

## **ASPETTANDO ULISSE: RIPARTE LA TELA DELLE RIFORME NELLA XV LEGISLATURA**

di Beniamino Caravita di Toritto

*(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Roma “La Sapienza”)*

24 ottobre 2007

Penelope-Parlamento riprende a tessere la sua tela: in attesa di capire chi è Ulisse e chi sono i Proci, se l'uno arriverà e gli altri se ne andranno, le riforme costituzionali ripartono con un testo che, questa volta, modifica solo (!?) 25 articoli della Costituzione (anche se va riconosciuto che molte sono modifiche strettamente consequenziali a quelle apportate alla modificazione della composizione e del ruolo delle due Camere).

Certo, non si lavora bene ad un testo di riforma nella precarietà, non sapendo se fra sei mesi – il tempo minimo per mettere in cantiere una modifica costituzionale - ci sarà questo governo o un altro, questa maggioranza o un'altra, questo Parlamento o un altro o ancora se un nuovo referendum elettorale si appresterà - come quindici anni fa! - a spazzare via tutto. Tant'è: ma bisogna pur fare di necessità virtù e così – fai ciò che puoi, succeda quel che deve! – la Camera dei deputati si appresta a discutere un testo di legge costituzionale, il cui intento è istituzionalmente apprezzabile, ma la cui sorte è quanto mai incerta. Tuttavia, poiché le ultime due legislature ci hanno insegnato che le riforme partono zoppe e incerte, e poi – pur claudicando – arrivano alla fine, meglio confrontarsi da subito con i contenuti del testo, che mostrano ancora – oltre a scelte su cui si può consentire o dissentire – qualche incertezza e qualche incongruenza.

1. All'art. 1, modificando l'art. 55, si definisce la Camera alta quale "Senato federale della Repubblica". Da questa definizione ne consegue – automaticamente - non solo il mutamento di etichetta del Senato, bensì anche la definizione della forma di Stato italiana: dal momento della approvazione, tutte le discussioni dottrinali sulla distinzione tra Stato federale e Stato regionale non avranno più ragion d'essere in relazione all'Italia. Si compie un passo quale quello del Belgio, che nella modifica costituzionale del 1993 si definì Stato federale, e che invece altri Stati, come la Spagna o l'India, non hanno mai voluto compiere.

2. Appare apprezzabile la riduzione dell'elettorato passivo per la Camera dei deputati da 25 a 18 anni; mentre non è chiara la conseguenza sull'elettorato passivo e attivo per il Senato dell'abrogazione dell'art. 58 Cost.: sono equiparati a quelli della Camera ovvero è la legge prevista nel nuovo art. 57 a stabilire elettorato attivo e passivo per il Senato? O ancora dipende dalle leggi regionali elettorali? Meglio prevedere esplicitamente la fissazione dell'elettorato attivo e passivo per il Senato in Costituzione, equiparandoli a quelli per la Camera. Capisco, poi, che non è il momento di toccare il tema dei senatori a vita, ma ha ancora un senso la loro presenza nel Senato, diventato ormai federale? Si dirà meglio al Senato che alla Camera, unica Camera politica, dove potrebbero influenzare le maggioranze; ma il punto è – drasticamente – se sia ancora opportuno prevederne la presenza. Non chiara è poi la permanenza dei parlamentari "esteri" sia alla Camera (art. 56, comma 2, nuovo testo) che al Senato (art. 57, nuovo testo): la loro presenza ha senso o nella Camera politica o nel Senato federale, ma non in tutte e due le Assemblee, che rispondono evidentemente a logiche rappresentative e a funzioni diverse.

3. Nel nuovo art. 57, come modificato dall'art. 3, non è chiaro né il ruolo della legge prevista al primo comma per l'elezione del Senato, né se si tratti di legge statale (come dovrebbe essere per l'elezione dei sei senatori "esteri") ovvero di legge regionale (come potrebbe essere sostenibile trattandosi di elezione in seno ai Consigli regionali o ai Consigli regionali delle autonomie). Anche qui sarebbe opportuno chiarire (né il dubbio appare risolto dalla disposizione transitoria contenuta nell'art. 21, comma 3). Il comma 2 dell'art. 57 prevede che i senatori sono eletti all'interno dei Consigli regionali

e tra i componenti dei Consigli comunali, provinciali e delle Città metropolitane. Il problema – non chiarito dalla disposizione costituzionale, non essendo opportuno per la sua soluzione un rinvio alla legge ordinaria – è se i senatori così eletti continuano a svolgere anche le funzioni di consiglieri regionali, provinciali e comunali ovvero vengono sostituiti: nel primo caso, si creerebbero dei superrappresentanti, che lavorerebbero male in ambedue le sedi; se si adotta la seconda soluzione della sostituzione del consigliere eletto senatore, risulta più difficile spiegare perché l'elezione debba avvenire necessariamente nel seno dei Consigli. La scelta dell'elezione di secondo grado per i senatori presenta svantaggi e vantaggi: il rischio della perdita di autorità della Camera alta, derivante inevitabilmente dalla elezione di secondo grado, può essere compensato dal vantaggio istituzionale dato dalla maggiore capacità di rappresentanza al centro delle istanze regionali e locali; più difficile giustificare invece l'elezione dei senatori in rappresentanza degli enti locali, che sarebbe addirittura di terzo grado. Se, ad una riflessione più attenta, gli svantaggi dovessero apparire superiori ai vantaggi, la soluzione, adottata nel testo approvato nel 2005, della contestualità dell'elezione dei senatori con l'elezione del Consiglio potrebbe tornare nuovamente utile.

4. Per quanto attiene al numero dei senatori, è evidente che la progressione penalizza fortemente le regioni più grandi (in particolare, Lombardia, Lazio, Campania e Sicilia): la scelta di respingere i due modelli estremi (pari numero di senatori per ogni regione; numero di senatori proporzionale al numero degli abitanti) appare condivisibile, trattandosi però di definire meglio il punto di equilibrio.

Devono però essere sottolineate alcune incongruenze:

- a) la penalizzazione di Valle d'Aosta e Molise, che eleggono un solo senatore, è eccessiva rispetto a Umbria e Basilicata, che ne eleggono cinque: si potrebbe introdurre la categoria "Regioni sino a cinquecentomila abitanti", assegnando ad esse due senatori;
- b) non si capisce perché la Regione Trentino-Alto Adige/Sued Tirolo debba avere quattro senatori (due per ogni Consiglio provinciale), mentre le Regioni sino ad un milione di abitanti (vale a dire, attualmente, Basilicata e Umbria, oltre alla Regione T.-A.A.) ne hanno cinque (a meno di voler ritenere che cinque senatori

elegga la Regione e due ciascuno le Province: il che sarebbe illogico, essendo il Consiglio regionale composto dagli eletti nei due Consigli provinciali, e irragionevole rispetto alle altre Regioni): si potrebbe prevedere per la categoria sino ad un milione di abitanti quattro o sei senatori, prevedendo così due o tre senatori per i Consigli provinciali;

- c) non si capisce perché la progressione del numero di senatori, che inizia con un numero dispari, aumentando di due per ogni categoria individuata, nel passaggio alla categoria da cinque a sette milioni di abitanti (Lazio, Campania, Sicilia), aumenti solo di un senatore e il numero complessivo diventi pari: meglio mantenere la medesima progressione;
- d) per quanto riguarda i senatori eletti dai Consigli delle autonomie, sarebbe preferibile mantenere la medesima scansione del numero di abitanti, con un aumento di un senatore per ogni categoria, secondo un possibile modello: un senatore per Valle d'aosta e Molise, due per le Regioni sino a un milione di abitanti e uno ciascuno ai Consigli delle autonomie delle due Province autonome; tre alle Regioni da uno a tre milioni di abitanti; quattro per le Regioni da tre a cinque; cinque da cinque a sette; sei oltre i sette milioni; si permetterebbe così alle Regioni più grandi (e con un maggiore numero di enti locali) di esprimere una rappresentanza degli enti maggiormente variegata e più rispondente alla realtà.

Seguendo questo schema il numero dei senatori si assesterebbe a 201 (più sei senatori esteri) se si utilizza per i senatori eletti dai Consigli regionali la progressione 2-4-6-8-10-12: numero non lontano dai totali 183 (sempre più sei) previsti dal testo e comunque minore degli attuali 315. Se poi invece si volesse ridurre drasticamente il numero dei senatori, la soluzione potrebbe essere quella delle “fasce” di popolazione: due senatori (più uno locale) per le Regioni sino a due milioni di abitanti; quattro (più due locali) per le Regioni da due a sei milioni; sei (più tre) per le Regioni oltre sei milioni di abitanti: il risultato totale darebbe una somma di novanta senatori (poco meno del Senato americano, poco più del Bundesrat tedesco).

5. L'art. 7 modifica l'art. 70 in modo conseguente alla modifica della composizione delle due Camere. Anche qui pare necessaria qualche osservazione:

a) per tutte le materie per le quali è previsto l'esercizio collettivo della potestà legislativa da parte delle due Camere è necessario prevedere una commissione di conciliazione che risolva i conflitti fra le due Camere, non essendo pensabile che eventuali contrasti blocchino indefinitamente il procedimento legislativo (tranne, forse, per quanto riguarda le leggi costituzionali e di revisione, per le quali potrebbe avere un senso bloccare la modifica se non vi è pieno accordo tra le due Camere);

b) non mi sembra condivisibile la previsione di leggi sui principi fondamentali delle materie concorrenti, affidate alla prima lettura del Senato; come si è più volte notato nella scorsa legislatura, quelle materie sono parte fondamentale del programma di governo; meglio allora lasciarle nel regime generale del terzo, eventualmente in quell'area in cui le modifiche del Senato possono essere superate dalla Camera solo a maggioranza assoluta;

c) la previsione di una intesa dei Presidenti della Camera e del Senato è generale per tutti i tipi di procedimento legislativo (e non va limitata al caso delle leggi sui principi fondamentali).

6. L'art. 11 modifica l'art. 77. Poiché all'art. 72 è aggiunto un ultimo comma che prevede una corsia privilegiata con tempi certi per le proposte del Governo, sarebbe coerente rafforzare la limitazione costituzionale dei decreti legge, ad esempio affermando: "Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, nei quali non sia possibile adottare la procedura di cui all'art. 72, u.c., il Governo..."; si renderebbe così coerente l'aumento dei poteri parlamentari del Governo con una riduzione della possibilità di uso del decreto legge (fermo rimanendo che poi la Corte dovrebbe confermare il suo controllo sui presupposti del decreto, recentemente riaffermato).

7. Anche l'autorizzazione alla ratifica dei trattati deve seguire la procedura di cui all'art. 70 novellato, con il coinvolgimento – se del caso- del Senato.

8. Al Presidente del Senato potrebbe essere mantenuto il ruolo di supplente del Presidente della Repubblica: tale soluzione è coerente con il nuovo art. 114; non toglie al Senato anche un'altra caratteristica del suo status; affida alla Camera non politica il

ruolo di supplenza dell'organo di garanzia. La nuova formula dell'art. 92, secondo cui "il Presidente della Repubblica, valutati i risultati delle elezioni per la Camera dei deputati, nomina il Presidente del Consiglio....", si pone invece al di là di ogni possibile rivalutazione del ruolo del Presidente in una democrazia parlamentare, affidandogli una eccessiva discrezionalità: meglio tornare alla formulazione secondo cui il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio "sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati". Se poi si vuole rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio, la nomina e la revoca dei Ministri da parte del Presidente della Repubblica va spostata – anche topograficamente! – dall'art. 92, comma 2, all'art. 94, prevedendo che esse avvengano dopo la fiducia parlamentare al Presidente del Consiglio. Non chiara in questo contesto è la previsione dell'art. 94, comma 3, secondo cui vi sarebbe, dopo la fiducia al Presidente del Consiglio, anche una fiducia al Governo (non è chiaro infatti il raccordo tra l'art. 94, comma 1: "Il Presidente del Consiglio dei Ministri deve avere la fiducia della Camera dei deputati" e l'art. 94, comma 3: "Entro dieci giorni dalla formazione del Governo, il Presidente del Consiglio dei Ministri presenta il Governo alla Camera dei deputati per ottenerne la fiducia": c'è un voto di fiducia o due? E se sono due, quale è il senso di questa duplicazione? Non si rindebolisce il Presidente che si era voluto rafforzare con un voto di fiducia autonomo?).

9. Condivisibile, in questa fase in cui ancora non è chiara la direzione che prenderà la legge elettorale, la mancata previsione della sfiducia costruttiva (incompatibile con leggi maggioritarie di schieramento). Apprezzabile, ai fini del rafforzamento della posizione del Governo, la clausola secondo la mozione di sfiducia deve essere approvata "a maggioranza assoluta" dei componenti della Camera dei deputati: è evidente, comunque, che tale previsione rende possibile l'esistenza di governi di minoranza e rende in qualche modo pleonastica la formula, contenuta nell'art. 94, comma 4, nuovo testo, secondo cui "il voto contrario della Camera dei deputati su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni".

10. Per scelta (l'idea – che non condivido per ragioni già esposte in varie sedi – che le leggi di revisione costituzionale debbano essere omogenee: ma quale sia poi il parametro dell'omogeneità nessuno è in grado di spiegarlo!) il testo non tocca il Titolo

V. Non perderei l'occasione per aggiungere almeno una cosa, magari come ultimo comma dell'art. 117; la possibilità che Stato, Regioni, autonomie locali possano adottare, nell'accordo con la parte sostituita, atti cedevoli rispetto al successivo intervento dell'autorità alla quale la Costituzione affida la competenza: la giurisprudenza della Corte costituzionale sull'illegittimità di atti cedevoli dello Stato e delle Regioni ha creato un elemento di rigidità eccessiva.

11. Giusta la scelta di prevedere una legge statale sui principi per la formazione dei Consigli delle autonomie locali. Forse andrebbe riconsiderata anche la possibilità che le leggi elettorali regionali siano affidate ad una troppo ampia potestà legislativa concorrente dei Consigli regionali, che tocca addirittura incompatibilità e ineleggibilità: l'esperienza non è stata felice! Sul *simul stabunt, simul cadent*, il testo lascia cadere..., ritenendo evidentemente l'esperienza positiva: sulla rigidità del meccanismo, che congela i Presidenti e lascia i Consigli alla loro mercé, continuo a nutrire qualche dubbio.

12. Va chiarito meglio che la riforma si applica già dalla prossima legislatura: se questo è l'intento, la formula è ambigua. Non va bene la previsione transitoria secondo cui i senatori "locali" sono eletti dal Consiglio regionale sino all'istituzione del Consiglio delle autonomie: la tentazione di non farli avrebbe un argomento in più... Non è chiaro, infine, se non quale clausola di stile, l'art. 22, che utilizza la stessa formula dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, rispetto ad un testo in cui, tuttavia, non pare che vi siano "parti che prevedono forme di autonomie più ampie rispetto a quelle già attribuite" dagli statuti speciali.