

# **Dodici notazioni ed una postilla sul disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione attualmente in discussione alla Camera\***

*di Gaetano Azzariti*

1. La **riduzione del numero dei parlamentari** è la previsione di maggior significato dell'intero pacchetto contenuto nel disegno di legge costituzionale predisposto dalla Commissione Affari costituzionali della Camera (A.C. 553). E' la modifica più apprezzata perché risponde ad un'esigenza avvertita dall'opinione pubblica che chiede con insistenza (ed a volte in forme esasperate di avversione pura e semplice alla politica) di snellire gli organismi e le istituzioni politiche. E' anche assolutamente condivisibile perché un organo legislativo più selezionato favorirebbe certamente una razionalizzazione dei lavori ed accrescerebbe l'autorevolezza dei suoi componenti. Da tempo, assieme alla critica al bicameralismo perfetto, si afferma da parte della dottrina che il nostro Parlamento soffre per l'eccessivo numero dei suoi componenti. Vorrei peraltro notare che nel disegno di legge attualmente in discussione alla Camera la riduzione prevista del numero dei parlamentari è drastica. Infatti, oltre alla riduzione dei deputati da 630 a 512, la nuova composizione del Senato (su cui dirò tra poco) "taglia" tutti i 315 attuali senatori eletti a suffragio universale e diretto per sostituirli con membri eletti dai Consigli regionali *al proprio interno* e dai Consigli delle autonomie locali *tra i componenti dei Consigli dei Comuni, Province e Città metropolitane*<sup>1</sup>. Incidentalmente vorrei inoltre ricordare che la riduzione del numero dei parlamentari, oltre a rendere l'organo parlamentare meno pletorico e più funzionale, produce

---

\* Testo ampliato dell'intervento svolto al Seminario di Astrid "Il disegno di legge di riforma costituzionale approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera", tenuto a Roma il 18 ottobre 2007. Il disegno di legge costituzionale, dopo l'approvazione da parte della Commissione Affari costituzionali della Camera, ha iniziato l'esame in Aula. Nel momento in cui si stendono queste note (novembre 2007) la discussione è stata sospesa e rinviata al gennaio 2008, dopo aver preso in esame le disposizioni relative agli articoli 56 e 57 della Costituzione. In questa prima *tranche* la Camera ha approvato alcuni emendamenti introducendo solo piccole limature al testo originariamente predisposto dalla Commissione. Sulle modifiche intervenute vedi le note seguenti.

<sup>1</sup>) Un emendamento approvato dalla Camera dei Deputati in Aula, e relativo alla distribuzione dei rappresentanti eletti nelle circoscrizioni estere tra i due rami del Parlamento (su cui vedi meglio alla nota seguente) ha ora leggermente cambiato la composizione sia della Camera sia del Senato: secondo il testo attualmente alla discussione parlamentare sono 506 il numero dei deputati complessivo, mentre al Senato sono assegnati dodici senatori eletti nelle circoscrizioni estere, secondo modalità e requisiti che verranno definiti dalla legge. Una limatura che ovviamente non muta in nulla l'ampiezza della riduzione complessivamente considerata.

anche un implicito sbarramento elettorale che si opporrebbe *naturalmente e senza traumi* all'eccessiva frammentazione della rappresentanza politica.

2. Meno positivo il giudizio sulla conservazione delle **circoscrizioni estere**, sia alla Camera sia al Senato. La richiesta di riduzione del numero dei parlamentari, la differenziazione dei due organi legislativi, i diversi modi di formazione delle due Camere, potevano rappresentare un'occasione per ripensare il senso e la logica che ha indotto nel 2001 ad introdurre – a mio modo di vedere, impropriamente - la quota riservata di eletti nelle circoscrizioni estere. Personalmente ritengo che sia stata un'innovazione del sistema costituzionale, enfatizzata e demagogicamente sostenuta, ciò nondimeno culturalmente espressione di una regressione culturale (legate all'idea di un diritto politico collegato allo *ius sanguinis* e non invece - com'è necessario affermare - allo *ius loci*). Nel testo approvato, invece, non solo si è conservata la rappresentanza delle circoscrizioni estere, ma si è addirittura aumentato in modo rilevante il peso dei parlamentari eletti all'estero: alla Camera 12 su 512 e non più 12 su 630. Il che francamente non appare giustificabile. Se proprio si vuole raggiungere un compromesso (sebbene personalmente continuo a ritenere necessario superare il principio in sé di una rappresentanza “estera”, legittimata esclusivamente dal possesso “di sangue italico”), una riduzione del danno può essere rappresentata dalla conservazione solo al Senato della circoscrizione estero. Ciò in base ad un'accezione ampia (e in verità discutibile: quella delle antiche potenze nazionali europee e della rappresentanza dei “territori d'oltremare”) di *rappresentanza territoriale*, che è propria del Senato per come si va configurando nel testo. Alla Camera, invece, che con la riforma proposta diventa l'organo esclusivo della *rappresentanza politica* nazionale, i collegi esteri vanno soppressi<sup>2</sup>.

3. Sul modo di **nomina dei senatori** mi sembra fondamentale e positiva l'indicazione dell'elezione indiretta: altrimenti la rappresentanza territoriale sfumerebbe e si confonderebbe con la generale ed indeterminata funzione rappresentativa, rimanendo nella sostanza - come ora - una rappresentanza politica (sostanzialmente nazionale). Comprendo anche la scelta di una composizione “mista” (in parte regionale, in parte degli altri enti territoriali), sebbene ciò

---

<sup>2</sup> ) Nel corso della discussione in Aula è stato approvato ora un emendamento relativo alla distribuzione dei rappresentanti eletti nelle circoscrizioni estere tra i due rami del Parlamento: secondo la nuova stesura alla Camera dei Deputati sono assegnati 6 rappresentanti eletti nelle circoscrizioni estere, 12 invece al Senato federale della Repubblica. Una modifica evidentemente insoddisfacente, la quale, sebbene riduca il numero dei rappresentanti eletti nei collegi esteri alla Camera, non riduce il loro numero complessivo. D'altronde non si è neppure provveduto a concentrare il genere della rappresentanza estera entro la Camera territoriale, eliminando – come si sostiene nel testo – tutti i collegi esteri entro la Camera politica.

possa rendere meno chiara la definizione del *tipo* di “federalismo” che si vuole adottare, non venendo ad essere prescelto né il modello regionale, né quello comunale. Sarebbe forse meglio prevedere una Camera delle regioni, con un mero diritto di tribuna per gli altri enti locali, ma riconosco che la decisione su modelli netti è difficile e controversa. Un punto di debolezza maggiore mi sembra quello relativo al **tipo di rappresentanza territoriale**: la scelta di fare eleggere *tutti* i senatori dalle assemblee rappresentative territoriali (Consigli regionali e Consigli delle autonomie locali) e *nessuno* dalle Giunte. Ciò rischia di deresponsabilizzare i governi locali dalle scelte nazionali. Se il “Senato federale della Repubblica” deve costituire, non solo un modo di *partecipazione* delle autonomie territoriali alle decisioni dello Stato, ma anche un luogo di *raccordo* tra governi centrale e locale, in una logica complessa di composizione multilivello dell’ordinamento costituzionale, diventa necessario che i governi locali siano partecipi e si sentano direttamente coinvolti nelle decisioni. Il rischio è che le decisioni del Senato, assunte con la partecipazione di rappresentanti dei Consigli e non invece delle Giunte, siano da quest’ultime snobbate o – peggio – ritenute invasive dell’autonomia dei diversi indirizzi politici locali, dando luogo ad una accentuata conflittualità. Non potendo in nessun caso chiedere ai governi locali di sentirsi impegnati nei confronti delle decisioni legislative e politiche assunte dal Senato “federale” in assenza totale di loro rappresentanti. Se non si ritiene di poter seguire il modello tedesco di una rappresentanza esclusiva delle Giunte, almeno – nella composizione mista – una designazione *anche* dei rappresentanti direttamente indicati e revocabili da parte delle Giunte sarebbe auspicabile.

4. Segnalo, ma solo *pro-memoria*, che il nuovo sistema solleva un problema che dovrà essere affrontato (in diverse sedi: regolamento Senato, regolamenti Consigli comunali, leggi *ad hoc*) relativo allo **status dei consiglieri/senatori**: in seno ai Consigli regionali si dovranno distinguere *de iure* (oltre che *de facto*) ruolo e funzioni dei senatori, nella partecipazione all’attività del Consiglio (partecipazione alle Commissioni, come relatori, negli Uffici di presidenza, etc.). Si dovrà prevedere qualcosa anche con riferimento alle indennità, esclusa la possibilità di cumulare l’indennità di consigliere con quella di senatore.

5. Sulla **funzione legislativa** delineata dal nuovo articolo 70 mi limito ad indicare che sarebbe necessario semplificare al massimo il riparto tra le due Camere, adottando criteri più chiari e lineari. La differenziazione della funzione legislativa è un punto molto delicato perché

foriero di confusione politica ed istituzionale permanente, nonché di probabili conflitti tra i due rami del Parlamento. Da questo punto di vista non mi sembra possa affermarsi che il testo proposto sull'esercizio delle funzioni legislative da parte delle due Camere sia un modello di chiarezza e linearità, pur tuttavia vorrei aggiungere che, secondo la mia opinione, il “vizio” non può essere imputato tanto all'attuale revisore del testo costituzionale, quanto alla precedente revisione del Titolo V. Una confusione nel riparto nell'esercizio della funzione legislativa tra Camera e Senato che ha origine negli articoli richiamati alla lett. *d*): quando – per esemplificare – si scrive un riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni confuso come è quello dell'attuale 117 è difficile poi stabilire cos'è che rientra tra le funzioni dello Stato, e dunque di competenza congiunta di Camera e Senato, ovvero di solo una delle due Camere. In questa situazione delle due l'una: o si prescinde dalle indicazioni costituzionali contenute nel Titolo V e si stabilisce un'autonoma differenziazione della funzione legislativa tra i due rami del Parlamento (più semplice e più razionale), lasciando impregiudicata la ricerca delle materie di competenza regionale e/o statale, ovvero si mette mano ad un'opera di semplificazione complessiva, ma questo vuol dire riformare il Titolo V. Capisco che entrambe le ipotesi indicate sono difficili da percorrere, ma in via di fatto la soluzione trovata mi sembra soffra di un eccesso di complicazione che produrrà confusione e conflitti tra i due rami del Parlamento. Non credo peraltro che si possa confidare molto sull'intesa tra i due Presidenti di Camera e Senato: utile, forse, in alcuni casi di assegnazione controversa, ma non certo in ogni caso di potenziale conflitto tra i due rami del Parlamento o di effettiva ambiguità interpretativa. Un'ultima rapida osservazione su un punto specifico, non capisco la lettera *e*) del primo comma art. 70: perché alle **Autorità di Garanzia** dovrebbe essere riservata una legge bicamerale? Non vedo a quale titolo il Senato federale della Repubblica, cui *non* spettano funzioni di garanzia, bensì di rappresentanza territoriale, potrebbe rivendicare una propria competenza in materia.

6. Sul potere del governo di chiedere la “**corsia preferenziale**” (nuovo ultimo comma art. 72), avverto del pericolo che in tal modo si impedisca un serio esame parlamentare del disegno di legge. Anche in questo caso è chiaro che la questione della scarsa capacità dei Parlamenti di discutere i provvedimenti sottoposti al suo esame viene da lontano e coinvolge sia la generale crisi del parlamentarismo sia la specifica condizione in cui si trova il nostro Parlamento (e una modifica dei regolamenti parlamentari che affrontasse la questione, non solo della *decisione*, ma anche della *discussione* parlamentare sarebbe quanto mai auspicabile). Ma è appunto in questa condizione di difficoltà generale che mi sembra

particolarmente infelice la formulazione generica adottata: “Il termine deve in ogni caso consentire un *adeguato* esame del disegno di legge”. Con i tempi che corrono “adeguato” può essere anche un “attimo fuggente”. Credo sarebbe stato meglio fissare espressamente un *termine minimo*, ovvero ancor meglio una scansione definita: quando il Governo chiede la prioritaria discussione di un disegno di legge (e i casi sono da limitare il più precisamente possibile ad evitare l’abuso) esso viene iscritto entro X (ad esempio 5) giorni all’ordine del giorno di ciascuna Camera che deve procedere alla discussione e poi all’approvazione entro XX (ad esempio 60) giorni. Comunque il termine entro cui approvare il disegno di legge in base alla richiesta del Governo non dovrebbe essere inferiore a 60 giorni, poiché se l’urgenza di provvedere dovesse imporre un termine più ridotto, la Costituzione già prevede il diverso strumento della decretazione d’urgenza (i cui tempi di conversione sono appunto 60 giorni).

7. Con riferimento ai **decreti legge** le modifiche proposte mi sembrano in fondo marginali e probabilmente non risolutive delle patologie e degli abusi che tutt’ora investono l’istituto. In alcuni casi, inoltre, le precisazioni appaiono dovute e in certa misura pleonastiche (che con decreti legge non si possa ripristinare l’efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, dovrebbe essere indiscutibile e già insito nel disposto dell’art. 136). Non che non siano auspicabili precisazioni e integrazioni del testo attualmente vigente, la cui carica innovativa potrebbe essere ben maggiore. Si pensi ad una semplice proposizione che stabilisse espressamente in Costituzione il divieto di porre la fiducia sulle leggi di conversione (e ciò, in via di principio, potrebbe stabilirsi anche con riferimento alle leggi di delegazione, soprattutto se d’iniziativa governativa). Si eviterebbe così che dopo un decreto definito dal Governo in seno al Consiglio dei Ministri, lo stesso Governo imponga la sua volontà anche alle Camere. Una previsione quella ora segnalata in grado di dare un forte impulso all’autonomia del legislatore e che stimolerebbe un significativo e assai opportuno riequilibrio nei rapporti tra Governo e Parlamento nell’esercizio dell’attività legislativa. Per ottenere un risultato importante basterebbe, in fondo, aggiungere una semplice proposizione all’art. 77.

8. Sullo **scioglimento anticipato** delle Camere ho solo un dubbio (estremo, ma le costituzioni dei casi estremi devono occuparsi e preoccuparsi): ovvio che il Presidente può sciogliere anticipatamente solo la Camera, mentre il Senato diventa un organo la cui composizione è in continua trasformazione (essendo l’elezione dei singoli senatori legata a quella dei rispettivi Consigli regionali o delle autonomie). Mi chiedo però se non sarebbe opportuno prevedere uno scioglimento del Senato da parte del Presidente della Repubblica

(sentiti i Presidenti della Camere e del Consiglio?) per atti gravi contro l'unità nazionale (che rappresenterebbe una forma di "alto tradimento", riferibile all'organo politico territoriale) o attentato alla Costituzione (in alternativa la formula dell'art. 126, che forse è però troppo generica).

9. Sulla **nomina del Presidente del Consiglio**, la nuova formulazione del secondo comma dell'art. 92 mi sembra scorretta sia politicamente sia costituzionalmente. Non mi sembra infatti abbia senso (logico e costituzionale) stabilire in Costituzione che il Presidente della Repubblica, in una forma di governo parlamentare qual è la nostra, debba valutare "i risultati delle elezioni" per esercitare il suo potere di nomina del Presidente del Consiglio e, su proposta di questo, di nomina e di revoca dei ministri. Una formulazione analoga era presente nella riforma costituzionale elaborata la scorsa legislatura dal centrodestra poi affossata dal responso del corpo elettorale. S'è detto allora che era una presa in giro (che cosa dovrebbe valutare il Presidente se non i risultati delle elezioni?), ovvero un tentativo improprio di condizionare il potere presidenziale di nomina. Inoltre una formula ambigua che si frapporrebbe minacciosamente entro le valutazioni presidenziali per la nomina dei Presidenti del Consiglio in caso di crisi di governo nel corso della legislatura (in questi casi i risultati elettorali devono essere diversamente valutati e il compito di intermediazione politica del Presidente deve esercitarsi essenzialmente sulla Camera eletta alla ricerca di una possibile maggioranza politica e parlamentare). In ogni caso dunque una formulazione infelice. Non vedo perché cambiare ora opinione. Tanto più negativo il giudizio se – come si potrebbe sospettare – l'intenzione che ha mosso all'inserimento di questa formulazione nel testo dell'art. 92 fosse quella di introdurre surrettiziamente ciò che non si vuole (o non si ha la forza per) approvare chiaramente: costringere i competitori politici all'indicazione del leader in una prospettiva di bipolarismo coatto, o almeno fissare un vincolo alle coalizioni elettorali per impedire mutamenti di maggioranza nel corso della legislatura. E' questa una prospettiva politica ed istituzionale, di modifica della forma di governo vigente, che avrebbe bisogno (per chi ne è fautore) di ben altre formulazioni sia costituzionali sia di legislazione elettorale. Il ricorso ad un espediente non può che dare risultati impropri e dannosi. Se poi, come anche è stato detto, questa infelice formulazione volesse limitarsi ad indicare che il Presidente della Repubblica, dovendo nominare il Presidente del Consiglio deve valutare le maggioranze (e dunque *ovviamente* i risultati delle elezioni che sono alla base della sua composizione) della sola Camera politica e non anche del nuovo Senato, basta il nuovo articolo 94, che espressamente stabilisce che è unicamente la Camera dei Deputati e non più anche il Senato, a

conferire la fiducia. In ogni caso, dunque, meglio sopprimere l'inciso "valutati i risultati delle elezioni per la Camera dei Deputati".

10. Sulla **fiducia parlamentare**, la formulazione adottata non è molto chiara. C'è un problema di coordinamento e specificazione dei commi 1 e 3 del nuovo art. 94. Non mi sembra ben chiarito se i pronunciamenti della Camera siano uno solo ovvero due. Nel caso di doppia fiducia distinta al Presidente e poi al Governo la sequenza sarebbe la seguente: in un primo momento, dopo la nomina da parte del Presidente della Repubblica, la Camera concede la fiducia al Presidente del Consiglio; successivamente, dopo la formazione del governo e la presentazione del programma, la stessa Camera vota sull'insieme della compagine governativa. La prescrizione di un secondo voto potrebbe dedursi dalla formulazione del 3 comma dell'articolo 94, distinta dalla previsione sul Presidente del Consiglio contenuta nel primo comma. Sarebbe una previsione anomala (non è così in Germania) e rischiosa (nel caso reso possibile di conferimento della fiducia al Presidente, ma non anche al Governo). Rappresenterebbe, comunque, una questione di assoluto rilievo politico e costituzionale, che non mi sembra il caso di eludere. Dunque, se si vuole stabilire la doppia votazione si dica più chiaramente. Se invece - come sarebbe più ragionevole e probabilmente (al di là della formulazione) nelle intenzioni del revisore costituzionale - la votazione è unica, riferibile al Presidente del Consiglio (così come indicato nel primo comma), ma espressa nel momento della presentazione da parte di questi del Governo alla Camera (così come indicato al terzo comma), si modifichi in modo più esplicito il testo e si chiarisca il punto. Mi sembrerebbe opportuno a tal fine spostare la successione dei commi, seguendo sia la logica sia la cronologia: dopo il primo comma (fiducia al P.C.M.), l'attuale terzo comma (presentazione del Governo alle Camere), poi l'attuale secondo comma (modalità di conferimento della - singola - fiducia e delle eventuali sfiduce).

11. Registro che non è stata introdotta la **sfiducia costruttiva**. Essendo però una misura più volte evocata e che si è esplicitamente dichiarato di voler riproporre in sede di dibattito in Aula, anche qui solo come *pro-memoria*, voglio far presente che – secondo la mia opinione – non è possibile approfittare della eventuale introduzione della sfiducia costruttiva per introdurre assieme ad essa una "norma antiribaltone". Poiché in molti auspicano un simile congegno, appare opportuno chiarire che una misura siffatta – se mai verrà proposta – finirebbe per stravolgere la nostra forma di governo parlamentare. Almeno si sia consapevoli dell'importanza delle modifiche ipotizzate. Inoltre, sempre nell'eventualità della introduzione

della “sfiducia costruttiva” (e per meglio far comprendere l’importanza del chiarimento segnalato al punto precedente), deve essere reso esplicito se l’eventuale voto di sfiducia al Governo in carica con l’indicazione del nuovo Presidente del Consiglio sia da intendersi sostitutivo del voto di fiducia di cui al primo comma del nuovo art. 94 (sebbene non ci possa essere ancora stata la nomina del Presidente della Repubblica), se sia comunque necessario almeno un successivo voto quando il nuovo Presidente del Consiglio presenta il nuovo Governo alla Camera, secondo quanto prevede il nuovo terzo comma, ovvero se la votazione che esprime la sfiducia al vecchio governo sia da intendersi direttamente soddisfattiva della fiducia al nuovo governo, senza bisogno di ulteriori passaggi parlamentari dinanzi alla Camera. Tutte questioni delicate che non possono essere lasciate senza soluzione.

12. Osservo inoltre che non si è ritenuto di dovere intervenire sulle **maggioranze qualificate** per l’elezione dei membri degli organi di garanzia o sulle previsioni dall’attuale articolo 138 per la **revisione costituzionale**. E la “messa in sicurezza” della Costituzione? Una richiesta di modifica del testo costituzionale importante e da molti sollecitata (il comitato “salviamo la Costituzione”, ad esempio), considerata una tra le misure più urgenti. Diventa naturale chiedersi perché non si sia colta l’occasione di una così incisiva riforma del testo per proporre anche la modifica dell’articolo 138 (ed eventualmente degli altri articoli costituzionali contenenti le “maggioranze di garanzia”). D’altronde, non potendo immaginare che questa riforma costituzionale possa essere approvata da questo Parlamento con la sola maggioranza assoluta dei componenti e senza il contributo dell’attuale opposizione (nel rispetto dunque di quelle maggioranze qualificate che si vogliono introdurre come vincolanti ed abbandonando le forzature maggioritarie che hanno contrassegnato non positivamente le passate esperienze di revisione costituzionale), sarebbe un’ottima occasione per introdurre un principio di garanzia in coerenza con i comportamenti tenuti. Invece le proposte di modifica dell’articolo 138 non sono state prese in considerazione nei lavori della Commissione affari costituzionali che ha unificato diversi progetti di revisione costituzionale, ma ha lasciato giacere i progetti – alcuni di buona fattura – che pure sono stati presentati alle Camere (proprio alle Commissioni affari costituzionali sia della Camera sia del Senato) e riguardanti l’innalzamento delle maggioranze richieste per la revisione costituzionale. Bizzarro. A meno che non si sia ritenuto troppo alto il rischio di insabbiare anche la riforma costituzionale dell’articolo 138 – la più urgente tra tutte - nelle sabbie in cui è prevedibile andrà ad arenarsi questa riforma costituzionale.



**Postilla.** Mi sia consentito allora concludere con una considerazione di politica costituzionale (o di politica *tout court*) su cui forse non ho alcun titolo per pronunciarmi, ma che il buon senso mi spinge a fare. Fino ad ora ho ragionato “come se” questo disegno di legge costituzionale dovesse essere, oltre che discusso in Parlamento, anche alla fine approvato. Ma è realistico? Non c’è il rischio che tutto si riduca ad una semplice “operazione di teatro”: visti gli equilibri (o meglio gli squilibri) politici attuali, le maggioranze al Senato, i rapporti con l’opposizione, che possibilità ha questo progetto di concludere il suo *iter*? Secondo me, nessuna. In questa situazione mi chiedo se non ci sia un'altra strada per chi voglia comunque cercare di ottenere dei risultati concreti entro l’attuale legislatura, individuando magari uno solo o pochissimi temi significativi e giocarsi con tutta la determinazione politica necessaria ed il realismo possibile quella specifica partita. Se non si potesse giungere a cambiare il bicameralismo, istituire il Senato “federale”, modificare la forma di governo, ridurre i Parlamentari e quanto è progettato in questo ambizioso e articolato disegno di legge costituzionale, non diventerebbe allora opportuno puntare solo su uno/due di questi o altri temi. Quali? Secondo la mia opinione: la modifica dell’articolo 138 (per garantire un po’ il nostro incerto prossimo futuro) e – semmai fosse possibile - la riduzione del numero dei parlamentari (visti i tempi, questa è la proposta che avrebbe maggior seguito di opinione pubblica e creerebbe consenso). Poi ci sarebbe la riforma del sistema elettorale, poi gli altri ritocchi al Titolo V (per via ordinaria, senza troppo illudersi di poter riformare come pure sarebbe necessario la riforma costituzionale del 2001). La verità è che il catalogo è sterminato. Decisive diventano le priorità. Ma questa è materia propriamente politica, e dunque mi taccio.