi del testo approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica. Sul piano formale, si potrebbe innanzitutto osservare che è criticabile l’inserimento di questa particolare scelta – relativa ad una importante competenza legislativa paritaria del Senato – nell’art. 55 Cost., dedicato in generale alle funzioni delle Camere, anziché nel nuovo testo dell’art. 70 Cost., dedicato in generale al procedimento legislativo e contenente l’elenco puntuale delle diverse tipologie di tale procedimento. Scelte di questa natura, a prescindere dai meri problemi formali (o dagli errori!) di collocazione, non sono tuttavia mai neutre, anche e soprattutto perché si sta ragionando di un

testo costituzionale: sicché appaiono complesse l'individuazione e la ricostruzione del significato di una scelta siffatta, nel contesto di una revisione costituzionale che in principio intende affidare le scelte legislative generali alla sola Camera dei deputati ("art. 70, comma 2, nuovo testo art. 70: "Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati"). Si potrebbe innanzitutto dedurre che tale competenza legislativa paritaria del Senato, nelle due materie indicate – le quali vengono "isolate" da tutte le altre nelle quali tale competenza è prevista (elencate all'art. 70, comma 1, nuovo testo Cost.) – è considerata, simbolicamente e istituzionalmente, di particolare rilievo, perché segnala un cruciale compito di co-legislazione del nuovo Senato, in ambiti delicati e complessi nei quali – in principio – si ritiene che la Camera dei deputati non può essere lasciata sola, o nei quali, comunque, un mero potere senatoriale di richiamo è giudicato insufficiente. Prescindo dalle eventuali intenzioni dei sostenitori dell'emendamento (per altro approvato a scrutinio segreto) che ha condotto a questa formulazione, in alcuni dei quali poteva sussistere l'obiettivo di "anticipare" la scelta per mostrare – nel seguito dell'esame del testo di riforma – come fosse difficile prescindere dalla diretta elettività di senatori cui fossero effettivamente affidate competenze di questa importanza, e distinguo, per quanto sia possibile, un significato "politico" e un significato "giuridico-costituzionale" della formulazione in parola. Il significato "politico" mi parrebbe appunto quello di rendere evidente, fin dal primo articolo della parte seconda della Costituzione, che vi sono materie delicate (e, spesso, "divisive", come suol dirsi) nelle quali non può bastare la decisione politica, assunta nella Camera politica, dalla maggioranza politica del momento, e nelle quali il Senato deve avere un paritario e decisivo potere d'intervento, e in ipotesi anche di "veto". Comprendo bene che questa preoccupazione sia legata anche alla coeva pendenza di progetti di riforma della legge elettorale accusati di introdurre torsioni eccessive in senso maggioritario, ma ritengo non positivo che scelte di livello costituzionale – destinate a pesare per un tempo futuro presumibilmente lungo – vengano

“piegate” a ragioni e vicende assai contingenti e con probabilità imprevedibilmente mutevoli.

Rispetto a intendimenti di questa natura, rischiano di essere inutili perfino le sacrosante osservazioni di buon senso circa la sostanziale irrazionalità ed eccentricità dell’attribuzione a un Senato rappresentativo delle “istituzioni territoriali” di un compito di co-legislazione su questioni ad alto tasso di crucialità politica. Giacché, in questo ambito, si mostra in definitiva all’opera una concezione di fondo del funzionamento della forma di governo, ostile in principio alla creazione di una democrazia decidente, in cui la Camera politica ha la forza e l’autorevolezza, pur magari all’esito di aspre divisioni, di assumere scelte nette e chiare al cospetto del corpo elettorale e dell’opinione pubblica. E’ come se rivivesse in tale concezione un riflesso delle diffidenze reciproche che indussero i costituenti a costruire non solo un sistema di saggi contrappesi, ma talvolta un insieme di veri e propri accurati “ostacoli” al potere decisionale, anche in ambito parlamentare. Sono insomma all’opera, tra i sostenitori e gli avversari di emendamenti di questa natura, idee fundamentalmente opposte della democrazia parlamentare e delle sue possibili linee di sviluppo. Questo *cleavage* non va banalizzato, perché è questione molto seria, della cui presenza occorre piena consapevolezza. Il significato giuridico-costituzionale della formulazione risultante dall’emendamento in esame, per parte sua, rischia di essere anch’esso assai pesante. Affidato alle diverse comunità (dottrinali, politiche, giurisprudenziali) di interpreti della Costituzione, credo non sia difficile ipotizzare che, ad esempio, il riferimento alle “materie di cui all’articolo 29” potrebbe essere oggetto di interpretazioni estensive, fino ad ipotizzare addirittura che la competenza legislativa paritaria potrebbe ricomprendere per “trascinamento”, ben oltre la disciplina specifica del diritto di famiglia e del matrimonio, tutti gli ambiti, accessori o laterali, che abbiano significative ricadute sull’uno o sull’altro, con conseguente dilatazione illimitata della competenza senatoriale e sostanziale e surrettizia reintroduzione, per una serie indefinita di fattispecie, del bicameralismo perfetto.

Art. 57, comma 1,

“Il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica”.

in collegamento con il nuovo testo dell’art. 59

“Il Presidente della Repubblica può nominare senatori cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Tali senatori durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente nominati”.

Non è del tutto chiaro il rapporto tra queste due disposizioni.

La prima attribuisce al Presidente della Repubblica la facoltà di nominare un numero definito (cinque) di senatori senza però specificare tra chi e quanto duri la loro carica. La seconda attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di nominare un numero questa volta indefinito di senatori tra coloro che abbiano illustrato la patria per meriti insigni, specificandosi altresì che la loro carica dura sette anni e che si tratta di senatori non rieleggibili.

Ora, se le due disposizioni non vengono messe chiaramente a sistema (con un rinvio), potrebbe insorgere il dubbio che esse introducano due categorie distinte di senatori di nomina presidenziale, con esiti evidentemente problematici. Anzitutto perché se per i senatori ex art. 59 la durata in carica e l'impossibilità di un secondo mandato risulterebbe *per tabulas*, sembra incerto il destino dei senatori ex art. 57. O anch'essi sono scelti dal Presidente tra i consiglieri regionali e tra i sindaci (ma ciò non è detto esplicitamente), e ciò potrebbe risolvere la questione della durata del loro mandato (che dovrebbe coincidere con quella degli organi delle istituzioni territoriali nei quali sono stati eletti), o, se così non fosse, il loro *status* resterebbe alquanto insufficientemente delineato. Urgono precisazioni.

Art. 63, comma 2 (inserito ex novo)

“Il regolamento (s'intende del Senato, ndr) stabilisce in quali casi l'elezione o la nomina alle cariche degli organi del Senato della Repubblica possono essere limitate in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali”.

Mi pare opportuno sottolineare – non è necessariamente una critica – che questa disposizione, volta a impedire preventivamente l’insorgere di incompatibilità “pratiche” nei sindaci o consiglieri regionali eletti senatori, consente alla fonte regolamentare del Senato di introdurre differenziazioni di *status* piuttosto importanti tra Senatori. L’accesso alle cariche interne al nuovo Senato (non si tratta quindi di dettagli) può essere limitato con norma interna, in tal senso facoltizzata dalla Costituzione. Se lo scopo pratico è chiaro, forse è discutibile questa delega del tutto generica alla fonte regolamentare interna. Fermo restando che la disciplina dell’accesso alle cariche degli organi del Senato è parte integrante dello *status* di ogni senatore, considerato che è tradizione che le linee essenziali dello *status* di parlamentare risultino direttamente dal testo costituzionale, e che sempre per tradizione tale *status* è solitamente ugualitario (quanto meno nelle *chances* iniziali di accesso alle cariche interne!), si dovrebbe semmai convenire che – nel caso di specie – le necessità pratiche di un’assemblea parlamentare i cui componenti ricoprono altre (spesso pervasive) funzioni, costringono a rivedere qualche abituale canone del diritto parlamentare. Anche da tali aspetti, apparentemente minori, risulta insomma che questo nuovo Senato della Repubblica è un’assemblea parlamentare con notevoli “specificità”.

Art. 64, quarto comma

“I membri del Governo hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute delle Camere. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono”.

Art. 64, ultimo comma (introdotto ex novo)

“I membri del Parlamento hanno il dovere di partecipare alle sedute dell’Assemblea e ai lavori delle Commissioni”.

Con riferimento al comma 4, non risulta chiara la *ratio* dell’eliminazione dell’inciso “*anche se non fanno parte delle Camere*”. La formulazione della disposizione stabilisce infatti che “*I membri del Governo hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere ...*”. Probabilmente, la scelta deriva dal fatto che la categoria dei membri del Parlamento (anche coloro che siedono al Governo)

soggiacciono alla nuova previsione del dovere di cui all'ultimo comma dell'art. 64. A tale proposito, però, non si possono che formulare dei dubbi.

Anzitutto, la scelta di stabilire un siffatto dovere non tiene conto di una circostanza di cruciale rilievo nel diritto parlamentare: ovverosia il valore "politico" che può talvolta connotare l'astensione dai lavori. La scelta di esprimere il proprio dissenso attraverso l'assenza dall'Aula piuttosto che dalla Commissione, lungi dall'essere sempre riconducibile a scarsa partecipazione alla vita istituzionale, è espressiva di volontà politica che, in quanto tale, deve a mio avviso continuare ad essere salvaguardata.

La norma, peraltro, pur a fronte della perentorietà del dovere formulato, non specifica quali sanzioni possono derivare dagli episodi di infrazione. Ma allora bisogna essere chiari sugli intendimenti di questa norma. Se si tratta di una disposizione dal contenuto eminentemente simbolico, occorre però avvertire che i Regolamenti parlamentari potrebbero "prenderla sul serio", integrando il precetto con sanzioni specifiche - in questo modo, però, mettendo a repentaglio il valore politico dell'astensione del parlamentare.

Dinanzi alle possibili torsioni del monito al rispetto dei doveri istituzionali dei parlamentari, la soluzione che qui si suggerisce è la eliminazione della disposizione, con conseguente reintroduzione del riferimento ai membri del Governo che facciano contestualmente parte del Parlamento nel comma 4 del nuovo testo.

Art. 66

In via preliminare, con riferimento a questa disposizione rilevo come non si sia voluta cogliere l'occasione per rivedere il sistema di verifica dei poteri del parlamentare così come originariamente prevista dal Costituente, e sul quale in effetti le sollecitazioni della dottrina sono state da sempre molteplici. Ma su questo non esprimo ulteriori considerazioni in ragione dell'ampiezza del tema.

Art. 66, comma ultimo (introdotto ex novo):

“Il Senato della Repubblica giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti. Delle cause ostative alla prosecuzione del mandato dei senatori è data comunicazione al Senato della Repubblica da parte del suo Presidente”.

Su questa disposizione ci si limita a osservare come, probabilmente, il “particolare” sistema congegnato per consentire la valutazione delle cause ostative presentatesi in corso di mandato sia volta ad assicurare l’emersione delle stesse in sede parlamentare; ad evitare cioè il rischio che, venuta ad esempio meno la carica di sindaco o di consigliere, il Senatore permanga in carica a causa di “errori” di trasmissione della dovuta informazione relativa alla cessazione della carica.

Art. 70, comma 4:

“Per i disegni di legge che dispongono nelle materie di cui agli articoli 114, terzo comma, 117, commi secondo, lettera u), quarto, quinto e nono, 118, quarto comma, 119, terzo, quarto, limitatamente agli indicatori di riferimento, quinto e sesto comma, 120, secondo comma, e 132, secondo comma, nonché per la legge di cui all’articolo 81, sesto comma, e per la legge che stabilisce le forme e i termini per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.”

La disposizione individua alcune materie per la cui approvazione è introdotto un procedimento peculiare, differente sia rispetto a quello richiesto dal comma primo (bicamerale), sia rispetto al meccanismo del richiamo (del Senato) di cui al comma 3.

Si tratta di casi nei quali la Camera può superare le modificazioni del testo proposte dal Senato *“solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti”*.

La norma è carente in merito alle conseguenze di un eventuale mancato raggiungimento della maggioranza assoluta richiesta per superare le proposte emendative del Senato.

Va a mio avviso immediatamente escluso che la conseguenza possa essere la promulgazione della legge così come emendata dal Senato. Una simile prospettiva risulta del tutto incoerente rispetto al sistema costruito, perché

significherebbe attribuire in via esclusiva e definitiva al Senato la funzione legislativa in materie di sicuro rilievo, anche nazionale.

L'effetto è allora la non promulgazione del disegno di legge. Anche in questo caso, tuttavia, bisogna considerare che viene attribuito al Senato un potere di veto di non poco conto, e che, conseguentemente, occorrerebbe ragionare a fondo sulle materie rispetto alle quali siffatto potere si esplicherebbe, nell'ottica, forse, di una loro riduzione.

Art. 70, comma 5

“I disegni di legge di cui all'articolo 81, quarto comma, approvati dalla Camera dei deputati, sono esaminati dal Senato della Repubblica che può deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione. Per tali disegni di legge le disposizioni di cui al comma precedente si applicano nelle medesime materie e solo qualora il Senato della Repubblica abbia deliberato a maggioranza assoluta dei suoi componenti.”

Andrebbe chiarito cosa intende la disposizione laddove specifica, nel secondo periodo, che per i disegni di legge di cui all'art. 81, quarto comma, le disposizioni del comma quarto dell'art. 70 *“si applicano nelle medesime materie”*.

Art. 70, comma 6

“Il Senato della Repubblica può, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati”.

La norma attribuisce al Senato, almeno potenzialmente, un potere enorme; ovvero di fornire pareri, anche non richiesti, rispetto a qualsiasi atto “all'esame” della Camera, potendo dunque sovrapporre la propria voce rispetto ad una attività legislativa in corso. Occorre a mio avviso fare attenzione nell'inserire nel tessuto costituzionale simili punti di contatto e dunque fonti di potenziale frizione tra le due Camere.

Art. 71, nuovo comma 2

“Il Senato della Repubblica può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, richiedere alla Camera dei deputati di procedere all’esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera dei deputati procede all’esame e si pronuncia entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato della Repubblica”.

Anche questa norma pare attribuire al Senato, che ha la facoltà, con delibera a maggioranza assoluta, di chiedere alla Camera dei deputati di procedere all’esame di progetti di legge nel termine di sei mesi, un peso notevole. Potenzialmente, infatti, il Senato può così esercitare l’iniziativa legislativa (a carico della Camera) su qualsiasi materia, anche dunque su ambiti non concernenti l’interesse regionale; in secondo luogo, non è di scarso significato “politico” che l’esame di un progetto di legge sia sollecitato dal Senato con una maggioranza così ampia.

Art. 72, comma 7

“Esclusi i casi di cui all’articolo 70, primo comma, e, in ogni caso, le leggi in materia elettorale, le leggi di ratifica dei trattati internazionali e le leggi per la cui approvazione è prescritta una maggioranza speciale, il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge, indicato come essenziale per l’attuazione del programma di governo, sia iscritto con priorità all’ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta.

Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale. In tali casi, i termini di cui all’articolo 70, terzo comma, sono ridotti della metà”.

La norma prevede che il Governo possa chiedere alla Camera dei deputati di deliberare entro 60 gg. rispetto a disegni di legge indicati come “essenziali per l’attuazione del programma di governo”, e per questo iscritti con “priorità” all’ordine del giorno. Si tratta di una norma molto importante, che ben si inserisce nell’impianto della riforma, laddove essa si propone, tra l’altro, di istituire canali decisionali improntati a maggiore efficienza. La previsione della possibilità per il Governo di ottenere tempi più celeri e soprattutto certi per la discussione e sottoposizione a voto di provvedimenti legislativi importanti per l’indirizzo politico governativo costituisce una apprezzabile novità, che, almeno potenzialmente, potrebbe di contro depotenziare il ricorso “sfrenato” all’istituto della decretazione d’urgenza.

Si tratta solo di valutare se il termine di 60 gg. sia congruo, sebbene, trattandosi della delibera di una sola Camera, i dubbi paiono affievolirsi.

Artt. 73 e 134 Cost.:

“Le leggi che disciplinano l’elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale su ricorso motivato presentato da almeno un terzo dei componenti di una Camera, recante l’indicazione degli specifici profili di incostituzionalità. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni e, fino ad allora, resta sospeso il termine per la promulgazione della legge. In caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non può essere promulgata”.

Si tratta di un meccanismo che ricorda assai da vicino il controllo preventivo previsto in Francia dall’art. 61 della Costituzione della V Repubblica.

Il controllo preventivo che si propone di inserire riguarda solo la legge elettorale per la designazione dei componenti delle Camere. Il nuovo meccanismo di controllo di costituzionalità, allora, ha un ambito di applicazione limitato.

L’obiettivo perseguito è evidentemente quello di prevenire la contestazione della legge elettorale dopo la sua entrata in vigore. In questo senso si intende fare, per così dire, tesoro dell’esperienza recente che ha conosciuto, all’inizio di quest’anno, per la prima volta nel nostro Paese, la dichiarazione di incostituzionalità della legge elettorale con la quale era stato eletto il Parlamento in carica.

In altre parole, introducendo il controllo preventivo sulle leggi elettorali si vorrebbe metterle al riparo da censure successive, che potrebbero risultare cariche di conseguenze destabilizzanti, anche sul piano politico.

Tuttavia, pur dovendosi ritenere lodevole l’obiettivo perseguito, la disciplina proposta non va esente da qualche critica.

In primo luogo, si stabilisce che i parlamentari che propongono il ricorso debbono indicare gli specifici profili di incostituzionalità. Si vuole, evidentemente, limitare il campo di esame delle leggi elettorali. La scelta, però, rischia di non essere coerente con l’obiettivo di cui si è detto. In particolare, limitare il controllo delle leggi elettorali ai soli vizi denunciati non mette al riparo

le medesime leggi da eventuali censure successive che evidenziassero motivi di legittimità costituzionale non esaminati in precedenza. Il rischio, allora, di dichiarazioni di incostituzionalità in sede incidentale non viene totalmente scongiurato.

Inoltre, il rischio da ultimo denunciato permane nel caso in cui il giudizio preventivo si concluda con una dichiarazione di infondatezza. Infatti, diversamente dal sistema francese, le sentenze di rigetto della Corte costituzionale non impediscono la riproposizione delle censure.

Per rendere più coerente la disciplina esaminata si potrebbe valutare l'introduzione di due correttivi. Da una parte si potrebbe affidare alla Corte costituzionale il compito di esaminare l'intera legge elettorale rispetto a tutte le norme costituzionali. Dall'altra, si potrebbe prevedere che le leggi elettorali, una volta esaminate in via preventiva, non possano essere impugnate in via incidentale.

Art. 74:

“Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione, anche limitata a specifiche disposizioni. Qualora la richiesta riguardi la legge di conversione di un decreto adottato a norma dell'articolo 77, il termine per la conversione in legge è differito di trenta giorni. Se la legge o le specifiche disposizioni della legge sono nuovamente approvate, questa deve essere promulgata”.

Il nuovo art. 74 Cost. è una norma che merita particolare attenzione e ponderate riflessioni, in quanto con essa si attribuisce al Capo dello Stato il potere di rinvio *parziale* delle leggi: prima della promulgazione, il Presidente può in base a questo nuovo potere chiedere un riesame di alcune parti del testo del disegno di legge, promulgandone, simmetricamente, la parte non rinviata – almeno ad una prima lettura pare che la norma introduca nel sistema, accanto al potere di rinvio parziale, anche il potere di promulgazione parziale, ma sul punto v. *infra*.

Tale innovazione nasce verosimilmente in risposta alla prassi degli emendamenti eterogenei al contenuto del decreto legge, inseriti nel disegno di legge

conversione. In conseguenza di simile prassi, il Capo dello Stato si trovava infatti ad esaminare in sede di promulgazione norme mai sottoposte al proprio controllo in precedenza (né al momento dell'autorizzazione alla presentazione del disegno di legge alle Camere, né ancora prima, al momento dell'emanazione del decreto legge), e allo stesso tempo frutto di forzature nel ricorso alla procedura della conversione del decreto legge. Tuttavia, dinanzi al rischio di decadenza dell'intero decreto legge, per effetto del rinvio, il Presidente della Repubblica si è quasi sempre astenuto dall'esercitare l'attribuzione del potere di cui all'art. 74 Cost. in riferimento a leggi di conversione, ritenendo tendenzialmente preferibile evitare la conseguenza, devastante, della decadenza dell'intero decreto. Proprio in ragione delle storture connotanti la prassi descritta, il Capo dello Stato si è interrogato, come risulta da alcuni comunicati del Quirinale, sulla possibilità di rinviare solo le parti del disegno di legge di conversione frutto di emendamenti eterogenei, optando però, complice il silenzio della Costituzione, per una lettura restrittiva del proprio potere.

Allo specifico problema del deterrente al rinvio delle leggi di conversione dei decreti legge, costituito dalla sua prossima decadenza per lo spirare del termine della conversione, il disegno di legge costituzionale fa fronte in modo mirato, prevedendo che in caso di rinvio di legge di conversione il termine per il riesame della Camera, e eventualmente del Senato, sia differito di 30 giorni. Si tratta di una norma utile ed apprezzabile, che da sola sarebbe bastata allo scopo di consegnare nelle mani del Presidente della Repubblica il pieno potere di rinvio delle leggi di conversione.

L'altra modifica strutturale all'assetto del potere presidenziale di controllo, che consiste nella previsione del rinvio parziale, pare invece ultronea rispetto a questo scopo e indubbiamente problematica.

Infatti, attribuire al Capo dello Stato il potere di rinvio parziale significa affidargli un compito molto delicato, almeno in parte assimilabile all'esercizio del potere legislativo. La facoltà di dividere in due parti il testo di un disegno di legge, approvato in modo unitario dal Parlamento, una delle quali necessiterà per

diventare legge di una ulteriore approvazione della Camera, mentre l'altra è oggetto di promulgazione ed è destinata ad acquisire subito efficacia di legge, pare espressione non solo di una funzione di controllo, ma anche di una funzione, quantomeno, di indirizzo politico, dipendendo la frazione dell'atto da una valutazione relativa alla tempistica dell'entrata in vigore dell'atto stesso.

Occorre dunque richiamare l'attenzione del legislatore costituzionale sul nuovo volto che il potere di rinvio assumerebbe, affinché le conseguenze dell'incremento dei poteri presidenziali in sede di promulgazione non siano sottovalutate.

Sia consentito poi un rilievo di natura formale: nel nuovo art. 74 Cost. mancano specificazioni in ordine alla possibilità, da parte del Capo dello Stato, di procedere alla promulgazione delle parti del disegno di legge non rinviate in caso di rinvio parziale. Una lettura riduttiva della norma, suffragata dalla formulazione dell'ultimo comma dell'articolo, per cui *“se la legge o le specifiche disposizioni della legge sono nuovamente approvate, questa deve essere promulgata”*, potrebbe indurre a ritenere la promulgazione parziale comunque non praticabile.

In questo caso, però, il senso della modifica costituzionale verrebbe quasi completamente meno, potendo già oggi il Capo dello Stato limitare il proprio messaggio motivato ad alcune parti del disegno di legge. L'unica conseguenza del nuovo testo dell'art. 74 Cost. sarebbe la “cristallizzazione” delle parti di disegno di legge non rinviate, che la Camera (e il Senato) non potrebbero più modificare, mentre oggi la decisione di limitare il dibattito del disegno di legge rinviato alle sole parti oggetto del messaggio presidenziale è rimessa esclusivamente alle due assemblee legislative. Siffatta limitazione del potere legislativo delle Camere, dopo il rinvio, costituisce però una conseguenza forse sproporzionata, posto che l'accoglimento dei rilievi presidenziali sulle parti di legge oggetto del rinvio ben potrebbe richiedere aggiustamenti o interventi alle altre parti del disegno di legge da parte del Parlamento.

In conclusione, qualora si ritenga di mantenere la previsione del potere di rinvio parziale, su cui si invita il legislatore costituzionale a riflettere con particolare attenzione, si suggerisce comunque di prevedere esplicitamente che ad esso consegua la promulgazione parziale della legge.

Art. 75, comma 3:

“La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto o, se avanzata da ottocentomila elettori, la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi”.

Pur non intervenendo su aspetti legati all'ammissibilità del *referendum* da parte della Corte costituzionale, che pure forse avrebbero meritato una riflessione (ad esempio in merito ai requisiti del quesito, o al divieto di *referendum* manipolativi), date le incertezze prodotte dalla oscillante giurisprudenza costituzionale, il legislatore costituzionale si è preoccupato di far fronte al problema dell'uso distorto dell'astensionismo, surrettiziamente usato dalle forze politiche contrarie all'accoglimento del quesito referendario al fine di ostacolare il raggiungimento del quorum.

Quest'ultimo consiste infatti, nel caso in cui il quesito sia stato richiesto da un numero di elettori superiore a 800.000, nella maggioranza dei voti validi alle ultime elezioni alla Camera dei Deputati. Diversamente, il *quorum* rimane quello vigente, della maggioranza degli aventi diritto di voto.

La presenza di due diversi *quorum* di per sé suscita perplessità, in quanto gli effetti del *referendum* sono sempre i medesimi e, se accolto, portano all'abrogazione della legge approvata dai rappresentanti del corpo elettorale.

Non è una scelta del tutto convincente, inoltre, quella di ancorare il *quorum* alle precedenti elezioni dell'Assemblea legislativa statale, posto che, nel caso di bassissima affluenza alle urne nelle consultazioni precedenti il *referendum*, una minima frazione di elettori potrebbe determinare l'abrogazione di una legge statale. Si potrebbe quindi ragionare sull'introduzione di un *quorum* minimo di elettori da raggiungere anche nell'ipotesi in cui i quesiti referendari siano

promossi da più di 800.000 elettori.

Art. 77, ultimi 4 commi aggiunti ex novo:

«Il Governo non può, mediante provvedimenti provvisori con forza di legge: disciplinare le materie indicate nell'articolo 72, quinto comma; reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi; ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento.

I decreti recano misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

L'esame, a norma dell'articolo 70, dei disegni di legge di conversione dei decreti, è disposto dal Senato della Repubblica entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati e le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del testo.

Nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto».

La nuova formulazione dell'art. 77 Cost., che recepisce ed eleva a rango costituzionale i limiti alla decretazione d'urgenza contenuti nell'art. 15 della l. n. 400 del 1988, pare particolarmente apprezzabile.

Si tenga conto che sia la Corte costituzionale sia il Presidente della Repubblica (si vedano, in particolare, il messaggio di rinvio del Capo dello Stato avente ad una delibera legislativa di conversione di un decreto legge recante “*disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura*”, e la lettera inviata dal Capo dello Stato il 23 febbraio 2011 ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio a proposito della legge di conversione del d.l. 225/2010, c.d. “milleproroghe”), avevano già considerato e trattato l'art. 15 della l. n. 400 del 1988 come una legge di natura “ordinamentale”, o, detto altrimenti, “esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost.” (cfr. la sent. n. 22 del 2012).

L'inserimento dei limiti alla decretazione d'urgenza nel testo costituzionale ha tuttavia un valore importante, perché concorre a rafforzarne l'efficacia e consentirà alla Corte costituzionale di utilizzarli direttamente come parametri costituzionali.

Infine, si ricordi che questa previsione non può essere letta disgiuntamente dalla norma che attribuisce al Governo il potere di indicare i disegni di legge essenziali alla realizzazione del suo programma, la cui deliberazione deve avvenire nei tempi certi di 60 giorni da parte della Camera dei Deputati (v. supra, sub art. 72), rispetto alla quale si è già espresso un particolare apprezzamento.

Art. 83, terzo comma:

“Dopo il quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dell'assemblea. Dopo l'ottavo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta”.

Il Capo dello Stato continua ad essere eletto dal Parlamento in seduta comune. Poiché il Senato rappresenta le istituzioni territoriali ed è composto da consiglieri regionali, coerentemente si è ritenuto di abrogare la norma che inseriva nel collegio dotato del potere di eleggere il Presidente della Repubblica i delegati regionali.

Si è ritenuto poi di procrastinare lo scrutinio per cui è sufficiente la maggioranza assoluta, che dal terzo passa all'ottavo: tale modifica dovrebbe incarnare una ulteriore cautela e consentire di porre al riparo la carica del Capo dello Stato da accordi in seno alla mera maggioranza.

Si tratta di innovazioni apprezzabili, che si suggerisce quindi di tenere ferme.

Art. 117 (Notazioni generali; per il testo dell'intero articolo v. il DDL di riforma allegato)

Il testo della riforma incide profondamente sul vigente assetto della distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, ridefinendo il Titolo V nel senso di un (apprezzabile) recupero al primo di materie di cruciale interesse nazionale.

In questo senso, è coerente e del tutto condivisibile l'aver previsto al comma quarto dell'art. 117 che quando lo richieda *“la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale”*, la legge

dello Stato, su proposta del Governo, possa intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva statale.

Soprattutto, però, la riconfigurazione del riparto di competenze ha di mira una semplificazione del quadro e la riduzione del contenzioso che, a partire dal 2001, si è andato accumulando alla Corte costituzionale proprio in ragione delle difficoltà di tracciare linee nette tra i differenti ambiti previsti dall'attuale art. 117 Cost.

In quest'ottica, è certamente condivisibile la volontà di eliminare la categoria delle materie di competenza concorrente, che ha causato non di rado "sovrapposizioni" tra legislazione statale e legislazione regionale. Ne consegue che, nella sua nuova versione, l'art. 117 Cost. contemplerà solo un elenco di materie di competenza esclusiva statale, un elenco di materie di competenza esclusiva regionale, una clausola residuale che attribuisce ancora una volta alle Regioni "*ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato*". In ogni caso, non posso esimermi dal rilevare come vi sia il rischio che gli elementi di incertezza che si intendono ridurre finiscano per essere soppiantati da ulteriori elementi di potenziale confusione sul piano interpretativo. In diversi casi, infatti, nell'ambito del primo degli elenchi di materie previsti dal nuovo art. 117, si fa riferimento alla nozione di "*disposizioni generali e comuni*". Allo Stato, in particolare, sono affidate in via esclusiva "*disposizioni generali e comuni per la tutela della salute*", "*per la sicurezza alimentare*", "*per la tutela e la sicurezza del lavoro*", nonché "*sull'istruzione*".

Vero è che sul piano teorico è possibile, anche sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, operare una distinzione tra "*disposizioni generali*" e la categoria dei "*principi fondamentali*" spettanti allo Stato nelle materie di competenza concorrente. In particolare, stando appunto alla ricostruzione del Giudice costituzionale (si vedano le decisioni concernenti la materia dell'istruzione), i principi fondamentali, a differenza delle norme generali, necessitano di attuazione da parte del Legislatore regionale.

Ad ogni modo, non si può non segnalare il rischio che la distinzione sul piano teorico non sempre riuscirà a trovare lineare sviluppo nella legislazione statale, e che, dunque, la potenziale riduzione del contenzioso costituzionale che certamente conseguirà alla eliminazione della categoria delle materie a competenza concorrente non sia almeno in parte compromessa dalla diffusione, quantitativamente e qualitativamente non irrilevante, nel nuovo testo di clausole siffatte. Si consideri, peraltro, che oltre alla nozione di “disposizioni generali e comuni”, nell’art. 117 compaiono altre formule “problematiche”: ad esempio, in materia di procedimento amministrativo, si parla di “*norme ... tese ad assicurarne l’uniformità sul territorio nazionale*”; oppure, di “*disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni*”.

Un’ultima notazione che si collega anche a quanto appena detto. L’esperienza prodottasi a partire dal 2001 ha evidenziato non poche criticità derivanti dalla disomogeneità con la quale, sul piano territoriale, viene trattata la materia della “salute”, che nell’attuale assetto costituzionale rientra tra le materie di competenza concorrente (salva l’attribuzione allo Stato della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni). Se, dunque, è vero che l’attrazione della materia “salute” nelle competenze esclusive statali dovrebbe risolvere tali criticità, è altresì necessario sottolineare che avendo in realtà lo Stato il compito di occuparsi delle “*disposizioni generali e comuni per la tutela della salute*”, ed essendo affidata in via esclusiva alle Regioni la materia relativa alla “*programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali*”, non si può escludere che ne sorgano altre. Su questo punto, mi sento di suggerire un’attenta valutazione.

Art. 117, comma 3:

“Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche”.

Questa previsione desta qualche perplessità. Anzitutto, essa in qualche modo si intreccia con quanto previsto dall’art. 70, comma primo, che affida alla

competenza collettiva di entrambe le Camere la “*attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche*”. Si ricordi, inoltre, che le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei senatori tra i Consiglieri regionali e i Sindaci viene ancora una volta adottata con legge bicamerale.

Ora, dalla lettura a sistema di queste disposizioni dovrebbe ricavarsi che la tutela delle minoranze linguistiche con specifico riguardo alla elezione in Parlamento (non solo quindi in Senato) sfugge alla competenza del Parlamento stesso, e viene conferita alle singole Regioni. La previsione appare eccentrica, perché attribuisce alle Regioni un pezzo della legge elettorale concernente le Assemblee nazionali. Si corre peraltro il rischio che si creino notevoli problemi in sede di armonizzazione delle diverse legislazioni regionali e quella nazionale.

Art. 135 Cost.:

“La Corte costituzionale è composta di quindici giudici, dei quali un terzo nominati dal Presidente della Repubblica, un terzo dalle supreme magistrature ordinarie ed amministrative, tre dalla Camera dei Deputati, due dal Senato della Repubblica”.

La novità, come si vede, consiste nell’aver sottratto alla decisione del Parlamento in seduta comune l’elezione di cinque giudici costituzionali, e di averla distribuita tra Camera e Senato. Mi domando se il legame che si viene a creare in fase genetica tra l’Assemblea del Senato e i due giudici costituzionali ad essa spettanti non comporti il rischio che costoro si facciano in Corte portatori dell’interesse regionale, e che questa scelta (evidentemente consapevole) non porti a conflittualità in seno alla Corte tra posizioni stataliste e posizioni regionaliste.