

SEMINARIO

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

di Giusto Puccini

1. Mi pare che le modifiche al testo costituzionale delineate nel disegno di legge in questione riguardo ai nodi più rilevanti e delicati della riforma costituzionale - bicameralismo e forma di governo – meritino, se considerate nel loro complesso e nella loro ispirazione di fondo, un giudizio di largo apprezzamento. E che, semmai, si possa nutrire qualche dubbio circa la piena coerenza con tale ispirazione di alcuni loro particolari profili, ovvero di talune ulteriori modifiche che, pur accantonate in commissione, ci si è tuttavia dichiaratamente ripromessi di recuperare nel corso dell'esame in aula del disegno di legge.

In tema di bicameralismo, intanto, deve registrarsi assai favorevolmente, sul versante strutturale, la configurazione del Senato federale della Repubblica alla stregua di un'autentica camera di rappresentanza territoriale, rappresentanza fra l'altro non limitata alle autonomie regionali, ma opportunamente estesa anche a quelle degli enti locali minori. Configurazione senz'altro assicurata, in effetti, dal sistema previsto per l'elezione dei suoi membri, esclusi i sei da eleggersi nella circoscrizione Estero: consiglieri regionali e degli enti locali minori eletti, rispettivamente, dai consigli regionali e dai consigli delle autonomie locali. Un sistema tale, dunque, da superare nettamente quella logica di rappresentanza politico-generale che, come ben si ricorderà, dominava invece il sistema di elezione dei componenti del Senato federale - candidati variamente collegati con il territorio regionale e con le sue istituzioni eletti direttamente dal corpo elettorale regionale - previsto nel testo della legge di revisione della seconda parte della Costituzione approvata dalle Camere nella scorsa legislatura.

Sul versante funzionale, poi, sembra senz'altro da condividersi la configurazione della Camera dei deputati, in sintonia con il sistema di elezione dei suoi componenti a suffragio universale e diretto, come unica camera politica, in quanto titolare esclusiva del rapporto fiduciario con il Governo (*rectius*, con il Presidente del Consiglio).

Ed ampiamente condivisibile risulta altresì, a mio avviso, la disciplina del procedimento legislativo e dei ruoli rispettivi di Camera dei deputati e Senato federale nell'ambito del medesimo. Disciplina che, accanto ad un procedimento legislativo bicamerale paritario per una ristretta serie di materie «di sistema» o di particolare rilievo autonomistico tassativamente elencate, contempla in via generale un procedimento legislativo caratterizzato dalla riserva al Camera del potere di pronunciarsi comunque in via definitiva sul testo della legge da approvare. Salvo peraltro l'obbligo per la Camera medesima di deliberare a maggioranza assoluta eventuali modifiche al testo di disegni di legge approvati dal Senato federale concernenti materie particolarmente significative per

* 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.

le autonomie territoriali: quali, appunto, le materie di legislazione concorrente di cui all'art. 117, comma 2, Cost., quella della distribuzione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli territoriali di cui all'art. 118, commi 2 e 3, Cost., e quelle inerenti alla disciplina delle risorse finanziarie e patrimoniali degli enti autonomi territoriali di cui all'art. 119, commi 3, 5 e 6, Cost.

Anche in questo caso siamo dinanzi ad una soluzione di gran lunga preferibile rispetto a quella a suo tempo adottata sul punto nella riforma costituzionale approvata in Parlamento nella passata legislatura, laddove si contemplava un procedimento legislativo con prevalenza della Camera dei deputati per le materie di legislazione statale esclusiva, un procedimento legislativo con prevalenza del Senato federale per le materie di legislazione concorrente, ed un procedimento legislativo bicamerale paritario - con relativa procedura di conciliazione - per una serie di materie specificamente indicate. Salva l'eventuale trasformazione, con atto del Presidente della Repubblica, del procedimento a prevalenza Senato in procedimento a prevalenza Camera, qualora il Governo avesse ritenuto che proprie modifiche ad un disegno di legge fossero essenziali per l'attuazione del programma di governo approvato dalla Camera, ovvero per la tutela delle finalità di cui all'art. 120 Cost.

Diversamente dalla soluzione or ora richiamata, in effetti, quella adottata nel disegno di legge in esame sembra in grado, nella sua maggior semplicità e linearità, di realizzare efficacemente entrambi i fondamentali obiettivi, a cui qualsiasi utile riassetto del nostro bicameralismo dovrebbe necessariamente ispirarsi: da un lato quello di consentire una partecipazione degli enti autonomi territoriali al procedimento di formazione delle leggi statali, di intensità direttamente proporzionale al grado di incidenza di queste ultime nella sfera di autonomia di tali enti; dall'altro lato, al tempo stesso, quello della semplificazione e dello snellimento del procedimento legislativo, da perseguirsi mediante l'assegnazione alla camera politica di un ruolo generalmente preminente nel procedimento medesimo, attesa la necessità di assicurare comunque un peso generalmente decisivo, nell'ambito di quest'ultimo, alle scelte di indirizzo politico-generale. Ferma restando in ogni caso, naturalmente, la necessità di tenere in seria considerazione pure i rilievi critici mossi, anche alla luce della recente giurisprudenza costituzionale in tema di riparto della potestà legislativa fra Stato e Regioni, nei riguardi di qualunque tipo di diversificazione del procedimento legislativo statale imperniata sul riferimento alle *materie* intese in senso tradizionale.

Tutto questo non significa, peraltro, che le stesse soluzioni qui esaminate siano completamente esenti da manchevolezze, e non siano quindi suscettibili, sotto più di un specifico aspetto, di opportune correzioni e integrazioni.

Per quanto attiene alla composizione del Senato federale, suscita in particolare qualche perplessità la previsione del mantenimento dei sei seggi assegnati alla circoscrizione Estero: seggi la cui presenza, pur avendo un'incidenza percentualmente assai limitata rispetto alla composizione complessiva dell'organo, e non giungendo quindi ad inficiare più di tanto il nuovo carattere distintivo del medesimo quale camera di rappresentanza territoriale, appare tuttavia comunque a questo punto, rispetto a tale carattere, come una notevole stonatura.

Si tratterebbe infatti di senatori eletti a suffragio diretto secondo un modulo di rappresentanza politico-generale che, appunto, ben poco ha a che vedere con quello prescelto per l'elezione di tutti gli altri membri elettivi del Senato federale.

Né vale a mio avviso l'obiezione secondo cui anche qui saremmo, nonostante tutto, dinanzi ad una forma di rappresentanza di istanze territoriali, quali quelle facenti capo ai territori degli Stati esteri.

A ciò si può infatti replicare che in questo caso, a differenza che in quello della rappresentanza dei territori regionali, comunali, provinciali e metropolitani, gli eletti non sarebbero minimamente chiamati a rappresentare le istanze di una pluralità di territori e relative collettività considerati ciascuno nella sua interezza, ovvero tutti insieme in una dimensione sistematica.

Né d'altro canto, correlativamente, sembrerebbe trovare qui il benché minimo riscontro la stessa fondamentale ragione ispiratrice dell'introduzione del Senato federale: quella cioè di apprestare uno strumento particolarmente incisivo di tutela, a livello centrale, degli ambiti di

autonomia costituzionalmente riconosciuti ai molteplici territori regionali e locali ed alle molteplici corrispondenti collettività in cui - in chiave *federale*, appunto - vengono ad articolarsi il territorio e la collettività nazionali.

E del resto, a ben guardare, sviluppando coerentemente la tesi or ora ricordata della piena sintonia del tipo di rappresentanza espressa dai sei senatori in questione con quella caratteristica del Senato federale, e della conseguente opportunità della loro conferma, si dovrebbe allora inevitabilmente concludere, all'opposto, nel senso dell'inopportunità della previsione - pur essa confermata nel disegno di legge in esame - degli omologhi dodici *deputati* eletti nella medesima circoscrizione Estero, in quanto facenti parte di un ramo del Parlamento caratterizzato da un modulo rappresentativo pacificamente assai diverso da quello caratterizzante il Senato federale. Si sarebbe costretti a pervenire insomma ad una conclusione, che si appalesa a prima vista del tutto assurda ed aberrante, e che per l'appunto nessuno, finora, ha mai avuto modo di formulare.

I dubbi testé espressi riguardo alla conservazione della categoria dei senatori eletti nella circoscrizione Estero, d'altra parte, non dovrebbero invece, a mio avviso, essere necessariamente estesi a quella della categoria dei senatori a vita, parimenti risultante dal disegno di legge in esame.

E' vero che le peculiari modalità di investitura ed il peculiare regime della carica propri di quest'ultima categoria la rendono estranea almeno quanto l'altra, se non di più, alla fisionomia strutturale distintiva del Senato federale.

Ciò nondimeno, la figura del senatore a vita - ben adattatasi del resto, nonostante tutto, anche alla logica di funzionamento tipica dell'attuale Senato «politico» - sembra rivelare un grado di intrinseca «adattabilità» alla logica di funzionamento tipica del futuro Senato federale assai superiore rispetto a quello proprio della figura del senatore eletto all'estero.

Riesce in effetti alquanto arduo ipotizzare una qualche rinuncia dei senatori «esteri» ad un comportamento parlamentare improntato a criteri di natura squisitamente politica a favore di un comportamento improntato, piuttosto, ad una logica di salvaguardia degli interessi propri delle autonomie territoriali.

Diversamente, proprio in virtù di quelle peculiarità poc'anzi accennate, sembra ben ipotizzabile, a mio avviso, un significativo contributo dei senatori a vita, tipicamente connotato in termini di particolare riflessività ed equilibrio, ad un corretto e proficuo espletamento da parte del futuro Senato federale della caratteristica funzione ad esso spettante.

A qualche appunto critico non sembra sfuggire, d'altro canto, neppure la nuova disciplina del procedimento legislativo contenuta nel disegno di legge in esame.

In specie, lascia perplessi la particolare disciplina del procedimento di approvazione delle leggi aventi ad oggetto la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, laddove si prevede che i relativi disegni di legge debbano essere in prima battuta esaminati e approvati dal Senato federale, e successivamente deliberati in via definitiva dalla Camera dei deputati.

Orbene, una simile disciplina non appare, a mio avviso, pienamente coerente con la configurazione della Camera dei deputati come unica camera politica.

Mi sembra infatti incontestabile che la determinazione dei principi fondamentali in questione implichi il compimento di scelte tipicamente attinenti all'indirizzo politico statale di maggioranza; e che, comunque sia, attengono a tale indirizzo in misura certamente non inferiore, se non addirittura superiore, rispetto a quelle compiute in sede di approvazione delle leggi relative alle materie di cui agli artt. 118 e 119 Cost.

Dunque, non si vede per quale ragione anche nel primo caso, al pari che in questi ultimi, non debba riservarsi alla camera politica non solo l'ultima parola, ma anche la prima, nel procedimento di approvazione della legge.

2. In tema di forma di governo, poi, sembra senz'altro condivisibile l'idea di introdurre una serie di circoscritte ma incisive modifiche univocamente rivolte ad assecondare il funzionamento del nostro sistema parlamentare secondo il modello del parlamentarismo *maggioritario*: ovvero sia

dal modello contrassegnato, com'è ben noto, dall'assunzione da parte del Primo ministro di un ruolo nettamente preminente di direzione politica nell'ambito di governi forti e stabili (tendenzialmente per l'intera legislatura), anche e soprattutto in virtù della sostanziale investitura popolare ricevuta dal medesimo Primo ministro in sede di elezione dei componenti della camera politica.

In questa direzione, appunto, sembrano muoversi le modifiche al testo del secondo comma dell'art. 92 Cost., laddove si prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri venga nominato dal Presidente della Repubblica «*valutati i risultati delle elezioni della Camera dei deputati*», e si attribuisce altresì al primo il potere di proporre al secondo non soltanto la nomina ma anche la revoca dei Ministri.

Altrettanto può dirsi, evidentemente, anche delle modifiche apportate all'art. 94 Cost., laddove per un verso si indica come destinatario della fiducia della Camera dei deputati il Presidente del Consiglio anziché il Governo, per un altro verso si rendono più difficoltose sia la presentazione che l'approvazione della mozione di sfiducia, prevedendosi che quest'ultima debba essere presentata da almeno un terzo, anziché da almeno un decimo, dei componenti della Camera dei deputati, e che essa debba essere approvata a maggioranza assoluta, anziché a maggioranza semplice.

Ed in analoga direzione si muove infine, indiscutibilmente, la proposta di aggiungere all'art. 72 Cost. un ultimo comma tendente a rafforzare sensibilmente il ruolo del Governo nel procedimento legislativo, mediante il conferimento al medesimo del potere di «*chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e sia votato entro una data determinata*».

Siamo in effetti dinanzi, a mio avviso, ad una soluzione alquanto sobria ed equilibrata, ben distante dagli eccessi di rigidità e di cervellotica pignoleria che avevano contraddistinto la riforma costituzionale approvata dalle Camere nella XIV legislatura. Eccessi diretti ad escludere in ogni caso, come si ricorderà, la formazione di governi non sorretti dalla stessa maggioranza della Camera dei deputati «*espressa dalle elezioni*».

Qui invece, pur manifestandosi un netto ed inequivocabile *favor* per la formazione di governi rispondenti ai risultati delle elezioni della Camera, si opta tuttavia opportunamente, sul punto, per il mantenimento di un certo qual grado di flessibilità.

E' vero infatti che, nel nominare il Presidente del Consiglio, il Capo dello Stato sarebbe in ogni caso tenuto a «*valutare*» i risultati in questione.

Si tratta nondimeno, a ben guardare, di una formula meno stringente rispetto a quella a suo tempo utilizzata nel testo della riforma costituzionale sopra ricordata, laddove si prevedeva che il Presidente della Repubblica nominasse il Primo ministro «*sulla base dei*» risultati elettorali. E forse anche rispetto a quella ancor prima utilizzata nel testo di riforma approvato dalla Bicamerale D'Alema, secondo il quale tale nomina avrebbe dovuto essere effettuata «*tenendo conto dei*» medesimi risultati.

Né d'altronde viene esplicitamente e tassativamente esclusa qualsiasi ipotesi di formazione di un Governo, che prescindendo in qualche misura dalle indicazioni scaturenti dall'esito delle elezioni politiche.

In questa luce, dunque, non può certamente contestarsi che la normativa in esame imponga al Presidente della Repubblica di fare tutto il possibile per formare governi rigorosamente rispondenti ai risultati elettorali, e solleciti altresì il legislatore ad adottare, per la Camera dei deputati, sistemi elettorali atti il più possibile ad agevolare l'efficace assolvimento di un compito del genere. Ma appare altrettanto incontestabile che essa non precluda affatto al Capo dello Stato in particolari circostanze, legate magari a situazioni di emergenza interna o internazionale, ovvero alla eventuale scarsa univocità degli stessi risultati elettorali, di esplorare e percorrere anche strade diverse, prima di addivenire alla soluzione estrema dello scioglimento anticipato della Camera dei deputati.

Dinanzi ad un quadro siffatto, va invece riguardata con estrema cautela, a mio avviso, l'ipotesi dell'introduzione, lasciata cadere in commissione in vista di una sua successiva riproposizione in aula, dell'istituto della sfiducia costruttiva.

Tale introduzione, infatti, legittimerebbe la Camera dei deputati, sia pure con le limitazioni e le difficoltà inerenti al carattere necessariamente «costruttivo» della mozione di sfiducia, a dar vita in qualsiasi momento, e in base a qualsiasi tipo di considerazione di ordine strettamente politico-partitico, a governi totalmente sganciati dai risultati elettorali, e dalla valutazione di questi ultimi operata dal Presidente della Repubblica.

Viene allora da chiedersi se un istituto del genere, storicamente concepito in chiave di razionalizzazione stabilizzatrice del sistema parlamentare, non sarebbe paradossalmente destinato piuttosto, una volta affiancato a novità quali quelle ora rammentate, ad attenuarne sensibilmente la portata maggioritaria, ed i conseguenti benefici effetti in termini di «governabilità».

3. Mi sia consentita, da ultimo, qualche osservazione critica sul testo del quarto comma del nuovo art. 77 Cost. proposto dal disegno di legge in esame, laddove si dispone: *«Il Governo non può, mediante decreto, rinnovare disposizioni di decreti non convertiti in legge, ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, conferire deleghe legislative, attribuire poteri regolamentari in materie già disciplinate con legge».*

Ora, certamente apprezzabile appare la finalità - evidentemente sottesa a siffatta disposizione - di codificare a livello costituzionale una serie di limiti alla decretazione d'urgenza atti a scongiurarne gli abusi, traendo spunto sia dalla giurisprudenza costituzionale in materia che dal testo dell'art. 15 della legge n. 400/1988.

Viene peraltro da chiedersi se una simile finalità possa considerarsi compiutamente realizzata attraverso un testo quale quello appena riportato.

Lascia un po' perplessi, intanto, la formulazione del divieto del conferimento di potestà regolamentare, in quanto espressamente limitato alle *«materie già disciplinate dalla legge»*: formulazione da intendersi, verosimilmente, nel senso di circoscrivere la portata di tale divieto ai soli regolamenti di delegificazione.

A mio avviso, infatti, con la decretazione d'urgenza dovrebbe ritenersi incompatibile il conferimento di qualunque tipo di potestà regolamentare, in quanto in contrasto con il principio, espressamente sancito dallo stesso art. 15, comma 3, della legge n. 400, secondo cui i decreti-legge *«devono contenere misure di immediata applicazione».*

E del resto, siffatta incompatibilità risulta puntualmente sottolineata dal successivo art 17, comma 1, della medesima legge, laddove, nel richiamare le figure del regolamento esecutivo e del regolamento attuativo-integrativo, si parla appunto, testualmente, di regolamenti rivolti a disciplinare, rispettivamente, *«l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi»* e *«l'attuazione e l'integrazione delle leggi e dei decreti legislativi»*: senza alcun riferimento, dunque, ai decreti-legge.

Vale inoltre la pena chiedersi a questo punto se, una volta imboccata la strada della costituzionalizzazione dei limiti all'uso della decretazione d'urgenza, non convenga cogliere l'occasione per introdurre in Costituzione un qualche antidoto anche contro quello che da tempo viene segnalato come uno dei più deprecabili e ricorrenti vizi di tale decretazione, ovvero la disomogeneità del contenuto del decreto-legge.

Certo, non sembra assolutamente trascurabile, al riguardo, l'obiezione secondo cui l'omogeneità del contenuto di un atto normativo costituisce una nozione giuridicamente alquanto sfuggente, tale da rendere quanto mai problematica la verifica del rispetto o meno di un parametro del genere.

E tuttavia, non può neppur trascurarsi, all'opposto, un duplice significativo ordine di circostanze fattuali.

In primo luogo, la circostanza che in concreto, dal canto suo, il legislatore ordinario non ha comunque affatto esitato a codificare tale parametro, disponendo, al solito art. 15, comma 3, della legge n. 400, che il contenuto dei decreti-legge deve essere «*omogeneo e corrispondente al titolo*».

In secondo luogo, la circostanza che, a loro volta, tanto la Corte costituzionale in sede di giudizio di costituzionalità avente ad oggetto la normativa di un decreto-legge convertito, quanto il Presidente della Repubblica in sede di rinvio alle Camere ex art. 74 Cost. di una legge di conversione, hanno già comunque avuto modo, in concreto, di compiere efficacemente una verifica come quella in questione. E ciò, si noti, anche a dispetto del prevalente inquadramento dottrinale di detto limite legislativo all'uso della decretazione d'urgenza fra quelli aventi natura «integrativa» e non meramente «ricognitiva o esecutiva» del dettato costituzionale.