

MASSIMO LUCIANI

\*\*\*\*\*

***Prime osservazioni  
al disegno di legge cost. A.C. 553 e abb. recante  
“Modifiche alla seconda parte della Costituzione”\****  
(18 ottobre 2007)

1.- In via generale ritengo che:

- a) si debba dare una valutazione positiva dell’impianto complessivo;
- b) il pregio maggiore della riforma stia nell’influenza positiva sulla forma di governo, poiché essa, implicando il rafforzamento del Parlamento (della sua Camera politica), implica anche il rafforzamento del Governo (il recente paradosso italiano è che un Parlamento debole ha generato Governi deboli, che per sopravvivere hanno dovuto “strozzare” le Assemblee rappresentative, vuoi con l’abuso della questione di fiducia, vuoi con l’abuso della delegazione legislativa);
- c) la riduzione del numero dei parlamentari comporta un implicito e opportuno innalzamento della soglia di sbarramento per l’accesso alla rappresentanza. Il sistema sarebbe logicamente in perfetta armonia con la scelta per un sistema elettorale di tipo “tedesco” (fermo restando che - ovviamente - sarebbero necessari dei correttivi per tener conto del numero fisso dei parlamentari, che impedisce di applicare il meccanismo dei “mandati in sovrarappresentazione” allo stesso modo che in Germania);
- d) sono apprezzabili i criteri generali di ripartizione delle attribuzioni fra le due Camere, i quali, facendo il più possibile a meno del paradigma delle materie, sono assai più affidabili di quelli previsti dalla riforma del centrodestra bocciata dal referendum;
- e) il mantenimento del potere di inchiesta per il Senato non è molto in armonia con la sottrazione ad esso della fiducia (visto che da sempre si ritiene che il controllo sia funzionale all’attivazione del meccanismo della responsabilità). Nondimeno, la cosa si può giustificare se si considera che il potere senatoriale di inchiesta potrebbe avere una funzione essenzialmente di trasparenza, consentendo l’attivazione di un dibattito pubblico su certi temi.

2.- L’elezione indiretta dei senatori è condivisibile. Solo in questo modo si dà un senso all’opzione in favore di una Camera delle autonomie e si giustifica l’opportuna scelta di sottrarre a tale Camera la fiducia.

3.- Non convince, però, l’affidamento dell’elezione di alcuni senatori ai Consigli delle autonomie locali, specie prima di aver stabilito la composizione e i criteri di formazione di tali Consigli, nonché i criteri per l’elezione dei senatori. Il rinvio alla legge statale da parte

---

\* Intervento al Seminario di Astrid -Il disegno di legge di riforma costituzionale approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera, svoltosi a Roma il 18 ottobre 2007.

dell'art. 123 ult. co. non è adeguato, poiché i nodi ora segnalati andrebbero logicamente sciolti a livello costituzionale (e subito).

4.- Merita forse qualche riflessione supplementare l'abbassamento alla maggiore età del limite per l'eleggibilità a senatore. Proprio la differenziazione funzionale tra le due Camere rende logico (anche perché sia sottolineata quasi simbolicamente) che sia differenziato lo stesso elettorato passivo. Il fatto che i senatori siano scelti nell'ambito dei Consigli regionali (e degli enti locali) e che a quei Consigli si possa essere eletti anche con la sola maggiore età non è ovviamente un ostacolo all'adozione di una norma che preveda una limitazione dell'elettorato passivo ai soli ultraventicinenni.

5.- Non convince l'art. 60, comma 2, dal quale a mio avviso deriva il rischio di un "buco" nella continuità di esercizio delle funzioni tra vecchi e nuovi senatori. Si potrebbe introdurre una formulazione simile, *mutatis mutandis*, a quella dell'art. 61, comma 2, in tema di *prorogatio*.

6.- Ho dei dubbi sulla previsione della prorogabilità in caso di guerra anche dei Consigli regionali (art. 60, comma 3). Se il problema è quello del collegamento tra Consigli regionali ed elezione dei senatori, lo si è già risolto con la proroga del mandato dei senatori in carica, prevista dallo stesso art. 60, comma 3.

7.- L'art. 62, comma 3, che prevede la convocazione dell'altra Camera quando una Camera si riunisce in via straordinaria, dovrebbe essere integrato con la precisazione che ciò vale solo se l'altra Camera ha competenza per le questioni all'ordine del giorno della riunione straordinaria.

8.- L'art. 63, comma 1, andrebbe modificato, precisando che il regolamento del Senato dovrebbe prevedere le modalità di rinnovo non solo dell'Ufficio di presidenza, ma anche di tutti gli altri organi senatoriali.

9.- La possibilità di cumulare il mandato di senatore con quello di consigliere regionale (desumibile dal combinato disposto degli artt. 65 e 122) andrebbe meditata. Poiché i senatori non sono veri propri delegati dei Consigli regionali, una loro autonomizzazione maggiore (quale quella implicata dal divieto di cumulo di mandato) dovrebbe essere vista con favore.

10.- Non è condivisibile l'inserimento delle leggi concernenti le Autorità di garanzia e di vigilanza tra quelle bicamerali (art. 70, comma 1, lett. e), in quanto:

a) la nozione di Autorità di garanzia e di vigilanza è di assai difficile definizione ed è fonte di possibile contenzioso;

b) la costituzionalizzazione di tali Autorità non è opportuna, poiché non è affatto sicuro che esse siano sempre un istituto del quale l'ordinamento abbia strutturale bisogno.

11.- Quanto all'art. 70, comma 2, occorre chiarire, almeno nei lavori preparatori, che l'esistenza di leggi specificamente dedicate alla fissazione dei principi fondamentali non fa venir meno la consolidata giurisprudenza che tali principi si possono desumere anche da tutto il complesso delle restanti leggi.

12.- Sempre quanto all'art. 70, comma 2, per evitare di drammatizzare la scelta dell'assegnazione dei disegni di legge e di creare un potere di veto del Presidente della Camera (che potrebbe essere esercitato per timore dell'inerzia del Senato) o di quello del Senato (che potrebbe essere esercitato per timore che il Senato sia emarginato), si potrebbe prevedere che i disegni di legge assegnati al Senato passino comunque alla Camera "entro [sei mesi?] dalla presentazione [o dall'assegnazione]". Sembra inoltre eccessivamente ridotto il limite di un quinto dei componenti per il "richiamo" dei progetti di legge al Senato.

13.- Ancora quanto alle leggi bicamerali, infine, deve essere sciolto (a mio avviso, in favore della sola Camera) il nodo della legge di bilancio e di quella finanziaria, che, attualmente (v. art. 81), non si comprende se siano mono o bicamerali. Bicamerali, viceversa, dovrebbero essere non tutte le leggi previste dall'art. 80 (altrimenti il rapporto tra Senato e indirizzo politico internazionale sarebbe eccessivamente stretto e disarmonico rispetto alla scelta di fondo di lasciare la sola Camera dei deputati come assemblea "politica"), ma quelle in materia di integrazione europea (perché le Regioni hanno un ruolo "europeo"). In questo modo, si avrebbe anche una "Europa-Klausel", e solo nella misura in cui davvero serve.

14.- Trovo criticabile l'art. 77, quarto comma. Anzitutto, perché (sia pure riprendendo la formulazione della legge n. 400 del 1988) vieta al decreto legge di... violare la Costituzione (ciò che farebbe se ripristinasse l'efficacia di norme dichiarate incostituzionali, atteso che in tal modo - come ha da tempo chiarito la giurisprudenza - sarebbe violato l'art. 136 Cost.). Inoltre, perché vieta il conferimento di potere regolamentare, senza considerare che l'*escamotage* (invero assai criticabile) dei decreti del Presidente del Consiglio di carattere "non regolamentare" consente di aggirare facilmente l'ostacolo. Si dovrebbe chiarire, inoltre, che i limiti non riguardano solo il decreto legge, ma anche la legge di conversione (confermando, così, il migliore indirizzo della giurisprudenza costituzionale).

15.- Auspicabile, invece, sarebbe una limitazione degli abusi della delegazione legislativa, anche se a mio avviso il problema si dovrebbe risolvere da sé, grazie al contemporaneo rafforzamento del Parlamento e del Governo.

16.- L'abbassamento del limite di età per l'elezione a Presidente della Repubblica appare inopportuno, per l'alto ruolo di rappresentante dell'unità nazionale che l'art. 87 (con formulazione significativamente diversa da quella dell'art. 67) affida al capo dello Stato.

17.- L'art. 88 va attentamente meditato, poiché (sebbene le ipotesi di leggi bicamerali siano relativamente ridotte) non si può escludere che lo scioglimento anche del Senato possa essere necessario quando vi sia il rischio di una paralisi del procedimento legislativo (ciò vale soprattutto se non si chiarisce che sono bicamerali la legge di bilancio e la legge finanziaria).

18.- Occorre perfezionare la formulazione dell'art. 94, comma 1, per chiarire che la fiducia riguarda (anche) l'intero Governo.