



I molti squilibri di un progetto

di Umberto Allegretti

di prossima pubblicazione in: *“ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione”*

1. Il progetto di riforma costituzionale approvato dal Senato merita le più gravi critiche, innanzi tutto e più fortemente che su ogni altro aspetto, per quanto riguarda le modifiche alla forma di governo.

A questo proposito è superfluo ripetere tutte le particolari osservazioni già avanzate da molti e argomentate in altri interventi di questo libro. Il potenziamento estremo della figura del primo ministro attraverso la sua sostanziale elezione diretta e la sua esenzione dalla fiducia iniziale del parlamento; il potere che gli è dato di forzare la Camera dei Deputati all’approvazione delle misure legislative da lui ritenute essenziali; l’automaticità dello scioglimento della Camera conseguente alla sfiducia e il larghissimo potere di determinarlo in altri casi da lui esclusivamente valutati facendo così venir meno un essenziale contrappeso alla forza dell’Esecutivo: tutte queste prerogative, assieme ad altre minori ma non certo inessenziali (quale il potere di nomina e revoca dei ministri sottratto, anche per casi gravi, ad ogni controllo del Presidente della Repubblica), ne irrigidiscono la supremazia oltre la realtà attuale e oltre ogni ragionevolezza. Dunque, non solo il Parlamento (o almeno la Camera) è messo nelle sue mani; ma la collegialità stessa del Governo è sminuita poiché quei poteri sono conferiti solo a lui; gli strumenti di contrappeso in mano al Presidente della Repubblica sono per gran parte vanificati; è impedito il rovesciamento in Parlamento della maggioranza elettorale ma inoltre la stessa maggioranza trova difficoltà a svolgere il suo ruolo di controllo del primo ministro, quale si esplica nel sistema inglese. Insomma, il potere personale del premier sembra sostituire ogni articolazione della forma di governo, giustificando la definizione di chi (Elia) parla di “premierato assoluto”.

Queste modifiche costituiscono quindi una vera e propria alterazione della forma di governo: darebbero origine, come viene rilevato, ad una democrazia di mera investitura che, in realtà, corrisponde a un allontanamento tout court dalla forma democratica. All’osservazione, che chi scrive

ha fatto altra volta in questa direzione sostenendo che una revisione della Costituzione con questo contenuto è preclusa dai limiti intrinseci al potere di revisione perché - tanto più nel contesto della storia e della struttura politica e socio-culturale italiana - altera uno dei principi fondamentali, quello democratico (Allegretti, in Ripepe e Romboli, 1995) aderì Dossetti, in *I valori della Costituzione italiana, 1996*).

Ma si tratta solo di questo o c'è qualcosa perfino di più grave? Purtroppo si deve dire che una alterazione di questo tipo va contro i diritti e doveri fondamentali dei cittadini garantiti dalla prima parte della Costituzione. Se è vero infatti che il pluralismo e l'equilibrio dei poteri sono strettamente funzionali alla garanzia dei diritti dei cittadini e assieme a quella garanzia sono elemento essenziale d'una costituzione democratica, come si aveva piena consapevolezza sin dalla prima manifestazione in Europa dell'idea costituzionale moderna (si ricordi infatti la dizione dell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789), la caduta di quel pluralismo solo apparentemente si limita alla revisione della seconda parte della Costituzione repubblicana, in realtà lede direttamente la prima parte. Non si vuol dire con questo (mi pare qui opportuno l'avvertimento di Dogliani) che con la riforma sia messa in gioco direttamente l'intera Costituzione e quasi si pervenga a una costituzione nuova. Altre volte anche chi scrive ha rilevato che la Costituzione repubblicana ha finora, nell'insieme, vittoriosamente mostrato la sua resistenza ai lunghi attacchi subiti. E pensiamo che, anche nel malaugurato caso che questa riforma passi ogni grado di approvazione, l'intera prima parte e altre parti della Carta rimangono in vigore e, con tutta la forza giuridica, politica ed etica che contengono, sono in grado - attraverso interpretazione e prassi adeguate - di affermare la propria vitalità e il proprio primato. E tuttavia non pare dubbio che, se questo tipo di riforma organizzativa verrà approvata, saranno introdotte nel corpo della Costituzione contraddizioni pericolose, che sottoporranno a grave sforzo i principi, i diritti e i doveri su cui tutto l'edificio si basa.

1.2. Ma anche chi rifiutasse di porsi in questa, che è la vera prospettiva dirimente dell'intera questione, dovrebbe convenire su un altro livello di osservazioni. Il cambiamento della forma di governo che il progetto mette in piedi interviene in un contesto di evoluzione delle condizioni politiche, della legge elettorale, dei comportamenti politici abituali, dei regolamenti parlamentari e delle convenzioni costituzionali, che ha già portato a una situazione ben diversa dal passato, allorquando si lamentavano la inefficienza e instabilità del sistema di governo. Hanno portato, cioè, a una situazione di reale forza del Governo e del suo presidente e di loro superiorità sul Parlamento (esso stesso ormai di troppo indebolito) come su tutte le altre componenti del sistema, al punto che

giustamente si è parlato delle tendenze alla riforma costituzionale concretizzate nell'attuale disegno di legge come di "risposte vecchie a situazioni nuove" (Onida, in *Il Mulino*, n. 1/2004).

Una tale evoluzione che, sotto quest'aspetto, ha portato il nostro paese a raggiungere tardi la condizione di altri paesi simili, dimostra la fondatezza dell'osservazione di metodo, anch'essa riscontrabile in molti osservatori, che la forma di governo - quella parlamentare, ma non solo - ha rilevanti caratteri di elasticità che consentono ch'essa si connoti diversamente secondo le condizioni politiche, anzi politico-sociali, e le modalità attuative che di volta in volta maturano (una citazione classica può essere quella di Elia, *Governo, forme di*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX).

Ne segue che la cosiddetta ingegneria costituzionale non è strumento necessario per conseguire risultati di stabilità e autorevolezza del Governo; anzi l'affidarsi ad essa può essere fonte di gravi inconvenienti, se ha l'effetto di andare oltre il segno, pregiudicando altri principi del sistema e irrigidendo eccessivamente i rapporti costituzionali e politici. Il che avverrebbe precisamente con le previsioni dell'attuale disegno di legge, che passa la misura auspicabile di rafforzamento dell'Esecutivo, anzi del suo capo, ingenerando quindi il grave di rischio di un potere personale dispotico. Oggi questo sarebbe affidato all'attuale capo della maggioranza di destra, ma con esso, nel caso di rovesciamento della maggioranza presente, ci si troverebbe a fare i conti in qualunque nuovo assetto politico.

L'Italia sarebbe del resto uno dei pochi paesi democratici ad affidarsi ad un modello di questo tipo, poiché, appunto, risultati adeguati al bisogno di autorevolezza e stabilità dei governi sono stati raggiunti in Europa senza accorgimenti così estremi nell'ambito del regime parlamentare. L'unico diverso caso della Francia, che ha fatto ricorso, col passaggio dalla quarta alla quinta repubblica, a un cambiamento costituzionale della forma di governo, oltre ad essere stato suggerito da condizioni di instabilità assai più accentuate che da noi e in condizioni internazionali (legate alla sfida alla condizione semiimperiale in cui essa allora si trovava) ben diverse dalle nostre, è risultato privo, alla resa dei conti, di svantaggi eccessivi per le caratteristiche diverse dalle nostre del sistema francese nel suo insieme, caratterizzato dai robusti contrappesi di un apparato amministrativo coeso e funzionante, da una tradizione culturale di critica sempre vivace e da uno spiccato senso di equilibrio, malgrado tutto, dell'esponente politico (De Gaulle) che venne a fruire di quei poteri; oltretutto, in definitiva, dalla ritrovata robustezza della struttura dei partiti e dall'attenuazione nella pratica di alcune componenti del modello formale.

Per tutte queste considerazioni appare incongruo (ci si riferisce a Barbera e Ceccanti, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1995) richiamarsi alle proposte a suo tempo fatte in Francia, e del resto diverse da quelle attuate, da alcune correnti di pensiero filosofico e giuridico maturate nell'ambito, in

parte, del cattolicesimo politico, e che avrebbero ispirato in una tarda fase il pensiero di Mortati (v. ora su questo Ceccanti, in *Aggiornamenti sociali*, n. 2/2004).

Come pure non è il caso di insistere su una pur lodevole autocritica per proposte simili a quelle della legge in discussione fatte nell'ambito del centro-sinistra, le quali - oltre ad essere spiegate da un clima di cultura egemonica (alla quale da ultimo si è richiamato Tronti nella relazione all'Assemblea del CRS del 2 aprile 2004, in corso di pubblicazione in *Democrazia e Diritto*, n. 1/2004) che ora accenna a entrare in difficoltà - erano motivate da una situazione dei rapporti tra poteri diversa da quella che ormai si è imposta.

Semmai, è da curare come un bene da salvaguardare, in seno a entrambi i poli, l'attenzione al contesto complessivo dei rapporti politici, che non è certo garantito una volta per tutte, ma che deve al contrario essere curato rinforzando la solidità dei partiti e l'unità delle coalizioni.

2. Ma forti critiche al progetto meritano anche il rafforzamento ulteriore (rispetto al nuovo titolo V) del ruolo delle Regioni e il connesso - ma come vedremo impropriamente connesso - nuovo modello di bicameralismo.

Sul primo punto (mentre si rinvia ad altri contributi per analisi più complete) chi scrive ritiene che non ci si possa limitare a rilevare le incertezze che le nuove formule di attribuzione di competenza esclusiva alle Regioni su istruzione, salute e polizia genereranno - il che nessuno potrebbe negare - sul riparto dei poteri legislativi tra Stato e Regioni: incertezze sicuramente gravi e che perciò stesso dovrebbero dar motivo a una revisione delle formule adottate. Ma occorre anche scegliere la lettura più accettabile tra i due orientamenti, prospettati in dottrina e presenti nell'andamento del dibattito politico, sugli effetti che produrrebbe l'attribuzione delle nuove competenze: la lettura che sottolinea il carattere eversivo per l'uguaglianza dei diritti di cittadinanza e quindi per l'unità della Repubblica che vi sarebbe insito; e quella per la quale il fatto che tali competenze si aggiungano, senza sostituirle, alle norme già esistenti sulla ripartizione della potestà legislativa tra Stato e regioni le privi di quelle potenzialità, in quanto le competenze esclusive statali sui livelli essenziali dei diritti dei cittadini e sulle norme generali sull'istruzione e quella sui principi fondamentali in materia di istruzione e di tutela della salute, nonché la qualifica come "locale" della competenza regionale in tema di polizia, lascerebbero nelle prerogative dello Stato le decisioni essenziali su tutt'e tre queste delicatissime materie.

Chi scrive - pur sapendo che giurisprudenza e dottrina, nel caso che queste norme entrino in vigore, non mancano dei mezzi per far prevalere attraverso l'interpretazione, in un'ottica di limitazione del danno, una situazione di riparto dei poteri favorevole al mantenimento dell'unità

nazionale e dell'uguaglianza dei diritti di cittadinanza - ritiene di per sé più fondata, e piena di potenzialità idonee a prevalere nella pratica, la lettura più pessimistica. Ciò non solo perché il valore simbolico di eversione di quei valori scaturiente dalla lunga battaglia della Lega per quest'obiettivo sprigionerà una notevole energia in questa direzione. Ma anche per una serie di dati interpretativi, da altri sottolineati. Così la portata delle parole "polizia locale", raffrontate a quelle "polizia amministrativa", e suffragata da intenzioni palesate nei lavori preparatori, favorisce un'interpretazione estensiva che porterebbe a comprendere nella nuova competenza il contrasto alla criminalità comune, tolta solo la grande criminalità. L'assegnazione della "assistenza", per un verso, e della "organizzazione", per altro verso, riferite alla salute, potrebbe significare l'attribuzione alle Regioni delle decisioni sull'intera organizzazione e azione di quello che oggi è il servizio sanitario nazionale. La "organizzazione scolastica", a sua volta, potrebbe portare a regionalizzare integralmente il servizio scolastico, non tanto pregiudicando direttamente il livello di "prestazione" per il diritto all'istruzione dei cittadini né assorbendo le "norme generali sull'istruzione" - che restano allo Stato sulla base delle precedenti disposizioni - quanto a sciogliere quell'unitarietà di organizzazione della scuola, voluta dalla previsione dell'art. 33 - che ribadisce tutta la tradizione politica e culturale dell'Italia unita - in funzione, non tanto o non solo, della soddisfazione di un diritto dei cittadini, quanto della formazione civile degli italiani, al di là delle differenze di credo e di territori. Una conferma di tutte le tensioni a cui modifiche della parte organizzativa possano sottoporre i grandi diritti e doveri dei cittadini e dei pubblici poteri posti a fondamento dell'edificio costituzionale.

2. 2. Ma vogliamo dedicare una maggiore analisi al modello di bicameralismo, che ha una stretta connessione sia con le riforme in senso federale che con quelle del Governo e dei poteri centrali in genere. Si tratta d'un campo in cui certamente esistono difficoltà notevoli a trovare le soluzioni migliori, e quindi anche possibilità di dissenso rilevanti anche fra coloro che partono da un terreno comune; ma non è questa una buona ragione (tutt'al contrario) per continuare come in passato a rinviare il problema o per dargli soluzioni approssimative, contraddittorie o arrischiate.

Nel modello del progetto, la camera senatoriale è configurata come "Senato federale" e dovrebbe pertanto (come teorizzava la relazione governativa al disegno di legge e come si continua a sostenere da chi lo condivide) essere "espressione nel Parlamento nazionale delle autonomie regionali". Ma questo non è.

La scelta ancora una volta effettuata (come in molti progetti del passato - per esempio in quello dell'ultima Commissione bicamerale - e nonostante le soluzioni in altra direzione che da tempo

vengono riproposte) a favore dell'elezione popolare diretta porta inevitabilmente alla prevalenza del legame partitico o comunque politico nazionale rispetto all'appartenenza alle entità territoriali.

La moltiplicazione degli accorgimenti volti a rendere questa forma di elezione congruente con l'idea nominalmente messa alla sua base non raggiunge lo scopo. A prescindere da osservazioni circa altre incoerenze di dettaglio delle norme proposte - per le quali si rinvia ad altri contributi (Bilancia, la quale però complessivamente apprezza l'innovazione proposta per il bicameralismo) - si tratta sempre di strumenti di collegamento tra senato e regioni che restano assai deboli. I requisiti posti all'eleggibilità non sono sufficienti (malgrado quanto si sostiene fin dalla relazione governativa) al radicamento territoriale degli eletti, in presenza dei vincoli partitici nazionali e della possibile (e prevedibilmente normale) estraneità dei senatori a cariche istituzionali ricoperte negli enti territoriali. I rapporti di informazione e collaborazione che dovrebbero essere mantenuti tra senatori e organi regionali sono difficili da tradurre in sedi, procedure, vincoli ed effetti precisi (come pur si auspica) e si raccomanderanno in sostanza alla buona volontà reciproca. Le audizioni rispettive in sede senatoriale e in sede regionale sono (anche questo viene notato) uno strumento eventuale e rimesso all'iniziativa dei consultandi. La modalità più spesso condivisa, ma a fatica introdotta nel testo, della contemporaneità tra le elezioni del senato e delle regioni - a parte l'effetto che può provocare di una durata riaccurciata del consiglio (nel caso che sia intervenuto il suo scioglimento anticipato) determinante un grave sacrificio dell'autonomia locale - se si argomenta dall'esperienza effettiva del nostro sistema politico giocherà in prevalenza nel senso di subordinare la scelta dell'elettorato a considerazioni relative al quadro politico nazionale piuttosto che a quelle attinenti al quadro regionale: ancora una volta, insomma, il trascinamento avverrà a favore del centro e contro le esigenze dell'autonomia.

La realtà è che l'unico modo di fare della seconda camera una vera camera territoriale è quello che in essa siedano membri eletti dalle istituzioni locali, che inoltre siano in atto titolari di cariche in seno a quelle istituzioni. Solo per questa via il legame con gli enti autonomi, senza annullare ovviamente l'appartenenza partitica, è in grado di farsi sentire concretamente e saldamente. Ciò è tanto vero che, dove c'è l'elezione indiretta da parte delle regioni ma non è imposta l'appartenenza in atto al Parlamento o all'Esecutivo locale (caso austriaco), per comune esperienza quel legame non pesa adeguatamente. Un'altra conferma viene dall'evoluzione dei più antichi stati federali: nel Senato degli Stati Uniti, dopo la riforma che ha introdotto l'elezione popolare diretta e malgrado l'incidenza che, almeno nel senso dell'equilibrio tra le entità federate mantiene la parità di membri degli Stati, trionfa ormai il carattere nazionale della seconda camera (lo mostra un incisivo studio di Dehousse, in *Le Regioni*, 1989).

Ma per comprendere meglio la natura del problema che ci sta di fronte, bisogna riflettere con maggiore attenzione di quanto di solito non si faccia al contenuto e alla complessità dei ruoli ai quali può sopperire una camera territoriale.

Sinteticamente si può dire (per maggiori sviluppi si è costretti a rinviare a Allegretti, in *Democrazia e Diritto*, n. 3/2003) che il ruolo di rappresentanza dei territori non si risolve solo nella *interpretazione degli interessi e dei bisogni delle singole comunità* locali, ma nella rappresentanza di quegli interessi *secondo la configurazione che assumono attraverso la loro incorporazione nelle istituzioni* (soprattutto di livello regionale) che sono chiamate in primo grado a perseguirli. Inoltre gli interessi delle comunità e delle istituzioni territoriali non possono mai stare da soli, ma sono chiamati a un confronto, a una mediazione e a una ricomposizione sia nell'ambito dei più ampi interessi ed esigenze nazionali, sia in rapporto agli interessi e bisogni, non di rado confliggenti o almeno competitivi con essi, propri degli altri territori e delle altre istituzioni locali. Pertanto la loro rappresentazione non deve essere considerata unicamente come un fatto di tutela e promovimento dell'autonomia locale, ma nel contempo - si direbbe, complementariamente e indissolubilmente - come *garanzia e valorizzazione dell'unità nazionale* (si parla di un'unità nazionale pluralistica e non certo di quella d'altri tempi fondata sull'uniformità) e, per altro verso, della *solidarietà interregionale* nel rispetto delle differenze. Infine, e in questo modo, *la stessa rappresentanza nazionale si arricchisce*, perché, accanto alla rappresentanza generale (di tipo liberale) normalmente propria dei parlamenti moderni, dà vita alla rappresentanza delle sue articolazioni territoriali (per questi concetti si rimanda alle citazioni di Carlassare contenute nel nostro studio appena ricordato), che in un parlamento solo nazionale può a volta a volta essere sacrificata ovvero prevaricare.

Sono dunque non meno di cinque i ruoli a cui può assolvere una camera territoriale adeguatamente congegnata nella struttura e nelle funzioni; e sono ruoli (tutti, tranne forse il primo) che una camera elettiva da sola non è strutturalmente in condizioni di assolvere, o di assolvere pienamente, e che richiedono appunto la presenza diretta in seno ad essa delle rappresentanze delle entità federate. Per questo le camere territoriali composte in tal modo sono diffuse negli stati aventi autonomie interne di alto grado o, quando non vi sono (come da noi, ma non solo) se ne avverte la mancanza.

In Italia, infatti, sembra questa la pressante richiesta che - al di là delle ancora carenti percezioni soggettive - scaturisce dalla situazione oggettiva, storica e attuale, della nostra esperienza statale. Il ripetersi delle trasgressioni degli organi centrali ai danni delle autonomie (davvero un fatto di portata storica lunga nel nostro sistema) ma, più di recente, anche le fughe separatiste quando non secessioniste e, più costantemente e più concretamente, le tensioni antisolidariste manifestatesi tra le

varie regioni o aree del Paese, postulano un luogo centrale mediante il quale le classi politiche locali si confrontino tra loro e con la classe nazionale sedente nell'altra camera, compongano reciprocamente e decidano dialetticamente ma conclusivamente, trovando soluzioni partecipate ai problemi comuni. Le deludenti esperienze di questi decenni avutesi sia nella Conferenza Stato-Regioni che nella Commissione parlamentare per le questioni regionali (dopo tante illusioni) attestano che questo luogo non può essere sostituito da sedi governative né comunque da sedi non legislative o non deliberanti.

Accettata questa necessità, si dovranno poi adottare alcune decisioni conseguenti che sono tutt'altro che indifferenti al successo che il nuovo organismo potrà avere. In primo luogo, bisognerà decidere se limitarsi a rappresentanti regionali o includere accanto ad essi rappresentanti delle altre autonomie territoriali; in secondo luogo, se riferire la rappresentanza alle assemblee o agli esecutivi o eventualmente agli uni e agli altri. Su entrambi i problemi vi sono vedute diverse anche in seno ai sostenitori delle soluzioni di camere territoriali o miste. Chi scrive è portato ad escludere la rappresentanza dei comuni e delle province per una quantità di motivi (Allegretti 1996 e 2003), di cui il principale risiede nell'indebolimento che una rappresentanza siffatta, non a caso presente solo in Camere non territoriali di Stati a modello accentrati (come la Francia), avrebbe rispetto a una Camera rappresentativa degli enti maggiori, quelli di livello regionale. Questi, d'altronde, possono nella loro interna organizzazione assicurare una efficace presenza degli enti locali minori, soprattutto dopo che il nuovo Titolo V ha previsto la necessaria presenza nella regione, sia pure in termini troppo deboli, di un Consiglio delle autonomie locali. Sul secondo problema, sulla base della comparazione con i diversi modelli forniti dalle esperienze tedesca e austriaca, si può pensare a una rappresentanza dei consigli accanto a quella degli esecutivi regionali, che, oltre a rispondere a ragioni di maggiore democraticità e ad essere coerente con la natura legislativa delle funzioni senatoriali, risolverebbe alcuni problemi di compatibilità tra cariche di amministrazione a presenza in Senato senza dover trasformare questo in una sorta di camera di funzionari come per certi versi è il Bundesrat. Né con questo si perderebbe la possibilità di garantire il voto unitario di ciascuna rappresentanza regionale, messa in evidenza dal funzionamento del sistema tedesco.

2. 3. E' questa natura della questione che spiega il paradosso per il quale la forza politica che più di tutte ha influenzato su questo terreno l'elaborazione del disegno di legge - la Lega - non abbia sposato la tesi d'un senato genuinamente rappresentativo delle regioni, lasciando cadere perfino la partecipazione parziale di esse attraverso l'inserimento dei presidenti regionali in un corpo per sé elettivo. Apparentemente, la coerenza all'ideale federalista avrebbe voluto che precisamente quella

fosse la sua impostazione del problema. Ma in realtà la spinta divaricante che la anima fa ritenere a questa forza politica - ne fanno fede acute testimonianze sui lavori in Senato fornite da alcuni dei protagonisti parlamentari di altra sponda - più congeniale ai suoi propositi la situazione di un parlamento non seriamente regionalizzato. Esso permette il ricorso ad altri più dispersi e più imprevedibili strumenti, di carattere istituzionale ma anche extraistituzionale, per far valere con energia condizionante le mire sostenute in seno alla comunità e alle istituzioni del Nord del paese, essendo chiaro che, se la situazione resta affidata piuttosto al conflitto che alla mediazione e alla composizione - quali invece sarebbero favorite in un ramo del parlamento a struttura regionale - gli esponenti degli interessi più forti ne sarebbero avvantaggiati ai danni di quelli meno saldi del Sud.

E' per una ragione analoga, ma rovesciata, che non sembrano persuasive le obiezioni contro un senato territoriale, provenienti da matrice opposta epperò convergenti negli esiti con le precedenti, che vengono mosse da diverse parti (per esempio da Dentamaro nella relazione di settore all'ultima Bicamerale e da Villone in più occasioni). Esse sono espressive del timore di vaste classi meridionali che la camera territoriale possa funzionare a beneficio delle regioni del Nord e contro quelle del Mezzogiorno. Al contrario, l'esperienza prevalentemente negativa per il Sud maturata nei lunghi anni della questione del Mezzogiorno e fino ad oggi in un contesto privo di luoghi specifici per il confronto territoriale, rende ragionevole il pensare che al contrario, entro un corpo chiamato istituzionalmente a deliberare, con procedure codificate e aperte, sui rapporti reciproci tra regioni, anche chi è in condizioni di debolezza economica o d'altra natura possa, fruendo di un potere autorizzato, fronteggiare con possibilità di successo pretese confliggenti di soggetti più forti. Una opportunità, questa, di usare d'un potere legittimo per contare di più, che le regioni del Sud potrebbero cogliere e una scommessa che potrebbero vincere per controbilanciare poteri di fatto utilizzati abitualmente da altre entità territoriali più robuste.

Si può pensare che tutte queste finalità siano raggiungibili attraverso una camera mista di membri elettivi e di rappresentanti regionali? I fautori, in realtà numerosi, di un senato misto di tal tipo probabilmente lo ritengono. Ma questa soluzione - nonostante che sia stata in un primo tempo fatta propria dai Costituenti e anche al di là del caso spagnolo, nel quale si è dimostrata non priva di qualche merito (rispetto all'Italia) ma viene ritenuta complessivamente insoddisfacente, tanto che nel dibattito di investitura il nuovo presidente socialista ha reso nota l'intenzione di riprendere il progetto di modificarla, il che si tradurrebbe in un mutamento sia della composizione che delle funzioni (v. notizie e valutazioni in *El País* del 17 aprile) - non appare, a un'attenta riflessione, congrua all'entità dei problemi in gioco nei rapporti centro-periferia. Infatti la componente regionale - anche se venisse accresciuta nella dimensione oltre il terzo previsto nel progetto di Costituzione e rispetto al caso

spagnolo, fino ad eguagliare la consistenza della componente derivante direttamente dalla rappresentanza popolare (ma non certo di più, pena il suicidio della formula) - si troverebbe sottoposta, nel concorrere a formare la volontà del Parlamento, a una doppia mediazione con la rappresentanza nazionale eletta direttamente: prima per la formazione della maggioranza all'interno del Senato, poi per la convergenza con la Camera dei Deputati; il che ne determinerebbe la debolezza.

Certo, anche il rafforzamento delle funzioni rispetto all'esempio spagnolo - in Spagna il Senato ha solo funzioni di veto sospensivo - potrebbe rinvigorire una seconda camera a composizione mista, se le fossero conferiti poteri deliberanti su una serie di leggi ad approvazione bicamerale paritaria, previste del resto dal disegno di legge; ma rimarrebbe sempre la debolezza or ora segnalata circa l'efficacia della rappresentanza regionale.

Dal punto di vista delle funzioni, peraltro - elemento da configurare attentamente, perché non meno importante di quello della composizione, alla luce dei ruoli a cui deve attendere la camera territoriale - il disegno di legge ha un andamento che è stato giustamente criticato da molte parti. Al nuovo Senato, che si dice federale, vengono conferite addirittura funzioni decisionali finali nei confronti della Camera per le leggi che determinano i principi fondamentali nelle materie di legislazione regionale concorrente, e poteri esclusivi, sia pure temperati da un anomalo intervento del Presidente della Repubblica, per la valutazione del contrasto di una legge regionale con l'interesse nazionale.

Un ulteriore paradosso, per lo meno se il senato viene pensato come una camera territoriale, e che infatti non sembra trovare riscontri nell'esperienza comparata (Allegretti, in *Quaderni costituzionali*, 2003). In una corretta ottica di rapporti centro-periferia, i modelli accettabili per la ripartizione di funzioni tra le due camere sono quelli, da graduare secondo la materia, di leggi in cui la volontà delle due camere pesa in misura uguale e di leggi in cui, in caso di dissenso, prevale la volontà della Camera nazionale. In ogni caso, un modello di prevalenza della volontà della camera territoriale non può estendersi proprio a quei casi in cui si procede alla fissazione dei principi vincolanti le istituzioni regionali in nome di indirizzi nazionali.

Ma la superiorità del Senato sulla Camera appare problematica anche se esso ha la figura immaginata dal disegno di legge. Infatti, come è stato notato dai sostenitori in dottrina della forma di governo a premierato forte, il potere del Senato può apparire "assoluto" (Ceccanti) perché decisivo in casi nei quali viene in gioco l'indirizzo governativo centrale, senza che il Governo possa porre la questione di fiducia né determinare lo scioglimento dell'organo: una riserva, manifestata fin da subito nell'ambito di quelle dottrine (Barbera, Fusaro, 2003). E' vero che questa fantasia, inaugurata

dalle prime bozze del progetto messe a punto in seno al Ministero delle riforme e mantenuta nel disegno di legge governativo, risulta attenuata nel progetto uscito dal Senato, nel quale è previsto che il Governo possa far approvare dalla Camera le modifiche da lui ritenute necessarie per l'attuazione del suo programma alla legge approvata in prima lettura dal Senato e quindi dichiararlo a quest'ultimo, con l'effetto di aprire la procedura di conciliazione tra le due camere previste per le leggi bicamerali.

2.4. Alla luce di tutto ciò si fa più pressante l'interrogativo quale sia l'idea profonda che ha ispirato la figura conferita al senato dal disegno di legge, debole (dal punto di vista "federale") come struttura e forte come funzioni. Sembra di poter dire che quell'idea, nella fase iniziale dell'iter del progetto, dominata dall'iniziativa della Lega, si riferisse a un ruolo della seconda camera come sede potenzialmente conflittuale nei confronti degli altri organi dell'indirizzo politico. Si poteva riconfermare allora che nell'ispirazione del progetto trionfasse l'idea che la vita politica, nella sua decisiva componente dei rapporti centro-periferia, dovesse restare fortemente conflittuale, perché attraverso il conflitto potessero farsi strada gli interessi più forti di alcuni settori territoriali del Paese. Il che veniva accentuato dal sistema elettorale previsto, che, nell'ipotesi immaginata per cura del Ministro delle Riforme era addirittura affidato, per il Senato, alle singole regioni seppur nei limiti d'una legge statale, e che poi divenne sistema elettorale proporzionale da regolarsi con legge dello Stato.

Un modello di questo tipo contrastava però troppo decisamente con l'ispirazione alla concentrazione del potere propria delle innovazioni sulla forma di governo. E infatti è stato modificato, sotto l'evidente preoccupazione - consona agli intendimenti dell'attuale Presidente del Consiglio, ma anche (seppur per motivi meno personalistici) del partito di Alleanza nazionale - di ricondurlo ad una possibile omogeneità con quel principio di concentrazione. Se ciò è già chiaro dalla modifica adottata per il procedimento delle leggi di spettanza senatoriale, è reso però maggiormente possibile dalla soppressione dell'obbligo di elezione proporzionale, avvenuta durante i lavori in Senato; per cui, oggi, si può supporre che finirà col prevalere a questo riguardo - tenuto conto che la legge elettorale sarà approvata dalle Camere previste dal vecchio ordinamento e anche in futuro sarà una legge bicamerale - l'adozione di un sistema maggioritario, che ricondurrebbe anche il nuovo Senato alla coerenza con gli indirizzi maggioritari prevalenti.

Senato come contrappeso, dunque, nella configurazione primitiva; funzione di contrappeso che potrebbe di per sé essere auspicabile, dato il carattere maggioritario del sistema e soprattutto se dovesse essere approvata la riforma proposta per la forma di governo. Ma contrappeso davvero

eccessivo, se è vero che i contrappesi non devono essere né incoerenti col sistema né paralizzanti: come insegna l'esempio classico nordamericano quando la separazione strutturale è accentuata si impone una compartecipazione all'esercizio delle funzioni (v. Elia, *Governo, forme di*, e ivi citazione di D'Onofrio) che va però attentamente calibrata. Ma piuttosto, nella configurazione che potrebbe realizzarsi a seguito delle modifiche, senato possibile strumento della stessa maggioranza elettorale e in realtà del primo ministro. Un "oggetto misterioso", dunque, con vocazione prevalente a una configurazione maggioritaria e dunque debole, ha concluso Elia nell'intervento alla Tavola rotonda del Convegno dei Comitati Dossetti per la Costituzione "1994-2004 il lungo attacco alla Costituzione" (Bologna, 17 aprile 2004); un istituto, insomma, la cui labilità eccede l'elasticità che pure è propria in genere dell'organizzazione costituzionale. Mentre è proprio di un preciso contrappeso agli organi puramente nazionali che il sistema ha bisogno, dopo la sua trasformazione in senso federale in cui risultano accentuati il principio di separazione e quello di sussidiarietà e tanto più se dovesse essere adottato il nuovo sistema tutto concentrato sul primo ministro.

3. In ogni caso il contrappeso del Senato, che riguarda essenzialmente il rapporto centro-periferia non basterebbe a dare equilibrio al sistema.

Rinviando ad altri contributi, anche qui ci si limita ad accennare che appare necessario introdurre oggi in Italia, di fronte al dispiegarsi del sistema maggioritario e al rafforzamento del Governo, garanzie dell'opposizione ben più precise di quelle accennate nel disegno di legge ed altre già tante volte ipotizzate: dall'elezione con quorum più alti del Presidente della Repubblica e dei presidenti della camere, all'innalzamento del quorum per il procedimento di revisione costituzionale e via dicendo. Come pure (il tema è altresì connesso a quello delle funzioni delle due camere) che non si sminuisca l'importante garanzia assicurata oggi dal tipo di composizione della Corte costituzionale che viene invece alterato dal disegno di legge, quando si accresce a sette, nell'ambito del giusto mantenimento della consistenza numerica di quindici giudici, la nomina da parte del Parlamento, sottraendo un membro da quelli di nomina presidenziale e uno da quelli di nomina da parte delle magistrature. L'affidamento poi al solo Senato, con esclusione dell'altra camera, della nomina parlamentare non è positivamente apprezzabile, nella misura in cui pretende di ispirare la designazione politica a una prevalenza del sistema regionale su quello centrale; mentre, se fosse motivata dal riconoscimento che l'assegnazione dipenda da una supposta funzione garantistica del Senato, sarebbe da criticare perché la funzione di questo essendo sicuramente politica l'accresciuto numero si tradurrebbe in un tentativo di aumentare il tasso di politicizzazione di un organo supremo di garanzia quale deve rimanere la Corte.

4. Su un tema anch'esso di grande rilievo ma che rischia di sfuggire all'attenzione si vuol mettere, per finire, l'accento: sull'arretramento che si compirebbe escludendo dai vincoli costituzionali alla legislazione, sia statale che regionale, il rispetto degli obblighi internazionali, così come prevede il disegno di legge. La norma del nuovo titolo V che ha introdotto tale vincolo accanto a quello dell'ordinamento comunitario (che permane anche nel progetto) costituisce un importante passo avanti del nostro ordinamento, che lo apparenta a quello già consolidato in paesi affini - e fu già auspicato nei lavori preparatori alla Costituzione nella relazione Ago e Morelli in seno alla Commissione Forti -. Un progresso che appare del tutto consono alla maggiore incidenza che i trattati internazionali, nell'attuale epoca di globalizzazione, assumono per le scelte interne e per una corretta condotta delle relazioni internazionali.

L'arretramento proposto sta indubbiamente a significare che, non solo non si vuol adottare per i trattati l'adattamento automatico dell'ordinamento interno che già la Costituzione aveva previsto per il diritto internazionale generale, ma anche che si vuole escludere l'illegittimità costituzionale della trasgressione agli obblighi assunti dallo Stato nelle sue relazioni internazionali. E dunque, in definitiva, che si vuol lasciare aperta la porta a comportamenti omissivi e trasgressivi di obblighi pur legalmente e responsabilmente stipulati verso gli altri Stati. Un orientamento grave che si accorda, purtroppo, con la linea spesso seguita in casi oltremodo delicati dall'attuale Governo, a cui verrebbero fornite, con la modifica costituzionale proposta, basi giuridiche permanenti. Infatti nel comportamento internazionale dell'Italia sono stati di recente introdotti atteggiamenti - talvolta, ma solo di fatto, presenti anche in passato - che alterano, in maniera preoccupante sia per le relazioni internazionali che per il buon nome dell'Italia, il profilo di legalità e di lealtà che dovrebbe essere tenuto da un Paese responsabile desideroso di avere un ruolo significativo in seno alla comunità internazionale.