

Il progetto di revisione costituzionale alla vigilia delle due conclusive votazioni parlamentari

riflessioni, fra narrazione e analisi, su taluni aspetti¹

di Sergio Stammati

1. Quadro generale dei temi proposti dal disegno di legge di revisione della costituzione.

Lo scorso 23 di aprile si è conclusa, come noto, con il voto conclusivo del Senato che ha confermato il testo approvato in precedenza dalla Camera dei Deputati, la prima fase dell'approvazione del disegno di legge costituzionale che modifica o sostituisce per più della metà gli articoli della parte organizzativa (la II) della costituzione repubblicana del 1948. Quel disegno di legge, del quale si può prevedere ormai con sicurezza l'approvazione nelle due votazioni conclusive della Camera dei Deputati e del Senato, non essendo nel corso di esse il suo testo ulteriormente emendabile, al di là della vastissima incidenza quantitativa delle modifiche che introduce, cambia nella sostanza il carattere di ognuno degli organi costituzionali previsti dalla carta fondamentale tuttora in vigore e ancor più visibilmente immuta all'equilibrio dei rapporti che intrattengono fra loro gli organi costituzionali politici (Parlamento e Governo) e quello dei rapporti che questi ultimi intrattengono con gli organi costituzionali di garanzia (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale). L'assetto costituzionale che si vuole sostituire a quello vigente si caratterizza formalmente, per quanto riguarda la forma di governo, dalla precostituzione di una netta posizione di supremazia del futuro Primo ministro sui singoli ministri e sul collegio dei ministri, essendo la sua candidatura formalmente collegata a quella di ciascun candidato (o lista di candidati) all'elezione della Camera dei Deputati, dalla precostituzione di un'altrettanto nitida posizione di supremazia personale del futuro Primo ministro sulla Camera politica, dall'attribuzione al medesimo del potere di ottenere l'obbedienza della Camera territoriale (c.d. Senato federale) allorché questa eserciti, secondo la previsione costituzionale, il suo potere di determinare legislativamente in difformità dalla Camera dei Deputati, i principi fondamentali delle materie attribuite alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni; dall'apertura di una possibilità per la Camera territoriale di arginare eventualmente (quando esprima una maggioranza politica difforme da quella dell'altra Camera) e parzialmente (dovendo il Senato accedere in ogni caso a una soluzione compromissoria dei contrasti con la Camera politica) la volontà politica del Primo ministro e della Camera dei Deputati nelle ipotesi tassativamente determinate nelle quali la futura costituzione preveda che le due Camere esercitino collettivamente il potere legislativo. Per quanto riguarda il rapporto fra organi politici e organi di garanzia, il progetto prevede che, in parallelo all'espansione del potere personale del Primo ministro, venga annullata la funzione generale di mediazione fra Parlamento e Governo del Presidente della Repubblica, (estromesso in tal modo nel progetto della costituzione futura dal contesto della forma di governo), al quale restano o vengono attribuiti ex novo, a compensazione ineguale di quella sottrazione, singoli, scollegati, poteri di garanzia o singoli impropri poteri politici; e che, in parallelo con l'introduzione della nuova

¹ Non esistono ancora lavori a più voci sul progetto di revisione costituzionale quale approvato dalla Camera dei Deputati. Esistono, invece, tali lavori relativamente al progetto approvato dal Senato della Repubblica. Li si cita l'ordine cronologico di pubblicazione, *La costituzione riformata*, numero speciale di Critica del diritto, a cura di A. Bevere; Napoli 2004; *Costituzione una riforma sbagliata (il parere di 63 costituzionalisti)*, a cura di F. Bassanini, Firenze 2004; *La costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, a cura di P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella, Soveria Mannelli, 2004. Si tratta di lavori in parte ancora utilizzabili, e perché il testo precedente è rimasto in alcune parti inalterato, e perché talune riflessioni di carattere teorico in essi contenuti travalicano il profilo strettamente positivo del testo che le ha occasionate.

rappresentanza parlamentare dei territori (che in realtà è una rappresentanza politica dei cittadini di quei territori) la composizione della Corte costituzionale venga ridisciplinata in guisa da mutare molto sensibilmente, a sfavore dei primi, il rapporto numerico fra giudici nominati o eletti da organi imparziali o neutrali, Presidente della Repubblica e magistrature (otto), rispetto a quelli eletti dalle due Camere (sette). Resta il complesso e confuso capitolo dei rapporti fra Stato e poteri regionali e locali, governato dal principio della sussidiarietà verticale, per sua natura sensibilmente elastico e utilizzato al limite delle sue potenziali elasticità dalla Corte costituzionale, nel quale il progetto ha inserito la previsione di distinte competenze regionali² svincolate dalla dipendenza dai principi fondamentali della legislazione statale, inquadrate, per altro verso, entro una serie di vincoli legislativi atipici destinati a ridimensionare le dichiarazioni di vittoria di quanti si sono battuti per l'individuazione di puntuali competenze legislative "esclusive" delle Regioni. Tale inquadramento atipico delle nuove competenze regionali, pure se impedirà che le Regioni divengano titolari delle esclusive potestà legislative alle quali miravano i loro sostenitori, non potrà tuttavia scongiurare l'esito diseguale che l'esercizio di queste ultime presumibilmente produrrà nella fruizione di servizi pubblici essenziali da parte di quanti debbano usufruirne in regioni diverse del territorio repubblicano.³

Dei temi costituzionali che si propongono in questo ampio quadro, le brevi osservazioni che seguono non possono e non vogliono rappresentare, naturalmente, altro che uno svolgimento per necessità solo iniziale e altrettanto necessariamente, solo parziale, le quali si fondano, tuttavia, su valutazioni di base non incerte.

Sotto il profilo del metodo, poi, tenuto conto del fatto che l'ultima lettura del Senato ha lasciato invariato il testo del disegno di riforma costituzionale precedentemente approvato dalla Camera dei Deputati, la scelta di esaminare le parti di esso prese in considerazione nella prospettiva delle modificazioni da esse subite nella transizione del disegno di legge di revisione costituzionale dalla prima lettura del Senato alla prima lettura della Camera dei Deputati, è sembrata quella meglio corrispondente allo sviluppo della discussione parlamentare su quel disegno di legge e meglio adatta ad avvicinare il significato delle modificazioni ultimamente introdotte oltre che, naturalmente, quello del testo nel quale le stesse sono state definitivamente incorporate.

1.1 Sul metodo di introduzione e di discussione del progetto di revisione costituzionale. Un cenno

Il disegno di legge per la revisione costituzionale, come è noto, ha la sua fonte in una iniziativa del Governo, sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei ministri e da vari ministri e poggiata, come noto, sulla proposta informale di alcuni rappresentanti dei partiti della maggioranza (c.d. bozza di Lorenzago). Tale origine ha reso evidente fin dal principio l'intento di caratterizzare il progetto di revisione costituzionale come parte del programma politico dei partiti della maggioranza parlamentare e di arginare le proposte di emendamento entro limiti che non consentissero ad esse di intaccare la sostanza di quel progetto programmatico. Questo aspetto ha trovato piena conferma nell'andamento delle tre discussioni parlamentari di poi succedutesi (al Senato, alla Camera dei Deputati e ancora al Senato), caratterizzate, la prima da una serie di interventi della minoranza parlamentare alle quali la maggioranza ha volutamente rinunciato a replicare per affrettarne la conclusione; la seconda, da una dialettica asimmetrica nella quale gli emendamenti proposti dalla minoranza sono stati accolti, formalmente, dopo essere stati trasfusi in emendamenti della stessa maggioranza e sostanzialmente, dopo averli modificati in modo da scongiurare l'incidenza

² in materia di assistenza e organizzazione sanitaria, di organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici (con salvezza della loro autonomia) e di formazione, e definizione dei programmi scolastici e formativi di specifico interesse regionale e di polizia amministrativa regionale e locale (nuovo art.117.4 cost.).

³ Sulla vicenda della devoluzione anteriore al suo inserimento nel disegno di legge governativo che rivede gran parte delle disposizioni della II parte della costituzione, ampiamente L. Vandelli, *Devolution*, Bologna 2004.

effettiva sul primitivo progetto; la terza dal taglio radicale dei tempi di illustrazione degli emendamenti e del dibattito.

Al raffronto obiettivo di tali modalità di presentazione e di discussione del progetto di revisione con quelle che caratterizzarono la presentazione e la discussione del progetto della costituzione repubblicana del 1948, pure se qui manca lo spazio per proporlo, deve attribuirsi, poi, attenzione e importanza decisiva⁴. La differenza radicale fra lo stile e il livello dei due dibattiti misura, infatti, tutta la distanza che corre fra una costituzione duramente e laboriosamente contrattata e una costituzione pervicacemente unilaterale, chiaramente finalizzata questa, a rovesciare del tutto, politicamente e giuridicamente, il patto originario anziché proporsi il problema della sua eventuale integrazione.

2. Questioni relative alla struttura del futuro assetto federale della Repubblica (artt.55 –69)

In linea generale pur non essendo poco numerose le modificazioni apportate dalla Camera dei Deputati all'ordinamento del Parlamento (T. I, sez. I – Le Camere, artt.55 – 69) e sez. II (la formazione delle leggi, artt.70- 82) al testo del disegno di legge di revisione costituzionale approvato dal Senato della Repubblica,⁵ qui ci limiteremo a prendere in considerazione quelle che **appaiono le più rilevanti ai fini della caratterizzazione degli aspetti strutturali e funzionali del futuro assetto costituzionale della Repubblica e anzi più limitatamente ai fini della caratterizzazione degli aspetti strutturali e funzionali del “Senato federale”,** le quali non di meno sono senz'altro altamente significative per la caratterizzazione complessiva del disegno di riforma costituzionale.

Sulla base di tali precisazioni **le brevi osservazioni che seguiranno** saranno incentrate, relativamente alla parte indicata nell'intitolazione del paragrafo, sulle modificazioni apportate dalla Camera dei Deputati agli **artt.57-58 e 60 cost. approvati in prima lettura dal Senato della Repubblica** (relativi al profilo strutturale del futuro “Senato federale”) e **sull'articolo 70, sez.II, di quel medesimo testo** (specialmente in relazione al potere legislativo attribuito al futuro “Senato federale”) nelle quali possono essere riconosciute le variazioni non solo oggettivamente più rilevanti, ma anche più significative della filosofia con la quale la Camera dei Deputati ha inteso “correggere” talune delle scelte caratterizzanti compiute a suo tempo dal Senato, le quali avevano alimentato critiche molto insistenti da parte delle forze dell'opposizione parlamentare non ignorabili dalla forze politiche sostenitrici del progetto.

⁴ Sulla ripulsa delle modalità di discussione del progetto hanno convenuto tutti i critici dello stesso, pur quando non concordi nella critica dei suoi contenuti. Fin dall'inizio avevo segnalato io stesso (*Il progetto di legge costituzionale di revisione della costituzione: alcune osservazioni generali*, nel sito di Astrid (ottobre 2003) e in *Qualche osservazione a proposito del nuovo dimensionamento del ruolo e dei poteri del Presidente della Repubblica*, in *La costituzione riformata*, cit.) la contrarietà allo spirito costituzionale di un disegno di legge di revisione costituzionale presentato dal Governo.

4. **Le modificazioni agli articoli della sezione I**, elencati di seguito sono solo quelle aggiuntive e modificative, (con esclusione, quindi, di quelle soppressive); esse riguardano gli articoli.56.1,57.2,57.4;57.6, 58.2, 59.1 e 2,60.2,61, 63,64.1 .2 .3 .4.5.7,66 . **Le modificazioni agli articoli della sez.II** del medesimo titolo I della II parte sono non meno numerose.tanto che si fa prima ad elencare gli articoli non modificati dalla Camera dei Deputati (71,75,78, 79) che non quelli modificati. Tali modificazioni testimoniano, tuttavia, come si vedrà in seguito, piuttosto degli incerti orientamenti dei riformatori costituzionali, che non della loro volontà di rimediare effettivamente agli squilibri del disegno di riforma da essi sostenuto.

2.1 Le tre forme di rappresentanza politica (Camera dei Deputati, Senato federale della Repubblica, Consigli regionali) disciplinate dal disegno di legge di revisione costituzionale **e la mancanza nel medesimo di una rappresentanza di carattere autenticamente territoriale.**

E' difficile negare che **le forme di rappresentanza** disciplinate dal progetto di revisione costituzionale siano **di natura politica**, alcune per intero, conformemente alla loro natura, altre in larga prevalenza, a dispetto del fatto che, per natura, avrebbero dovuto avere carattere diverso, cioè territoriale.

La prima forma di rappresentanza indiscutibilmente politica è quella per l'elezione dei rappresentanti nazionali dei cittadini della Repubblica. Essa è quella classicamente offerta dal sistema elettorale della **Camera dei Deputati**. Questo sistema mira alla formazione di una rappresentanza di carattere generale, per sua natura orientata alla cura degli interessi dell'intera polis, rispetto alla quale ogni cittadino si trova in una posizione indifferenziata, eccetto che per il luogo di espressione del voto, rispetto a quella di ciascun altro. Quel cittadino qualunque si propone, infatti, di eleggere, come qualunque altro cittadino, sulla base di motivazioni politiche i rappresentanti dell'intero paese e, per converso, questi ultimi in teoria rappresentano politicamente, non gli elettori dai quali sono stati votati, né solo tutti gli elettori della propria parte politica, né solo tutti i cittadini elettori, ma l'insieme indiviso dei cittadini della Repubblica.

La seconda forma di rappresentanza, anch'essa indiscutibilmente politica, è quella per l'elezione dei rappresentanti dei cittadini nei Consigli (o, secondo certe denominazioni, nelle Assemblee) **delle singole Regioni.** Anche in questo tipo di elezione la scelta dei consiglieri è per sua natura motivata da ragioni squisitamente politiche e queste, pure se, quanto all'oggetto, sono incentrate sui problemi particolari delle singole regioni, riflettono, invece, generalmente, quanto all'impostazione della lotta politica, gli orientamenti che caratterizzano i partiti politici nazionali.

La natura politica di tali due forme di rappresentanza è, come evidente, del tutto pacifica. Qui le si cita solo per illustrare come entrambe soffrano della forte dipendenza dalle esigenze di stabilità del futuro "Primo ministro", in un caso, e dalle esigenze di stabilità dell'attuale Presidente della Regione, nell'altro.

Quanto alla Camera dei Deputati, la natura e gli ambiti di tale dipendenza dalle determinazioni politiche del primo ministro dipendono dalla circostanza, che sarà più ampiamente illustrata in seguito, che solo alla maggioranza c.d. elettorale, cioè a quella collegata al primo ministro e affermatasi insieme a lui a seguito delle elezioni, è concesso di sfiduciare il primo ministro e di proporre la sua sostituzione avvalendosi dello strumento del voto di sfiducia costruttivo ed evitando così lo scioglimento automatico della Camera. Ma ciò potrà fare solo a patto di rispettare, come vedremo in seguito, la condizione di una compattezza politica oppositiva quantitativamente rigidissima, pari alla maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei Deputati, con ciò, per un verso, presupponendo che la maggioranza elettorale collegata al primo ministro debba toccare sempre almeno tale quota, e, per altro verso, costituzionalizzando la specificità politica di tale maggioranza elettorale, stabilendo, cioè, che per sostituire il futuro primo ministro non basti una maggioranza parlamentare pure se assoluta, bensì occorra una maggioranza assoluta particolare, controllabile per mezzo del voto per appello nominale sulla mozione che propone la sostituzione (art.94.5 cost. modificato), ciò che determina una contraddizione con il valore costituzionale della maggioranza assoluta come tale alla quale pure il progetto fa riferimento, essendo questo indipendente da caratterizzazioni qualitative particolari di tale maggioranza. La stabilità del Primo

ministro diverrebbe per effetto di ciò, non solo rigida, ma super rigida, certamente più di quella di una disposizione costituzionale⁶.

Quanto al Consiglio regionale, la sua dipendenza dalle determinazioni politiche del presidente della Regione, dipende dalla nota previsione dell'art.126.3 della costituzione vigente (non imputabile quindi al disegno di legge di revisione qui discusso) che associa all'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, oltre che ad altre circostanze, le dimissioni della giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale. Tuttavia la situazione di dipendenza appena descritta del Consiglio regionale è meno rigida di quella che caratterizzerebbe la posizione della futura Camera dei Deputati. Infatti la permanenza in carica del Consiglio non è legata alla compattezza politica della maggioranza che dall'inizio della legislatura regionale sostiene il Presidente della Regione, e tanto meno alla sua assolutezza, poiché qualora una mozione di sfiducia semplice, cioè non costruttiva, (l'unica costituzionalmente prevista nell'ordinamento regionale) proposta dalla maggioranza venga respinta con il concorso determinante dei voti della minoranza, il Consiglio resterà in vita e il Presidente della Regione, anziché essere obbligato a dimettersi (come accade al Primo ministro **secondo il futuro art.94.4 cost.**), potrà seguire a governare giovandosi, se lo vorrà, del sostegno accordatogli dalla maggioranza formatasi a seguito del risultato negativo del voto di sfiducia, diversa da quella affermata a seguito delle elezioni politiche dei Consigli regionali. Una vicenda questa che può essere letta dal verso del consiglio regionale, che appare munito di un'autonomia politica maggiore di quella della futura Camera dei Deputati, in quanto può opporre una più forte resistenza nei confronti degli automatismi dello scioglimento; e dal verso del Presidente della Regione, il quale potrà utilizzare a proprio favore la maggiore flessibilità della disciplina descritta, potendosi giovare di quella che viene denominata **intercambiabilità della maggioranza nella forma di governo regionale**. Tale intercambiabilità, comunque si abbia a giudicarla politicamente, è, dunque, concettualmente ben diversa da quello che, nel linguaggio comune, è stato denominato "ribaltone", dato che, a differenza di quest'ultimo, anziché compromettere la stabilità del Presidente della regione, contribuisce, paradossalmente, (questo è il prezzo che il Consiglio deve pagare alla propria sopravvivenza) a prolungarla nel tempo.

2.2 La terza forma di rappresentanza e il passaggio dalla contestualità flessibile alla contestualità piena

La terza forma di rappresentanza, è quella prevista dal disegno di legge di revisione costituzionale per l'elezione dei rappresentanti delle Regioni nel Senato federale della Repubblica. Rispetto a tale rappresentanza i cittadini si trovano in una posizione differenziata perché sono chiamati ad eleggere i titolari di una rappresentanza territorialmente specializzata, che, tuttavia, operando a livello nazionale, eserciterà un potere legislativo efficace sull'intero territorio dello Stato. Si tratta, dunque, di una rappresentanza che, sulla base dei principi federalistici, dovrebbe avere carattere territoriale, e, dunque, nel disegno di legge di revisione, dovrebbe affiancare, integrandole qualitativamente, la prima e la seconda rappresentanza politica.

Nel testo del progetto approvato in prima lettura dal Senato tale rappresentanza si mostrava anzitutto, come la più stabile delle tre, dato che, rispetto alla **Camera dei Deputati**, il "Senato federale", non essendo, secondo il nuovo disegno, Camera politica, non era, e tuttora non è, soggetto al potere di scioglimento del Primo ministro, né soggetto allo scioglimento automatico cui deve soggiacere la Camera quando abbia sfiduciato quest'ultimo o quando non sia riuscita a sostituirlo. I senatori, per effetto di tale disciplina, avrebbero potuto, dunque, conservare la propria

⁶ L'incongruenza dell'utilizzazione di un parametro costituzionale assoluto per caratterizzare una maggioranza politica particolare è stata più volte segnalata da L. Elia. Riflessione critiche di natura parzialmente diversa, formulate successivamente nel testo, merita la disciplina dedicata dal progetto alla "qualità" dei voti che respingono una mozione di sfiducia non costruttiva (futuri art.94.3 e 4 cost.).

carica fino al compimento dei cinque anni nei quali il progetto di revisione costituzionale ne stabiliva la durata (nel nuovo, ma già caduto, **art.60.3 cost.**). **Rispetto, poi, alla rappresentanza che si esprime nei consigli regionali**, ciò che a questo punto dell'analisi che si sta conducendo conta di più, la rappresentanza senatoriale⁷, era ugualmente **messa al riparo anche dal rischio di scioglimento** che, astrattamente, di riflesso, e per parti, avrebbe potuto colpirla, quando fosse stata approvata a maggioranza assoluta dai consiglieri regionali di una qualunque Regione una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente di quella Regione, o quando si fossero verificate le dimissioni della maggioranza dei componenti del Consiglio regionale (art.126.3, ult. periodo), contestualmente al quale i senatori rappresentativi di quella Regione erano stati, come tuttora sono, eletti. Il testo di cui si parla aveva, infatti, instaurato fra l'elezione dei consiglieri regionali di una regione e quella dei senatori di quella stessa regione un legame denominato diffusamente di **"contestualità debole"**, per il quale l'elezione contestuale dei rappresentanti di entrambe quelle categorie (quella dei consiglieri e quella dei senatori) si sarebbe dovuta verificare solo all'inizio della legislatura regionale, ma sarebbe venuta poi successivamente meno al verificarsi delle ipotesi costituzionalmente previste di interruzione di quella stessa legislatura, di guisa che i senatori non sarebbero decaduti dalla loro carica, ma avrebbero seguito a mantenerla fino alla scadenza fissa del quinquennio decorrente dalla data della loro elezione. Al contrario, i consiglieri regionali eletti in sostituzione di quelli decaduti per lo scioglimento anticipato della legislatura, sarebbero rimati in carica solo per un periodo limitato, anche eventualmente ridottissimo, misurato sull'esigenza di assicurare la contestualità delle successive elezioni dei consiglieri regionali e dei senatori, una volta che per questi ultimi fosse venuta a scadenza il quinquennio nel quale il futuro (ma già soppresso in Assemblea dalla Camera dei Deputati) art.60. 3 cost. stabiliva la durata della loro carica.

La soluzione adottata dal disegno descritto di rendere la rappresentanza dei senatori eletti nelle varie regioni, insensibile alle vicende dissolutive che potessero colpire le rappresentanze politiche elette contestualmente ad essi, creava inevitabilmente, una serie di conseguenze. Sanciva, anzitutto, nel modo più palese, il carattere non territoriale del loro titolo rappresentativo; instaurava poi una evidente **posizione di superiorità** dei rappresentanti nazionali dei territori regionali, conseguente alla maggiore **stabilità di essi nel proprio incarico**, rispetto a quella dei consiglieri regionali scelti dai cittadini della stessa Regione, **esposti questi ultimi all'eventualità dello scioglimento anticipato del consiglio**; quella stessa soluzione **apriva infine la strada al rischio** che i consiglieri regionali eletti nella successiva e non contestuale elezione politica, potessero essere espressione di una maggioranza politica diversa da quella eletta nella precedente legislatura regionale, verosimilmente omogenea a quella che aveva condotto all'elezione dei senatori in quella Regione all'inizio del quinquennio di ognuna delle due legislature, determinando così al verificarsi effettivo di tale ipotesi, una situazione di aperto dissidio fra la rappresentanza locale e quella nazionale della medesima Regione.

Ad evitare tali conseguenze la Camera dei Deputati, dopo avere respinto in commissione numerose proposte emendative volte a rimediare alle gravi incongruenze descritte, contrastanti con aspetti di principio degli assetti organizzativi federali, ha approvato in aula un emendamento soppressivo delle disposizioni dei commi 2, 3 e 4 dell'articolo 60 cost. approvate in prima lettura dal Senato, sostituendovi un nuovo testo (**quello dell'art.60.2 cost.**) a mente del quale **" I senatori eletti in ciascuna regione o provincia autonoma rimangono in carica fino alla data della proclamazione dei nuovi senatori della medesima regione o provincia autonoma"**.

A dispetto della sua relativa oscurità **con esso si è inteso⁸, affermare la regola della contestualità piena dell'elezione dei consiglieri regionali e dei rappresentanti di quella stessa regione nel**

⁷ secondo il medesimo testo del progetto approvato dal Senato e dalla stessa I commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati

⁸ raccogliendo gli auspici di un larghissimo schieramento parlamentare.

Senato federale della Repubblica. In parallelo alla crisi eventuale del governo regionale si verificherà, quindi, la decadenza della rappresentanza senatoriale di quella Regione.

Si tratta di una soluzione senz'altro meno criticabile della precedente dalla quale consegue che il Senato federale potrà rinnovarsi nella sua composizione a tempi disuguali, qualora in taluna delle regioni che vi sono rappresentate abbiano a verificarsi, nel corso della medesima legislatura, fenomeni di crisi politica che si concludano con un voto consiliare di sfiducia verso il Presidente delle medesime, così determinando automaticamente⁹ lo scioglimento del consiglio.

2.3 Persistenza e prevalenza di profili politici nella nuova struttura della rappresentanza territoriale.

La contestualità delle elezioni per il Consiglio regionale e per il Senato federale non riesce, per altro, a far sì che la rappresentanza senatoriale, pur se permanentemente abbinata, nella nuova versione del futuro art.60.2 cost., all'elezione dei consiglieri regionali, possa essere qualificata come una rappresentanza territoriale, essendo quest'ultima da intendere, secondo l'esperienza costituzionale variegata, ma costante, come rappresentanza degli interessi facenti capo all'ente particolare (Stato federato, Regione, o, eventualmente, e parzialmente, altri enti locali territoriali) di un ordinamento costituzionale qualificabile "federale" o "regionale in senso forte", come si usa dire.

La rappresentanza senatoriale, infatti, si mostra ancora, anche nella nuova versione, come una variante ulteriore della rappresentanza politica dei cittadini. Questi ultimi, infatti, quando abbiano compiuto i 18 anni di età, sono chiamati a eleggere i senatori nella propria regione¹⁰ "a suffragio universale e diretto" (art.57.1 cost.modificato) e sono legittimati a sceglierli entro una cerchia assai ampia di soggetti eleggibili (**art.58 cost. modificato**), portatori di interessi del tutto differenziati, afferenti: talora, agli **organi elettivi** (consigli e in parte giunte) degli enti territoriali delle varie categorie; talora alla categoria dei **senatori precedentemente eletti nella regione, non necessariamente titolari, in precedenza, di tali organi elettivi, e dunque portatori di interessi pubblici riferibili tanto agli enti politici di ciascun territorio regionale (Comuni, Province e la Regione stessa) quanto direttamente alla società regionale;** talora, infine, riferibili, all'ancor più ampia categoria dei "residenti nella regione alla data di indizione delle elezioni", scelti, dunque, sulla base di valutazioni schiettamente politiche degli interessi regionali.

Infine, a conferma del carattere più politico che territoriale della rappresentanza che si esprimerà nel Senato federale, milita l'osservazione¹¹ onde negli ordinamenti costituzionali che hanno voluto esaltarne la territorialità, **la rappresentanza non viene misurata sulla differente consistenza della popolazione degli enti territoriali,** come avviene nel modello prescelto dal disegno di legge di revisione costituzionale (per effetto del quale la consistenza numerica della rappresentanza senatoriale delle varie regioni sarà fortemente diversificata), **ma viene, invece, direttamente riferita¹² immediatamente a questi ultimi, considerati nella loro singolare e unificante soggettività¹³** (come nel caso dell'ordinamento federale statunitense), cosicché i rappresentanti di ciascun soggetto politico – territoriale all'interno della seconda Camera risultano numericamente parificati, **o viene misurata sulla consistenza numerica dei componenti l'organo di governo degli enti territoriali maggiori** (come nel caso dei Länder dell'ordinamento federale tedesco), così da differenziare solo debolmente il numero dei rappresentanti espressi da ciascuno di tali enti territoriali all'interno dell'organo nazionale di rappresentanza territoriale.

⁹ Per effetto della clausola del simul/simul prevista dall'art.126.3, I periodo, della costituzione vigente.

¹⁰ Eleggibili, secondo l'art.58 cost. modificato, al compimento del venticinquesimo anno di età.

¹¹ Sottolineata specialmente da G. Guzzetta, aud. 21 maggio 2002 C: Dep. (Comm. Aff. Cost.).

¹² Ci limitiamo qui a considerare i paradigmi più noti.

¹³ Sul punto fra gli altri U. Allegretti, *I molti squilibri di un progetto*, in *Costituzione, ...*, cit., 11 e ss.

L'abbinamento dell'elezione dei senatori all'elezione dei consiglieri regionali, preferito a quello, che pure era stato inizialmente prospettato, dell'elezione contestuale dei medesimi con quella dei Deputati, non riesce, dunque, né a nascondere **l'insufficiente omogeneità** degli interessi sottostanti all'elezione dei futuri senatori rispetto a quelli conducenti all'elezione dei consiglieri regionali, essendo i primi assai più eterogenei dei secondi e dunque destinati a dar vita a sintesi politiche interne alla rappresentanza senatoriale di ciascun territorio regionale, non omogenee rispetto destinate a realizzarsi all'interno dei Consigli regionali; **né a scongiurare il rischio che, allorquando le elezioni dei consiglieri regionali e dei senatori eletti nelle Regioni abbiano a celebrarsi contestualmente a quelle dei Deputati** (secondo una **contestualità distorsiva** che il Parlamento attuale si è recisamente e ripetutamente rifiutato di scongiurare), la competizione politica per la conquista dei seggi nella Camera dei Deputati influenzi decisamente l'esito dell'una e dell'altra delle due competizioni elettorali parallele, esaltando il profilo politico di entrambe a detrimento di quello specificamente territoriale che dovrebbe caratterizzarle.

2.4 Le opposte critiche alla formula della contestualità piena e ai suoi riflessi strutturali e osservazioni conclusive.

Vanno segnalate, infine, due tipi di critiche che la formula della contestualità piena, affermata come si è detto, nel corso delle votazioni di assemblea della Camera dei Deputati, per quanto considerata dalla generalità dei parlamentari e degli studiosi preferibile alla formula precedente della contestualità parziale o attenuata, ha attirato su di sé.

Il primo tipo di critiche è sorretto dalla tesi che la formula politica da preferirsi fosse quella dell'elezione contestuale dei Deputati e dei Senatori, e della separazione nitida delle competizioni elettorali nazionali da quelle regionali, in guisa da evitare l'eventualità, considerata probabile, che aggregazioni politiche locali guidate dai Presidenti regionali possano esercitare un'influenza determinante nella scelta dei senatori regionali, e da caricare in tal modo quella scelta di preponderanti coloriture localistiche¹⁴. A tale tesi è stata spesso abbinata la proposta di comporre il futuro Senato federale, in parte mediante Senatori eletti mediante elezioni nazionali contestuali a quelle per l'elezione dei Deputati, in parte con l'inserimento dei Presidenti di tutte le regioni italiane integrato con quello dei sindaci delle maggiori città italiane (per esempio quelli delle città metropolitane)¹⁵. Una tesi come questa si espone tuttavia, a propria volta, all'obiezione già vista onde alla rappresentanza della Camera territoriale verrebbe inevitabilmente a comunicarsi, almeno nella sua componente numericamente prevalente, la politicità della rappresentanza Camera dei Deputati.

Le critiche, in certo senso opposte, del secondo tipo poggiavano, viceversa, sulla tesi che il modello più aderente allo spirito della rappresentanza territoriale, fosse quello adottato dalla costituzione federale tedesca, secondo il quale nel Senato di quella Repubblica federale confluiscono alcuni componenti dei governi statali (Laender) in numero, come si diceva, diversificato da Stato e Stato, ma solo debolmente, cioè non proporzionato alla diversa consistenza della popolazione dei vari Stati federati¹⁶. A proprio favore tale critica indicava **inoltre la circostanza che i componenti del Bundesrat tedesco**, a differenza di quanto avverrà per i componenti del futuro Senato federale italiano, ai quali seguirà ad applicarsi il principio della

¹⁴ Sostenuta da M. Villone nella seduta del 1 dicembre 2004 della commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, durante la più recente lettura svoltasi all'interno del medesimo.

¹⁵ Il dl. Cost. AS. 2567 Bassanini – Villone proponeva, oltre ad altro, un criterio misto per la composizione del Senato.

¹⁶ La tesi ha ottenuto un certo sostegno, pure se mai è riuscita a imporsi. Fra i critici del progetto di revisione ne è sostenitore, ad esempio, G.U. Rescigno, in vari interventi e anche nell'aud. Cam. Deputati 15 giugno 2004 (comm. Aff. Cost.); fra coloro che hanno una posizione meno critica del medesimo, il modello Bundesrat è considerato preferibile da S. Vassallo (aud. Del 21 maggio 2004 alla comm. Aff. Cost. C. Dep.)

libertà di voto individuale dell'art.67 della costituzione vigente, sono vincolati a rappresentare in modo unitario gli interessi dello Stato di provenienza, e dunque, votando in coerenza con questo vincolo, a esaltare il profilo collettivo della rappresentanza senatoriale. A questa seconda tesi si è replicato¹⁷ d'altra parte che, se la si dovesse realizzare, verrebbe sacrificata, ancora più nettamente di quanto è avvenuto per effetto della riforma costituzionale del 2001, la posizione dei consigli regionali nei confronti delle rispettive giunte, si darebbe vita presumibilmente a una competizione indesiderata fra Regioni deboli e Regioni forti, e si accentuerebbe ancor di più a favore delle giunte regionali e a sfavore dei consigli l'equilibrio istituzionale introdotto dalla riforma costituzionale del 2001, che aveva già capovolto a favore del Presidente della Regione e della giunta da lui presieduta l'equilibrio precedente fondato sulla preminenza politica dei consigli regionali sulle giunte da essi elette.

Dal quadro esposto si evince conclusivamente come, tanto nel Parlamento che fra gli studiosi, si sia rivelato impossibile reperire relativamente alla struttura del Senato, una formula capace di incontrare un consenso sufficientemente ampio, non solo trasversalmente agli schieramenti della maggioranza e della minoranza parlamentare, ma anche all'interno di ciascuno dei due schieramenti contrapposti.¹⁸

3. Questioni relative alla distribuzione delle competenze legislative fra le due Camere e alla disciplina del procedimento legislativo. (artt.70 e 72)

3.1 La critica funzionale generale alla nuova divisione orizzontale del potere legislativo dell'art.70 del progetto.

Essa riguarda la scelta del progetto di associare alla divisione verticale del potere legislativo tra Stato e Regioni **una divisione orizzontale del potere legislativo dello Stato fra la Camera dei Deputati e quello che viene denominato “Senato federale della Repubblica”**. Alla prima viene affidata, infatti, la competenza di ultima istanza per l'approvazione delle leggi statali che disciplinano le materie affidate alla competenza esclusiva dello Stato; al secondo, la competenza (concepita in linea di principio come competenza di ultima istanza) per l'approvazione delle leggi statali sui principi fondamentali delle materie attribuite, per quanto eccede questi ultimi, alla competenza legislativa regionale.¹⁹

La prima articolazione della critica si rivolge alla **separatezza che assume nel progetto il circuito legislativo Senato federale – Regioni e al carattere autoreferenziale che riveste nel nuovo ordinamento il potere legislativo senatoriale di ultima istanza**, una sorta di potere legislativo riservato al futuro Senato nelle materie dell'art.117, co.3, tanto meno accettabile in quanto non bilanciato da una parallela responsabilità politica (**vedi l'art.70.2 cost. riformato**) del medesimo. In principio, dunque, per effetto di tale disegno, salve le deroghe ad esso apportate dalla successiva disciplina dell'**art.70.4 cost. riformato**, il complesso delle discipline legislative che dettano i principi fondamentali delle materie affidate alla competenza regionale sfuggirà al

¹⁷ Per esempio, oltre che da altri (per es. da S. Mangiameli), da M. Villone, *Revisione e legalità costituzionale*, in Costituzione..., cit., 283, per il quale la scelta a favore del modello Bundesrat è senz'altro quella meno adatta a un sistema strutturalmente diviso come quello italiano.

¹⁸ Essendo le soluzioni proposte dal progetto “inqualificabili” e essendo altre presentemente “impossibili”, sostiene R. Bin, *Riforme costituzionali, come si esce dallo Stato di diritto*, in La costituzione.. cit. 85 e ss., che sarebbe stato meglio rafforzare le altre possibili sedi di collaborazione tra Stato e Regioni (ivi, 95)

¹⁹ Per M. Volpi, *La controriforma costituzionale*, in Costituzione..., cit. 291, ad esempio, “è privo di senso attribuire al Senato l'ultima parola sulle leggi che devono stabilire i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente.”

circuito governo – Camera dei Deputati entro il quale, nell’ordinamento progettato, restringe l’operatività del principio della responsabilità politica.²⁰

La seconda articolazione della critica generale alla previsione di una divisione orizzontale del potere legislativo fra le due Camere è che esse, quando la regola della divisione orizzontale trovi applicazione, sono libere di affermare alternativamente la propria volontà in modo tale da farla prevalere su quella espressa dall’altra Camera. Questo principio della prevalenza alternativa necessaria (e della subordinazione alternativa parimenti necessaria) della volontà di una Camera sulla volontà dell’altra, esclude, tranne che nelle ipotesi nelle quali la volontà legislativa deve essere collettiva e paritaria (**futuro art.70.3 cost.**), che i due rami del Parlamento siano obbligati a coordinarsi reciprocamente secondo il principio della reciproca intesa, se non proprio della reciproca collaborazione.²¹

L’idea di distribuire orizzontalmente il potere legislativo dello Stato secondo lo schema indicato è stata criticata in sede dottrinale nel suo insieme e da molteplici punti di vista, con osservazioni che vanno senz’altro al di là degli orientamenti ideologici di coloro che le hanno formulate. **Ciò, tuttavia, non è valso a superare quella scelta**; essendosi preferito invece emendare la disposizione che la prevede, pure se gli emendamenti, evidentemente sospinti dalla coscienza della sua fragilità, non potevano valere a porre rimedio al carattere irrazionale di quella distribuzione e alle critiche di fondo della quale è stata fatta oggetto. **E’ un profilo questo specialmente meritevole di segnalazione** come esempio particolare di una tendenza più generale che caratterizza decisamente il senso delle modificazioni introdotte dalla Camera dei Deputati al testo approvato dal Senato. Queste, nella percezione della fondatezza delle critiche più significative rivolte a quel testo, si sono mosse nella direzione indicata da quelle critiche, utilizzandole, però, fino al punto in cui il recepimento di esse, non mettessero in pericolo la sostanza delle soluzioni criticate, congegnate in modo, cioè, da rimuovere solo apparentemente gli aspetti critici di quelle soluzioni, onde non potevano valere a rimuovere le obiezioni rivolte a quei testi e le ragioni sulle quali esse si fondavano.

3.2 Le critiche funzionali particolari alla disciplina del procedimento di formazione delle leggi prospettato dal disegno di legge di revisione costituzionale.

²⁰ **Rispetto al testo della disposizione qui considerata approvato dal senato della Repubblica, in quello approvato dalla Camera dei Deputati, cade la previsione** che quest’ultima possa esaminare il disegno di legge solo se vi sia stata una richiesta di 2/5 dei propri componenti di guisa che il disegno di legge che detta i principi fondamentali in una delle materie previste dall’articolo 117.3 cost, una volta trasmesso dal futuro “Senato federale” alla Camera dei Deputati potrà essere senz’altro esaminato da quest’ultima senza dover rispettare sbarramenti di quorum. **Cadono anche gli ultimi due periodi della stessa disposizione dell’art.70.2**, nei quali si disciplinavano (pleonasticamente per la verità) gli effetti della decisione negativa della Camera dei Deputati, quella cioè di non proporre modifiche al testo trasmesso dal Senato, e si anticipava quanto sarebbe stato successivamente affermato dalla disposizione dell’**articolo 70.4**, introdotto ex novo dalla Camera dei Deputati (dichiarazione del Primo ministro nel futuro Senato federale circa l’essenzialità delle modifiche proposte dal Governo per l’attuazione del proprio programma di legislatura e fatte proprie, per ciò, dalla Camera dei Deputati, a un disegno di legge approvato in prima istanza dal Senato e destinato ad essere approvato da quest’ultimo anche in ultima istanza.

²¹ Trascuro per il momento in questa sede l’esame e la valutazione analitica delle materie attribuite alla **competenza legislativa esercitata collettivamente dalle due Camere**, la quale impinge tanto fra le materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, quanto, in minor misura, relativamente ai principi fondamentali, in materie attribuite alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni. Mi limito a segnalare che nel testo approvato dalla Camera dei Deputati non figurano più attribuiti alla competenza legislativa esercitata collettivamente dalle due Camere, **la materia della concorrenza (art.117, lett. e) dell’art.117.2)**, oltre che **l’approvazione delle leggi “ che disciplinano l’esercizio dei diritti fondamentali di cui agli articoli da 13 a 21 della Costituzione”, e quelle previste dagli artt. 27.4 e 33.6 cost, e dagli artt. 114.3 e 137.2.**

Entro la critica generale descritta trovano posto varie **critiche particolari**, relative al modo in cui il disegno di legge di revisione costituzionale, nel suo articolo 70.4 cost. modificato, ha dato vita e disciplinato in modo articolato il procedimento eccezionale per mezzo del quale può essere derogata, sulla base di ragioni politiche, la regola generale della distribuzione orizzontale del potere legislativo fra il Senato federale della Repubblica e La Camera dei deputati, che pure il disegno di legge di revisione costituzionale tanto improvvidamente stabilisce facendone uno dei propri assi portanti.

Le critiche particolari, anch'esse generalmente condivise, colpiscono, come detto, la disposizione dell'art.70, co.4, cost. nella formulazione introdotta dalla Camera dei Deputati.

A tenore della nuova disposizione, qualora il Governo **“ritenga che proprie modifiche a un disegno di legge sottoposto all'esame del Senato federale, siano essenziali per l'attuazione del suo programma approvato dalla Camera dei Deputati, ovvero per la tutela delle finalità di cui all'art.120, II comma, il Presidente della Repubblica, verificati i presupposti costituzionali, può autorizzare il primo ministro ad esporne le motivazioni al Senato, che decide entro 30 giorni. Se tali modifiche non sono accolte dal Senato, il disegno di legge è trasmesso alla Camera che decide in via definitiva a maggioranza assoluta dei suoi componenti sulle modifiche proposte.”**

Le critiche di dettaglio alla disciplina dell'art.70.4, si articolano principalmente nei seguenti punti e segnalano in particolare:

- a) **l'anomalia dell'intervento del Presidente della Repubblica nel corso del procedimento di approvazione delle leggi** (anziché, come finora è avvenuto, a conclusione di esso), **la singolare ulteriore anomalia di tale intervento di autorizzazione relativamente al suo oggetto**, rappresentato dall'intervento nel Senato federale del primo ministro, (il quale a mente dell'art.64.7 cost. modificato, avrà anche in futuro il diritto e, se richiesto, l'obbligo di accedervi), e l'ultima e più grave anomalia per la quale, non ostante che la lettera della disposizione faccia pensare a un intervento presidenziale funzionale alla constatazione di dati certi, **il Presidente della Repubblica finisce per restare coinvolto in una valutazione squisitamente politica** quale è quella dell'essenzialità del disegno di legge all'attuazione del programma governativo di legislatura approvato a suo tempo dalla Camera dei deputati, la quale va necessariamente ben al di là della constatazione dei presupposti costituzionali ai quali la disposizione commentata lo vorrebbe ridurre. Né valgono a fugare le perplessità sopra esposte le precisazioni offerte dal comma successivo (**art.70, comma 5, introdotto anch'esso dalla Camera dei Deputati**) secondo le quali **oggetto esclusivo dell'autorizzazione possono essere soltanto “le modifiche proposte dal Governo ed approvate dalla Camera dei deputati ai sensi del II periodo del II comma.”. Infatti, o si ritiene che il Presidente della Repubblica debba limitarsi a constatare che il Governo ha ritenuto essenziali all'attuazione del suo programma le modificazioni da esso stesso proposte al disegno di legge trasmesso alla Camera politica e da quest'ultima approvate, e allora il suo intervento autorizzatorio appare inutile, essendo sufficiente ad autorizzare l'intervento in Senato del primo ministro, la disposizione costituzionale che lo prevede come un suo diritto esercitabile in qualsiasi momento; o si ritiene, invece, che il Presidente, pure dovendo esaminare l'occorrenza di quelle due condizioni di fatto, non sia privo del potere di esaminare, al di là di quella occorrenza, anche l'effettiva e dichiarata**

essenzialità di esse al programma di governo, e in tal caso valgono le critiche di coinvolgimento del Presidente in valutazioni spettanti esclusivamente agli organi politici.

- b) **l'anomalia del fatto che il rispetto della distribuzione orizzontale delle competenze legislative fra l'uno e l'altro ramo del Parlamento operata dal progetto costituzionale, sia fatto dipendere, nella disposizione esaminata, dall'assenza di una decisione derogatoria di quella distribuzione ad opera di un potere esterno a quello parlamentare, quale è quello del futuro Primo ministro²². Si tratta di un'anomalia accentuata dal fatto che quella decisione esterna si rivela solo imprecisamente limitata e limitabile, di guisa che l'applicazione di una regola costituzionale con valenza strutturale viene a dipendere, in ultima analisi, da una valutazione di opportunità dettata dalla contingenza politica, quale è quella del giudizio di essenzialità dell'approvazione di certe modificazioni a disegni di legge ordinaria per l'attuazione del programma di governo. Una previsione di questo tipo introduce, dunque, fin dall'inizio profili di radicale incertezza costituzionale relativamente all'applicazione di una regola che deve senz'altro considerarsi fra quelle che caratterizzano la struttura della nuova articolazione federale della Repubblica.**
- c) **l'anomalia consistente nella circostanza che la distribuzione "normale" delle competenze legislative fra i due organi del potere legislativo costituzionalmente stabilita, la quale gioca, nell'ipotesi di esaminata, a favore del Senato della Repubblica, al quale spetta la competenza ad approvare in ultima istanza le leggi che fissano i principi fondamentali delle materie affidate alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, venga, non solo modificata, ma del tutto rovesciata a favore della competenza legislativa dell'altra Camera. Infatti, " se tali modifiche non sono accolte dal futuro "Senato della Repubblica", cioè dalla Camera ordinariamente competente, il disegno di legge verrà trasmesso alla Camera dei Deputati, che deciderà "in via definitiva, a maggioranza assoluta dei suoi componenti sulle modifiche proposte."²³**

3.3 Riflessioni a proposito di un'interpretazione critica del progetto di riforma da un punto di vista diverso da quello più diffusamente condiviso.

Se la critica che colpisce più diffusamente il progetto di riforma, che ogni singolo commentatore argomenta poi a suo modo, riguarda la concentrazione eccessiva dei poteri nella figura del futuro Primo ministro onde quest'ultimo, oltre a monopolizzare i poteri del governo, vanificandone lo spirito collegiale, esercita un potere di comando, rigido e diretto, sulla Camera politica, e può in larga misura indirizzare anche il potere legislativo attribuito dal progetto al futuro "Senato della Repubblica", una critica diversa è quella che colpisce il progetto di riforma per il fatto che il futuro Senato federale, non ostante la sua irresponsabilità politica, potrebbe contrapporsi al Primo ministro

²² L. Carlassare, *Il Primo ministro legislatore*, in *Costituzione...*, cit., 110, ha criticato per prima questo aspetto, e tale critica che rimane ferma pur dopo la modifica in peius dell'art.94 cost. modificato.

²³ A una critica di segno diverso, ugualmente grave, ma riconducibile direttamente alla distribuzione orizzontale delle competenze legislative sembra, invece, esposta la disposizione dell'art.77, co. 3, che facoltizza anche il nuovo Senato a impedire la conversione di decreti legge presentati dal governo alle Camere quando essi riguardino materie rispetto alle quali esso è titolare del potere legislativo di ultima istanza. Le critiche a questa sequenza di irrazionalità costituzionali, stante la sua vistosità, sembrano essere unanimi. Ciò non ostante le disposizioni che le prevedono sono ancora lì, al loro posto e, in nome dell'assolutezza del potere premierale della salvezza del nuovo parallelismo orizzontale delle competenze legislative dello Stato, si caricano di nuove irrazionalità. Ci si chiede: a chi piacciono le disposizioni descritte ?

e ostacolare con successo l'attuazione del suo programma di governo, quando le sue vaste attribuzioni legislative fossero esercitate da una maggioranza politica antagonista rispetto a quella affermata nella Camera dei Deputati. Corollario di questa tesi è che il progetto di riforma non abbia rafforzato affatto la posizione del Primo Ministro e che dietro l'apparenza del rafforzamento si nasconda, anzi, la realtà diversa dell'accentuarsi della sua fragilità istituzionale²⁴. Le due critiche, quella al neoautoritarismo del progetto e quella al blocco decisionale al quale esso metterebbe capo, che si sta ora esaminando, concordano, dunque, nel valutare negativamente la struttura e il sovraccarico funzionale del futuro modello senatoriale al quale il progetto ha messo capo, ma divergono poi nell'individuare le conseguenze negative, le quali, per la tesi del blocco, neutralizzerebbero i poteri del segmento Primo ministro-Camera dei Deputati; nel mentre che, per la tesi neoautoritaria (che la riflessione presente condivide e della quale sviluppa gli argomenti), ne determinano solo un'attenuazione, eventuale, oggettivamente delimitata e contenutisticamente parziale. L'attenuazione appare, infatti, eventuale se si considera che, come si è detto, la Camera dei Deputati, rifiutandosi di escludere l'eventualità che le tre elezioni (delle due Camere e dei Consigli regionali) si tengano contemporaneamente, come del resto avverrà normalmente in assenza di crisi di legislatura che abbiano a verificarsi durante la vita dei Consigli regionali, ha mostrato di voler puntare sull'effetto di trascinarsi prodotto dalla competizione per l'elezione dei Deputati sulla sorte delle altre due competizioni elettorali e dunque sull'omogeneità politica dei diversi risultati elettorali. L'attenuazione appare, d'altra parte, oggettivamente delimitata, in considerazione dell'effetto derogatorio prodotto dal congegno costituzionale dell'art.70.4 avanti descritto, che consente al futuro Primo ministro di sottrarre al potere legislativo del futuro "Senato federale" le decisioni legislative di ultima istanza sui principi fondamentali nelle materie attribuite dall'art.117.3 alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni. Essa riguarda, dunque, soltanto le materie sulle quali, a mente dell'art.70.3 del progetto, la Camera dei deputati e il futuro "Senato federale" eserciteranno collettivamente il potere legislativo. Infine l'attenuazione del potere di indirizzo politico del Primo ministro, ove avessero a fronteggiarsi due Camere composte in modo politicamente contrastante, sarebbe solo parziale, essendo la composizione delle divergenze fra esse affidato a un testo unificato da sottoporre al voto delle due assemblee, proposto dalla commissione mista di deputati e senatori prevista dall'art.70.3 cost. modificato, non potrà che avere carattere compromissorio.

A noi sembra in definitiva che la vera menda del progetto per ciò che riguarda le scelte operate riguardo al futuro "Senato federale" riguardi la ripartizione orizzontale del potere legislativo statale, mal rimediata dall'escogitazione dell'art.70.4 del progetto, e ben diversa dalla ripartizione del potere legislativo nella costituzione federale tedesca fra il Bundestag e le assemblee rappresentative dei Laender, piuttosto che il coinvolgimento del futuro Senato nell'esercizio collettivo della potestà legislativa nelle materie elencate dal progetto anche se indubbiamente pure l'attribuzione di tale potestà, per il fatto di impingere nell'indirizzo politico del Governo e di non essere bilanciata da responsabilità politica, solleva critiche che trovano giustificazione in tali asimmetrie costituzionali.

4. Questioni relative alla forma di governo Quadro generale della disciplina e filosofia delle modificazioni Modificazioni introdotte dalla Camera in prima lettura

4.1. Modificazioni del sistema politico ridondanti in (possibili) modificazioni della forma di governo. L'apertura a possibili innovazioni in materia elettorale

L'art. 92.2 cost. nel testo approvato dalla Camera dei Deputati in prima lettura prevede che la candidatura alla carica di primo ministro sia collegata, oltre che con singoli candidati (come

²⁴ A. Barbera ha sostenuto più volte questa tesi, per es. in (aud. C. Dep. 23 giugno 2004, Comm.aff. cost.). Sulle stesse posizioni S. Ceccanti (aud. C. Dep., 18 maggio 2005, Comm. Aff. Cost.)

prevedeva il testo approvato dal Senato) anche alternativamente (“**ovvero**”), “**con una o più liste di candidati all’elezione della camera dei deputati secondo le modalità stabilite dalla legge**”. Dietro tale addizione della Camera dei Deputati al testo approvato dal Senato della Repubblica può essere intravista l’apertura a una futura legge elettorale nazionale per l’elezione dei Deputati diversa da quella (prevalentemente) maggioritaria attualmente in vigore e fondata, invece, su una competizione fra liste, la quale darebbe così vita a un sistema elettorale del quale non si può antivedere attualmente la struttura. Altra sarebbe, infatti, una competizione fra liste che poggiasse su un sistema proporzionale che includesse una robusta soglia di sbarramento (fra il 5 e l’8%), altra una competizione ispirata in maniera preponderante alla logica proporzionale con modeste correzioni, come quella della legge 23 febbraio 1995, n.43 per l’elezione dei consiglieri regionali²⁵. La disposizione citata conferma per altro la previsione che la legge debba disciplinare “l’elezione in modo da favorire la formazione di una maggioranza collegata al candidato alla carica di Primo Ministro”, di guisa che una futura legge elettorale più aperta ai principi del proporzionalismo, che sicuramente in certe delle sue versioni non rafforzerebbe la posizione del futuro Primo ministro, non potrebbe, per conto nostro, spingersi fino al punto (al quale arriva la citata legge elettorale per l’elezione dei consigli regionali del 1995) di aprire alla possibilità che questi possa non godere fin dall’inizio della **maggioranza parlamentare necessaria a governare, ciò che lo costringerebbe a conquistarsi tale maggioranza proprio attraverso il voto positivo sul programma di legislatura**. Varie disposizioni del progetto di riforma costituzionale d’altra parte²⁶ presuppongono che la maggioranza elettorale debba poter contare sulla maggioranza assoluta dei componenti la Camera dei deputati.

Se così, comunque, dovesse avvenire, in conseguenza di una legge elettorale mal congegnata e in sostanza contrastante con la disciplina del progetto, verrebbe meno ogni possibilità di funzionamento effettivo del sistema costituzionale ideato dallo stesso, dato che quest’ultimo, per un verso è, lo si è appena detto, fondato sul presupposto contrario dell’esistenza di una “**maggioranza (assoluta) espressa dalle elezioni**”, e dato che, se questa previsione imperativa venisse meno, niente potrebbe garantire, che l’approvazione del programma di legislatura da parte di una maggioranza della Camera dei Deputati formatasi solo attraverso la votazione sul medesimo, basterebbe a tenere compatta quella maggioranza per tutta la durata della legislatura. La stessa approvazione del programma, anzi, diverrebbe incerta.

E’ vero, in ogni caso, che se il varco elettorale lasciato aperto dal progetto di riforma, anziché rappresentare un’apertura di facciata a una nuova legge elettorale, dovesse essere utilizzato dal legislatore ordinario per favorire la proporzionalizzazione della raccolta dei consensi politici, senza che questa fosse bilanciata da sbarramenti percentuali consistenti, verrebbe ad aprirsi fra il sistema politico che ne nascerebbe e la forma di governo disegnata dal progetto, un dissidio dagli esiti difficilmente prevedibili.

4.2 Modificazioni dirette della forma di governo

Esse sono unificate dall’intento complessivo del progetto di rafforzare in varia prospettiva i poteri parlamentari nei confronti del Primo Ministro così da contenerne (non certo da bilanciarne) l’autorità. **Tali modificazioni sono dunque guidate da un orientamento che, considerato sotto un profilo meramente astratto, sono da condividere, se non dovesse essere**

²⁵ Secondo la quale 4/5 di questi ultimi sono eletti con metodo proporzionale in collegi provinciali e solo 1/5 viene eletto in una lista regionale collegata al Presidente della Regione. Tale meccanismo non escludeva che il Presidente della Regione potesse non godere della maggioranza nel Consiglio regionale.

²⁶ Emblematica al riguardo, quella dell’art. 94, ult. co. Cost. modificato.

colto in esse il limite ideologico del quale si è discusso precedentemente, che le priva di reale mordente riformatore. Occorre comunque anzitutto esaminarle per poi verificare in concreto in che misura l'intento astratto di limitazione dei poteri premierali si sia tradotto in discipline concrete effettivamente idonee a realizzare quel bilanciamento.

4.2.1 L'approvazione parlamentare del programma del Governo

Secondo l'art.94.1 cost. modificato, quale risulta dal testo approvato in prima lettura dall'assemblea della Camera dei Deputati, "il Primo Ministro illustra alla Camera dei Deputati il **programma di legislatura e la composizione del Governo entro dieci giorni dalla nomina**". La Camera, a sua volta, è richiesta dal progetto di esprimere un **voto** (a maggioranza relativa, non essendo costituzionalmente prevista al riguardo una maggioranza speciale), ma solo sul programma, di guisa che ad essa è implicitamente, ma con tutta chiarezza, sottratto ogni potere di censura sulla composizione del Governo. E' previsto, infine, che il primo ministro presenti ogni anno "**il rapporto sulla sua attuazione e sullo stato del Paese.**"

In questa fattispecie è stata ravvisata "**una specie di fiducia iniziale**"²⁷. In realtà, tuttavia, con la **fattispecie asimmetrica** esposta nel testo approvato dalla Camera dei Deputati (nel quale l'illustrazione del Primo Ministro investe un oggetto più ampio di quello votato successivamente dalla Camera) viene introdotto un istituto diverso, che arieggia l'istituto della fiducia iniziale, ma si differenzia da esso nell'essenziale. Dal testo attuale della disposizione esaminata, oltre a quanto già osservato a proposito dell'incensurabilità della composizione del Governo, infatti, né risulta prescritto che la votazione parlamentare sul programma sia associata alla presentazione previa di una qualche mozione di fiducia da parte delle forze maggioritarie in Parlamento, né risultano precisate le conseguenze di un eventuale voto negativo della Camera dei Deputati sul programma illustrato. Sarebbe dunque contraria al diritto la tesi che, nel silenzio del progetto, pretendesse dedurre da una votazione parlamentare sfavorevole al programma esposto dal Primo Ministro (che appare peraltro radicalmente irrealistica) conseguenze relative al diverso e più ampio oggetto rappresentato dalla permanenza in carica di quest'ultimo, dato che un effetto negativo che decide della vita del Governo non può essere costruito sulla base di interpretazioni estensive di fattispecie diverse, ma deve fondarsi su disposizioni costituzionali che lo prevedano in modo esplicito e puntuale.

Del resto ogni ulteriore questione che volesse sollevarsi in proposito cade di fronte all'osservazione che in relazione alle varie mozioni di sfiducia da esso previste, il disegno di legge di revisione prescrive costantemente che per essere approvate, esse debbano godere dell'appoggio della maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei Deputati, di guisa che, per il parallelismo, generalmente e logicamente previsto dalle costituzioni, fra i regimi formali di approvazione delle mozioni di fiducia e di sfiducia, il tipo di maggioranza previsto per le seconde dovrebbe essere previsto anche per le prime. In mancanza di tale parallelismo è conseguente concludere, al di là di tutte le argomentazioni già svolte, che nell'articolo 94.1 del progetto a venir regolato è **un istituto diverso da quello fiduciario.**

Rispetto all'istituto che esso effettivamente disciplina, infatti, quello dell'approvazione del programma di legislatura, invece, il progetto, propone un regime assai poco severo. Non solo infatti, omette di aggravare la maggioranza numerica necessaria ad approvare quel programma, ma neppure si preoccupa, come fa subito dopo con la disposizione del IV comma dello stesso articolo 94, di garantirsi che la maggioranza semplice dei votanti a favore del programma sia composta esclusivamente dagli esponenti della maggioranza elettorale. Di guisa che si possono

²⁷ Così M. Olivetti, *La forma di governo nel progetto di riforma costituzionale approvato il 15 ottobre 2004 dalla Camera dei Deputati: i limiti del parlamentarismo iperrazionalizzato*, che definisce per altro anomalo tale iniziale voto di fiducia.

conclusivamente avanzare **due osservazioni collegate**: che la disposizione dell'art.94.1, sia scritta come è scritta, perché i suoi estensori hanno considerato il voto di approvazione del programma privo di reali rischi per il Primo Ministro, freschissimo questi del successo elettorale; e non si siano preoccupati di escogitare particolari congegni per il compattamento della maggioranza vittoriosa alle elezioni; e che i medesimi, d'altra parte, **allo scopo di spianare fin dall'inizio la strada al più tranquillo svolgimento dell'attività del Governo**, non abbiano considerato invalidante **la circostanza meramente astratta e ipotetica e in definitiva del tutto irrealistica**, che alcuni deputati dell'opposizione, pure se determinanti ai fini del raggiungimento del (basso) quorum necessario, abbiano sostenuto il programma di legislatura presentato dal Primo Ministro e fatto confluire i propri voti con quelli dello schieramento politico opposto.

Né si può parlare a proposito della fattispecie introdotta dalla disposizione che si sta discutendo, dell'introduzione nel progetto della futura costituzione, **dell'istituto della fiducia presunta**. Anzitutto, infatti, anche a trascurare la circostanza che a sostenere una tesi cosiffatta si entra necessariamente in contrasto con la tesi secondo la quale la stessa disposizione avrebbe codificato una sorta di fiducia iniziale, necessariamente espressa, **si deve osservare** che tale istituto poco o niente si adatta a costituzioni nelle quali esplicitamente è affermata la volontà di dare vita a governi di legislatura e sono, perciò, conseguentemente impegnate a predisporre congegni rivolti a contrastare, fin quasi ad escluderne radicalmente e dall'inizio, l'efficacia pratica, i tentativi parlamentari di sfiduciare il governo sostituendo al contempo il Primo Ministro, o che prevedono, contraddicendo allo spirito di quell'istituto, nel quale pur sempre è impresso lo stigma della superiorità del Parlamento sul Governo, la decadenza simultanea del governo sfiduciato e del Parlamento sfiduciante allorché il tentativo di sfiducia non costruttiva abbia successo. Costituzioni di questo tipo sono, in definitiva, essenzialmente caratterizzate dal sostegno da esse accordato a un progetto di politica costituzionale nel quale la scelta operata inizialmente dagli elettori, conformemente all'ispirazione prima facie plebiscitaria e più nel profondo autoritaria, della forma di Stato e di governo, inestricabilmente collegate nel progetto di revisione, debba essere conservata, salvi irrealistici accidenti, fino al concludersi, ordinario o anticipato, della legislatura.

In definitiva le addizioni relative al programma apportate dalla la Camera dei Deputati al testo approvato in precedenza dal Senato, pure se riguarda la forma di Governo, non incide sulla sostanza di quest'ultima come disciplinata da quel testo²⁸.

4.2.2 Prospetto generale delle modificazioni concretamente introdotte dalla Camera dei Deputati in prima lettura relativamente al potere della Camera politica di sfiduciare il Primo ministro

Tali modificazioni riguardano:

A) Le mozioni di sfiducia costruttiva di natura reattiva o successiva (art.88.2 cost. modificato)

Si tratta, più precisamente, dell'introduzione nella disposizione citata di tale articolo, di **formule normative che formalmente contrappongono** allo scioglimento anticipato della Camera richiesto dal Primo Ministro o reso necessario dal suo comportamento o da sue vicende personali, **la possibilità di reagirvi difendendo la continuità della Camera dei Deputati e quella della stessa legislatura**, per mezzo della **designazione vincolante di un nuovo Primo Ministro**.

²⁸ In una sola ipotesi il voto negativo sul programma di Governo potrebbe essere considerata equivalente a un voto di sfiducia verso di esso. E' quella in cui il futuro Primo ministro si presentasse al Parlamento in posizione minoritaria, ciò che non permetterebbe di distinguere bocciatura del programma e bocciatura del Governo. Ma il testo complessivo del progetto di riforma, lo si è detto, non è compatibile con tale ipotesi di base.

La fattispecie descritta dall'art.88.2 è quella, che qui viene esaminata per prima, merita attenzione in quanto, nella sua articolazione interna, prospetta, oltre alle altre, **la prima delle due mozioni di sfiducia costruttiva predisposte dal disegno di legge di revisione costituzionale**, quella che viene qui denominata “**mozione di sfiducia costruttiva reattiva**”, cioè mirata a respingere un attacco alla continuità della vita parlamentare ad opera del Primo Ministro

B) La Mozione di sfiducia costruttiva di natura attiva o preventiva (94.5 cost. modificato) nella quale si manifesta l'iniziativa della maggioranza espressa dalle elezioni di sfiduciare il “suo” Primo Ministro, di proporre uno diverso e di salvare la continuità della legislatura, presentando una mozione di sfiducia costruttiva che viene qui denominata “attiva” (anziché reattiva) o “aggressiva” pure se, come vedremo, si tratta di un'aggressività debole e presumibilmente destinata assai più all'insuccesso che al successo.

C) La mozione di sfiducia semplice o non costruttiva (art.94.3 e .4 cost. modificati), anch'essa di natura “attiva” e “aggressiva” con la quale le forze parlamentari, di maggioranza o di minoranza, si fanno carico dell'iniziativa di sfiduciare il Primo Ministro senza proporre il nome di un suo possibile successore, per conseguenza, accettando, nel caso in cui la mozione di sfiducia abbia successo, la soluzione di continuità della legislatura e lo scioglimento della Camera dei Deputati

Delle tre fattispecie esaminate, la seconda, corrispondente a quella che ho denominato mozione di sfiducia costruttiva di natura “attiva” o “aggressiva” (dell'art.94.5) **non era contemplata** nel testo del disegno legislativo di revisione costituzionale licenziato dal Senato della Repubblica.

Quanto alle altre due (sub A, e sub C), esse erano entrambe contemplate, nella versione appena citata di quel disegno di legge, ma la Camera dei Deputati ha modificato nel modo che vedremo, la disciplina di entrambe approvata dal Senato della Repubblica **secondo il consueto orientamento ideologico del modificare in modo che gli effetti della disciplina modificata restino sostanzialmente invariati.**

5. Esame analitico degli strumenti attivabili dalla Camera dei Deputati per arginare la supremazia del futuro Primo ministro.

5.1 La mozione di fiducia costruttiva – difensiva nei confronti della richiesta di scioglimento della Camera dei Deputati avanzata dal Primo Ministro e le mozioni sostitutive del medesimo ad essa assimilate (art. 88.2)

Esame particolare delle tre mozioni parlamentari previste dall'art.88.2 del progetto di revisione costituzionale

5.1.1 La mozione parlamentare con la quale la Camera dei Deputati tenta di difendersi dalla richiesta di scioglimento della stessa.

Tale mozione, introdotta dall'art.88.2 cost. modificato,²⁹ rappresenta il primo dei due tipi di mozione di sfiducia costruttiva prospettati dal testo di riforma costituzionale e, considerata analiticamente, è espressione di una **doppia strategia di difesa parlamentare** (della Camera dei Deputati) dall'attacco del "suo" Primo Ministro designando un altrettanto suo nuovo Primo Ministro, **quella della continuità programmatica, essendo previsto che la maggioranza elettorale** possa dichiarare "di voler proseguire nell'attuazione del programma" e **contestualmente quella della continuità funzionale della Camera dei Deputati**, che, se la sua difesa riscuotesse successo, si salverebbe dallo scioglimento. **La disposizione dell'art.88.2**, la quale, per la parte appena citata, preesisteva alle modificazioni che vi sono state successivamente introdotte dalla Camera dei deputati, si caratterizza per essere, allo stesso tempo, **riaffermazione del principio di indipendenza della Camera politica rispetto al Governo** e per certi versi del principio di supremazia della prima rispetto al secondo e allo stesso tempo come subordinazione di tale supremazia a una condizione formale severissima, quella che la presentazione e sottoscrizione della mozione che sfiducia il Primo Ministro sia opera esclusiva degli appartenenti alla maggioranza elettorale purché equivalenti alla maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei Deputati. **Nella struttura logica della disposizione** dunque, la forza normativa di questo vincolo prevale, regolandola, sulla forza normativa dei principi di indipendenza della Camera politica e di supremazia di essa sul Governo. **Dal punto di vista pratico e politico, poi**, è stato fatto generalmente osservare, quanto remota sia l'eventualità che tale condizione logico – giuridica possa essere concretamente inverata dal momento che la forza di attrazione politica esercitata dal Primo Ministro che chiede lo scioglimento della Camera nei confronti della propria maggioranza, è tale (dato il collegamento della sua candidatura a quella di ciascuno dei Deputati, o, in alternativa, il suo legame politico preferenziale con almeno una delle liste di candidati) **da rendere altamente inverosimile l'ipotesi** che quella maggioranza persegua senza defezioni significative, o comunque decisive, gli obiettivi contestuali di sfiduciarlo e di sostituirlo. **Dal punto di vista strettamente costituzionale**, poi, nella fattispecie descritta, si verifica lo scontro fra principio dell'autonomia della maggioranza (che il progetto tenta di introdurre nella futura costituzione) e il principio costituzionale dell'indipendenza della maggioranza assoluta da qualsiasi determinazione qualitativa, iscritto nella costituzione vigente e al quale contraddittoriamente si intenderebbe richiamarsi anche la costituzione futura, ciò che rende intrinsecamente e insuperabilmente viziata tale fattispecie³⁰.

In definitiva le probabilità che il Primo Ministro possa difendersi vittoriosamente dalla sfiducia difensiva della sua maggioranza appaiono incomparabilmente superiori a quelle che quest'ultima riesca a perseguire con successo i due obiettivi dei quali si è finito appena di discorrere. In relazione a quest'ultimo aspetto, la disposizione esaminata può essere considerata come emblematica rappresentazione della filosofia generale fatta propria dalla Camera dei Deputati nella sua strategia del "rivedere la revisione", consistente nell'accogliere le critiche rivolte al progetto (purché fatte proprie da emendamenti presentati da esponenti della maggioranza governativa) preoccupandosi allo stesso tempo di collegarle a presupposti formali e pratici tali da sterilizzare fin dall'origine le conseguenze istituzionali significative che esse, modificando l'impianto originario del progetto, avrebbero potuto produrre.

²⁹ Considerazione critiche (diverse da quelle qui avanzate) sulla disposizione esaminata che differenzerebbe i Deputati in 2 categorie, in A. Pace, *Contrapporsi in nome della costituzione, in Costituzione...*, cit.217 ; analogamente A. Cerri, *Il fragile impianto della proposta di revisione costituzionale approvata dal Senato*, ibidem, 115. Da segnalare in proposito anche l'intervento recentissimo di L. Elia (Il Corriere della Sera, 8 maggio 2005) che affianca alla sua critica di fondo verso l'assolutizzazione dell'autonomia costituzionale della maggioranza che ne determinerebbe l'illegittimità costituzionale anche quella della discriminazione fra i parlamentari che essa al contempo introdurrebbe.

³⁰ Su tale contraddizione avevo già richiamata l'attenzione supra (nota 5) , attribuendone la segnalazione a L. Elia, in vari suoi interventi orali sul testo del progetto.

5.1.2 La mozione con la quale la Camera dei Deputati tenta di fronteggiare le dimissioni presentate dal Primo Ministro sostituendolo

All'apparenza tale mozione puramente costruttiva, non prevista nel testo approvato in prima lettura dal Senato, sembra essere espressione, a differenza della precedente, della sola esigenza di difesa della continuità funzionale della Camera dei deputati a fronte del comportamento dimissionario del Primo Ministro, che, da un punto di vista del tutto astratto e preso isolatamente potrebbe essere considerato neutrale, privo, cioè, di un significato politico particolare. **Sempre astrattamente, e da un punto di vista meramente formale**, dunque, la mozione che si considera appare finalizzata, non alla critica del Primo Ministro, ma alla sua semplice sostituzione, allorché la maggioranza elettorale avente consistenza numerica uguale a quella necessaria al successo della mozione di sfiducia costruttiva dichiara, come nell'ipotesi precedente, di voler proseguire nell'attuazione del programma. **Da un punto di vista empirico, viceversa**, la presentazione di tale mozione, sembra essere anch'essa abbinata, anche se meno visibilmente dell'altra, secondo l'ipotesi che sembra più verosimile, all'esigenza della maggioranza elettorale di difendersi anche in questa ipotesi da un **gesto del premier interpretabile come sfiducia politica dello stesso nei confronti della sua maggioranza**, al quale questa tenta di reagire sostituendolo; ciò che sembra avvalorato dalla circostanza della separata considerazione ad opera del progetto di situazioni impedienti di carattere personale le quali possono implicare la decadenza del Primo Ministro dalla carica, ma non escludono la possibilità che questi autonomamente si dimetta. Sulla scorta di questa tesi, dunque, anche nella seconda delle mozioni previste dalla disposizione dell'art.88.2 cost. modificato dal progetto, il profilo costruttivo si innesterebbe su una base di reciproca sfiducia fra i due organi politici, Camera dei Deputati e Primo Ministro, di guisa che essa differirebbe dalla prima solo per il diverso modo con il quale si compongono al proprio interno il profilo della sfiducia con quello della sostituzione.

Sulla scorta di questa medesima tesi, anche la possibilità di successo della mozione puramente costruttiva – sostitutiva del Primo Ministro appare, non diversamente da quella associata alla mozione di sfiducia costruttiva, assai debole, per le medesime ragioni che militano contro l'eventualità dell'inverarsi concreto della condizione giuridica precedentemente esposta alla quale è legata la possibilità di successo di quest'ultima mozione nei confronti del Primo Ministro, oltre ad apparire esposta alle stesse critiche nelle quali si imbatte quest'ultima, sotto il profilo della coerenza costituzionale.

5.1.3 La mozione con la quale la Camera dei Deputati cerca di fronteggiare le conseguenze dell'impedimento permanente che abbia colpito il Primo Ministro.

L'ultima delle mozioni previste dalla disposizione dell'articolo 88.2 del progetto costituzionale possiede chiaramente, al contrario della precedente, natura solamente sostitutiva, essendo, dal punto di vista positivo, mirata esclusivamente ad affermare il valore della continuità funzionale della legislatura e, negativamente, scevra di qualsiasi caratterizzazione politicamente aggressiva nei confronti del Primo Ministro. Conseguentemente la probabilità che la maggioranza **espressa dalle elezioni conservi la propria iniziale compattezza all'atto dell'approvazione della mozione che designa il nuovo Primo Ministro, si mostra incomparabilmente più alta di quella legata alle sorti delle due mozioni esaminate in precedenza**. Anche in quest'ultima ipotesi, tuttavia, si manifesta la contraddizione fra principio dell'autonomia della maggioranza elettorale e principio del valore costituzionale della maggioranza assoluta, indipendente da ogni propria ulteriore caratterizzazione soggettiva.

A proposito delle due ipotesi di sostituzione appena citate vale, fra l'altro, la pena di ribadire che il Premier (a differenza di quanto si verifica in Inghilterra) potrà evitare la sostituzione

perseguita dalla Camera politica, quando possa contare sulla **fedeltà di un numero anche esiguo di deputati** che impedisca alla coalizione partitica che lo sostiene, cioè alla maggioranza uscita vincente dalla competizione elettorale, di raggiungere il quorum (la maggioranza assoluta) necessaria, o a sfiduciarlo sostituendolo, o a sostituirlo sulla base di una sfiducia reciproca e non dichiarata. **Le due mozioni**, delle quali la prima ha sicuramente la natura di mozione di sfiducia costruttiva, l'altra che ha la veste di una mozione puramente sostitutiva susseguente a un atto del Primo Ministro (le dimissioni) anch'essa verosimilmente connotata dal significato di doppia sfiducia incrociata, del Primo Ministro dimissionario nei confronti della "sua" maggioranza e di quest'ultima nei confronti di lui stesso, **potranno quindi conseguire il proprio scopo solo in situazioni eccezionali, e politicamente inverisimiglianti.**

L'esame del funzionamento concreto delle fattispecie previste dalle lettere a) e b) dell'art.88 cost. modificato, si presta anche a **precisare l'opinione secondo la quale la maggioranza elettorale sarebbe nelle ipotesi descritte formalmente ingessata.** Sembra piuttosto che in entrambe le fattispecie la maggioranza elettorale che intenda sostituire il "suo" Primo Ministro con altro da essa stessa indicato, debba sottostare a un onere costituzionale assai gravoso che può essere soddisfatto solo attraverso una prova straordinaria di compattezza interna mirata a conseguire lo scopo finale della sostituzione del Premier, o, si potrebbe anche dire, attraverso una prova il cui scopo primo e strumentale è quello del compattamento ferreo della maggioranza elettorale. In senso contrario, in tali ipotesi, quella stessa maggioranza appare estremamente vulnerabile a fronte del potere del futuro Primo ministro di **disgregarla quando voglia** impedire ai settori della maggioranza numericamente preponderanti e politicamente dissenzienti dalla politica del "proprio" Primo Ministro, di compattarsi in modo tale da ottenerne la sostituzione.³¹ **Le due ipotesi propongono dunque un campo di tensione tra lo sforzo verso la compattezza e la pressione verso la disgregazione della maggioranza elettorale nel quale quest'ultima, muovendo da una posizione acquisita, appare fortemente avvantaggiata rispetto alla prima.**

In definitiva nelle modificazioni apportate dalla Camera dei Deputati alle precedenti discipline del Senato relative alla richiesta di scioglimento della stessa Camera avanzata dal Primo Ministro e alle conseguenze delle sue dimissioni, affiora con chiarezza, per il carattere astratto dei rimedi previsti in entrambe le ipotesi, la costante filosofia del modificare per lasciare immutato che bene si presta a ricapitolare unitariamente il complesso degli interventi operati dalla Camera dei Deputati sul testo precedente.

5.1.4 La mozione di sfiducia semplice (non costruttiva) (94.3 e .4 nella formulazione proposta dal progetto) Analisi di varie ipotesi di dissidenza politica.

La disciplina della mozione di sfiducia semplice offerta dal **testo approvato dalla Camera dei Deputati nell'art.94.3 e 4 cost. modificato** è indubbiamente più aperta di quella, praticamente impermeabile, della mozione di sfiducia costruttiva. Questa maggiore apertura relativa non vale tuttavia, anche in senso assoluto. Sotto quest'ultimo aspetto, infatti, molteplici elementi concorrono a rendere improbabile l'approvazione di una mozione di sfiducia semplice nei confronti del Primo ministro. Occorrerà, infatti, anzitutto che si verifichino, all'interno della maggioranza politica, fenomeni di dissidenza esplicita dalla maggioranza politica, i quali, come si mostrerà in appresso, dovranno manifestarsi, in almeno due casi, in forma, non solo scoperta, ma anche attiva; in secondo luogo, il fenomeno della dissidenza dalla maggioranza politica dovrà assumere dimensioni ampie, perché solo così sarà possibile superare lo scarto numerico che divide la minoranza parlamentare

³¹ In entrambe le ipotesi (giusta l'art.88.2 cost. modificato) il termine entro il quale la maggioranza elettorale avente la consistenza numerica appena indicata è tenuta a designare il nuovo Primo Ministro, è stato esteso da 10 a 20 giorni dalla data degli eventi previsti alle lettere a), b) e c) dell'art.88. 1 cost. modificato.

dalla maggioranza in un Parlamento costituito sulla base di una legge elettorale prevalentemente maggioritaria e dovrà anzi invertire i rapporti di forza fra le due compagini politico – parlamentari; infine, le iniziative volte a sfiduciare il Primo ministro e in particolare quelle promosse da dissidenti della maggioranza politica, troveranno un freno nella prospettiva che l’approvazione della mozione di sfiducia colpisca automaticamente gli stessi sfiducianti con la Camera politica alla quale appartengono.

Possibile articolazione interna di tale ipotesi:

5.1.4.1.1 Sottoipotesi a) Una parte della maggioranza espressa dalle elezioni presenta una mozione di sfiducia nei confronti del “suo” Primo Ministro e ottiene lo scopo con l’apporto probabile dei voti dell’opposizione determinando le dimissioni del Primo Ministro (94.3 cost. modificato)

L’ipotesi , come altre contemplate dal progetto, si fonda su un presupposto scarsamente realistico, quello cioè che, non solo si sia verificata una consistente defezione nella maggioranza elettorale, ma che quest’ultima, oltre ad assumere dimensioni consistenti, si sia voluta esprimere clamorosamente mediante la presentazione di una mozione di sfiducia sottoscritta “da almeno un quinto dei componenti della Camera.” Pensare a un presupposto diverso, a quello cioè che la mozione di sfiducia semplice possa essere presentata dall’intera maggioranza elettorale appare, infatti, ancor meno realistico, non solo perché se la maggioranza elettorale fosse tanto coesa, essa si risolverebbe verisimilmente a presentare una mozione di sfiducia costruttiva, ma specialmente perché in una circostanza tipica come quella descritta non potrebbe che emergere con tutta la sua virulenza il fenomeno della resistenza alla maggioranza della maggioranza di **un nucleo di “fedelissimi” del Primo Ministro** (così sono stati (da Elia) soprannominati) che si rifiuterebbe di sfiduciare il Premier, o, ancor più probabilmente, il fenomeno della resistenza alla maggioranza di un numero di Deputati più consistente (almeno quelli eletti nelle liste del partito del Premier)³², i quali non voterebbero a favore della mozione presentata, sia per determinazione autonoma, sia a causa del potere premierale, **ancor più forte che nelle ipotesi di sfiducia costruttiva, di determinare lo scongelamento di fatto, (e tuttavia naturalmente fonte di effetti costituzionalmente rilevanti) della maggioranza elettorale a lui legata politicamente e giuridicamente fin dall’origine.**

Non è invece irrealistico ipotizzare, come qui si fa cambiando prospettiva, che un certo ampio numero di Deputati, eletti anch’essi in collegamento formale con il Primo ministro, si risolva a presentare la mozione di fiducia semplice nei suoi confronti abbandonando l’obiettivo di coinvolgere tutta la maggioranza o anche solo la sua parte maggioritaria, ma proponendosi quello di cercare direttamente il sostegno dei voti dell’opposizione parlamentare, e, qualora effettivamente li ottengano in misura sufficiente a raggiungere la maggioranza assoluta dei componenti la Camera dei Deputati, di conseguire l’obiettivo ultimo della propria iniziativa, quello di obbligare il Primo ministro a lasciare la carica da lui fino quel momento occupata. Il progetto non impone infatti, almeno nella sottoipotesi che si sta considerando, che la mozione di sfiducia semplice debba essere approvata da uno schieramento omogeneo di parlamentari, non impone insomma l’onere dell’autonomia della maggioranza elettorale, e, sotto questo specifico profilo, non sembra, perciò, opporre ostacoli speciali alla rimuovibilità del Premier. Lo scarso realismo di tale particolare ipotesi deriva, però, dall’improbabilità dei due presupposti sui quali essa poggia: quello dell’ampiezza delle defezioni dalla maggioranza elettorale, tale da raggiungere la quota di 1/5 dei Deputati necessaria per la presentazione della mozione, e quello della trasformazione di tali defezioni in appello dei

³² Facendo confluire i propri voti con quelli della minoranza (ipotesi meno probabile), o non partecipando alla votazione (ipotesi più verisimile),

dissidenti alla convergenza politica negativa che essi dovrebbero lanciare alle forze politiche di opposizione, contro le quali all'inizio erano elettoralmente schierati.

L'ipotetica fattispecie di sfiducia semplice descritta può dunque essere intitolata alla **defezione, costituzionalmente determinante di settori relativamente ampi della maggioranza elettorale divenuti ipoteticamente ostili al medesimo**. L'insuccesso della mozione di sfiducia così caratterizzata non determina naturalmente, salva la sottoipotesi subito in appresso esaminata, l'obbligo del Primo Ministro di dimettersi. **La conseguenza più verisimile della reiezione della mozione di sfiducia, in tale prima sottoipotesi**, in cui le sorti del Primo Ministro si giocano per gran parte all'interno della maggioranza elettorale, **è quella che quest'ultimo avanzi una richiesta di scioglimento della Camera dei Deputati**, e rispetto ad essa più inverosimile che mai (anzi del tutto irrealistica) sembra l'ipotesi di opposizione della maggioranza al suo premier attivando lo strumento della sfiducia costruttiva di tipo difensivo, che sembra anzi addirittura del tutto improponibile, per la sua immediata consecuzione al voto negativo sulla mozione di sfiducia non costruttiva. Conseguentemente e per paradosso la Camera dei Deputati andrà incontro allo scioglimento come se la mozione di sfiducia semplice in essa proposta nel modo descritto fosse stata accolta. **Diversissime potrebbero essere, invece, le conseguenze politiche dell'affermarsi della prima o della seconda forma di scioglimento.**

5.1.4.2 Sottoipotesi b) Una parte della maggioranza parlamentare presenta una mozione di sfiducia nei confronti del Primo Ministro, “respinta con il voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni.” (art.94.4 cost. modificato)

Nella sottoipotesi considerata, al contrario che in quella precedente, la mozione di sfiducia semplice presentata da un numero pur ampio di componenti della maggioranza elettorale in dissidio con la medesima non ottiene i voti favorevoli della minoranza –opposizione in misura tale da assicurare a quella mozione di sfiducia la maggioranza assoluta dei voti parlamentari perché una parte dell'opposizione rifiuta di appoggiare la mozione presentata dai dissidenti e vota contro la sua approvazione facendo confluire i propri voti con quelli dei componenti della maggioranza politica restati fedeli al Primo ministro

Questa seconda figura (o sottoipotesi) della fattispecie di sfiducia semplice, potrebbe denominarsi come “ipotesi della difesa (anomala) dell'autonomia della maggioranza elettorale” o ancora come “ipotesi della parziale conversione politica dell'opposizione”.
Costituiscono presupposti di fatto di tale sottoipotesi:

- **che la maggioranza elettorale e parlamentare** rimasta politicamente fedele al Primo ministro si riveli insufficiente a superare con la sua sola forza la somma dei consensi riversati congiuntamente dai deputati dissidenti della maggioranza elettorale e da un certo numero di Deputati dell'opposizione a sostegno della mozione di sfiducia semplice.
- **Che l'opposizione parlamentare**, anziché approvare la mozione di sfiducia semplice presentata dai dissidenti della maggioranza elettorale, voti contro la sua approvazione nella misura necessaria e sufficiente a far sì che i voti contrari all'approvazione della mozione di sfiducia provenienti dai parlamentari rimasti fedeli al Primo ministro, sommati a quelli provenienti da una parte della stessa opposizione, superino quelli dei dissidenti dalla maggioranza elettorale sommati a quelli di un'altra parte della stessa opposizione.

La genesi della sottoipotesi descritta, prefigurata nell'art.94.4 cost. del progetto³³, sembra risiedere nell'ossessione nei confronti del fenomeno denominato dalla pubblicistica non scientifica del "ribaltone" e, dunque, nell'intento di scongiurare l'eventualità che il Primo Ministro, eletto insieme a una certa maggioranza, possa seguitare a governare, dopo averla perduta, capeggiando una diversa maggioranza.

Essa appare, comunque, poco o niente realistica, in primo luogo perché non si è mai verificata. Il precedente del 1994, infatti, non ha visto restare in carica il Presidente del Consiglio a capo di una diversa maggioranza (ipotesi che la disposizione esaminata si preoccupa di scongiurare), ma quella, notevolmente diversa, del costituirsi in Parlamento di una maggioranza diversa da quella elettorale che ha sfiduciato il Presidente del Consiglio sostenuto da quest'ultima. Che a "tradire" i propri elettori sia proprio colui che ha solennemente stipulato un contratto di governo con loro, appare, dunque, piuttosto il frutto di un'ossessione che della preoccupazione di contrastare un fenomeno dotato di una sua verisimile probabilità di inveramento. **In secondo luogo lo scarso realismo politico della sottoipotesi esaminata risiede nell'inverosimiglianza** che una parte dello schieramento politico rimasto elettoralmente soccombente e coagulatosi intorno a un leader sconfitto da quello vittorioso, sia disponibile a correre in aiuto della maggioranza rimasta fedele al "suo Primo ministro elettorale", antagonista del proprio, e che, anche ad ammettere che abbia fatto confluire tatticamente i suoi voti con quelli dei "fedeli" del Primo ministro, sia poi disposta a divenire, con una repentina conversione strategica, parte stabile dello schieramento politico avversato durante la competizione elettorale fino a considerare proprio leader politico quello da essa considerato fino a quel punto il principale avversario.

Tale stessa possibilità applicativa della disciplina della mozione di sfiducia semplice prospettata dal progetto, soffre inoltre anch'essa di un vizio di incoerenza costituzionale anche se diverso da quello, più volte ricordato, che colpisce la disciplina delle mozioni di sfiducia costruttiva. Deve osservarsi, infatti, come la disposizione dell'art.94.4 lasci inopinatamente cadere il parametro della maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei Deputati che, secondo la disposizione precedente dello stesso articolo, rappresenta il criterio sul quale misurare il successo o l'insuccesso della mozione di sfiducia semplice. Nella disposizione commentata, infatti, si prevede che il Primo ministro sia obbligato a dimettersi non ostante che la mozione di sfiducia non abbia ottenuto i consensi che, a mente della disposizione che la precede, sono necessari alla sua approvazione. Al parametro oggettivo previsto da quest'ultima, in applicazione del quale il Primo ministro avrebbe potuto conservare la propria posizione non avendo la mozione di sfiducia proposta dai dissidenti ottenuto i consensi necessari a far scattare la conseguenza negativa dell'obbligo di dimissioni del Primo ministro, la disposizione del comma 4 dell'art.94 sostituisce, infatti, un parametro diverso, che detta un criterio di natura relativa, eventuale e soggettiva al quale collega l'obbligo del Primo ministro di dimettersi, non ostante che esso non sia derivabile dall'altro e più rigoroso parametro. Riaffiora quindi nella fattispecie appena citata il valore dell'autonomia della maggioranza politica, utilizzato nella circostanza come un valore che, a dispetto del fatto che la sua forza nel contesto dell'art.94.3 cost modificato, sia subordinata a quella della maggioranza assoluta, riafferma se stesso nel diverso contesto dell'art.94.4, contraddicendo alla prescrizione negativa (quella del non obbligo delle dimissioni del Primo ministro) derivata dalla superiore normatività costituzionale della disposizione precedente

In conseguenza di ciò, dunque, al Primo Ministro, quando sia "salvato", oltre che da quanti gli sono restati fedeli, anche dai suoi oppositori politici in numero tale che solo con il loro concorso i primi possono superare i Deputati dei due schieramenti favorevoli all'approvazione della

³³ Sulla neutralizzazione dei consensi dell'opposizione prevista dalla disposizione esaminata si è espresso criticamente anche G. Pitruzzella nell'aud.in Senato del 18 nov. 2004 (comm. Aff. Cost.), non ostante la sua posizione di sostegno al progetto di riforma.

mozione di sfiducia, non resterà altra scelta che quella di dimettersi (incombe, cioè, su di lui un obbligo di dimettersi) e, pur se verosimilmente dovrebbe essergli preclusa la facoltà di chiedere lo scioglimento anticipato della Camera dei Deputati, sembra inevitabile che lo scioglimento della stessa debba essere deliberato dal Presidente della Repubblica. **Aggrapparsi, infatti, all'eventualità che la maggioranza elettorale** appena caduta in pezzi nel corso del voto sulla mozione di sfiducia semplice sia capace di designare, nei 20 giorni successivi alle dimissioni del "vecchio" premier, una persona che lo sostituisca in quel ruolo, come fa, nel suo ultimo periodo, la disposizione in discorso **nel rinviare all'art.88.2 cost.**, sembra essere un'altra manifestazione del **formalismo costituzionale del progetto, del tutto antitetico con la sostanza dei caratteri politici e giuridici del nuovo sistema.**

Resta comunque fermo che la caduta del Primo ministro per ciascuna delle cause previste nelle disposizioni esaminate dell'art.94 modificato, **trascinerà con sé in entrambi i casi lo scioglimento della Camera dei Deputati. Onde egli troverà presumibilmente proprio in questa prospettiva distruttiva la salvaguardia più sicura della sua posizione.**

5.1.4.3 Sottoipotesi c) La minoranza - opposizione presenta una mozione di sfiducia nei confronti del Primo Ministro e questa viene approvata con il concorso di voti provenienti da parlamentari della maggioranza elettorale

Si tratta della sottoipotesi applicativa della disposizione dell'art.94.3 (disciplina della mozione di sfiducia semplice) che potrebbe essere denominata sottoipotesi della dissidenza adesiva.

Dal punto di vista problematico essa non presenta aspetti di particolare interesse. E' evidente, infatti, che se un gruppo di deputati della maggioranza elettorale farà confluire i suoi voti con quelli dell'opposizione e se la somma dei voti dell'una e dell'altra provenienza raggiungerà la maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei Deputati, il Primo Ministro sarà sfiduciato e obbligato a dimettersi. **Dal punto di vista politico-giuridico, viceversa,** la sottoipotesi che si considera porta alla luce un profilo assai delicato dell'impianto del progetto, vale a dire l'eventualità, certamente meno remota delle precedenti, che un gruppo, per quanto esiguo, di dissidenti dalla maggioranza elettorale **possa diventare arbitro della stabilità governativa, tanto più quando la consistenza numerica dell'opposizione sia particolarmente forte.**

E' indubbio tuttavia che, anche nella particolare sottoipotesi descritta, **la stabilità della posizione del Primo Ministro, sia fortemente tutelata dal disposto che prescrive la manifestazione pubblica e individualizzata del voto,** costringendo i dissidenti, non solo a uscire allo scoperto, ma a mettere in gioco con una sola decisione, tutto intero, il proprio futuro politico. **Inoltre a favore della stabilità e a raffrenare dissidenze come quelle descritte** gioca, anche in questa ipotesi, la prospettiva dello scioglimento della Camera dei Deputati nel caso che la dissidenza descritta abbia successo.

Ciò non ostante appare innegabile che la posizione del Primo Ministro si trovi, a causa dell'assai improbabile, ma non inverisimile inverarsi della circostanza ipotizzata, più esposta al rischio di quanto lo sia nelle altre diverse ipotesi astrattamente immaginabili, e che il disegno di sottoporre la maggioranza alla prova di un ferreo compattamento per manifestare la propria autonomia dal Primo ministro, trasparente dal complesso delle disposizioni del progettato art.94 cost., trovi nell'ipotesi interpretativa descritta un altro limite (quello della neutralizzazione giuridica dei voti della maggioranza confluenti con quelli dell'opposizione in una votazione di sfiducia) che avrebbe potuto essere superato solo immaginando la più incostituzionale delle previsioni costituzionali.

5.1.4.4 Sottoipotesi d) La mozione di sfiducia viene presentata congiuntamente da deputati dissidenti dalla maggioranza politica e da deputati dell'opposizione.

Nella sottoipotesi descritta deputati dissidenti dalla maggioranza politica e deputati della minoranza convergerebbero, non solo nel votare a favore della mozione di sfiducia, ma più radicalmente, nel presentare questa stessa mozione. Essa, pure se indubbiamente corrisponde a una delle possibilità applicative della disciplina della mozione di sfiducia semplice, non sembra formare oggetto di una considerazione puntuale da parte della stessa. In effetti il carattere dualistico della lotta parlamentare in un sistema politico che si sorregga su una legge elettorale prevalentemente o completamente maggioritaria, rende assai remota la probabilità che settori sufficientemente ampi dei due schieramenti politici convergano fin dall'inizio tanto sensibilmente da promuovere una mozione di sfiducia, per la troppo grande eterogeneità delle cause che, in un sistema come quello descritto, possono condurre a crisi di fiducia. La difficoltà a immaginare realisticamente la presentazione congiunta della mozione di sfiducia semplice rende anche arduo naturalmente immaginare gli esiti parlamentari che una mozione cosiffatta potrebbe avere. Se l'opposizione la votasse compattamente e la maggioranza prendesse le distanze dai sottoscrittori, la sottoipotesi in esame si convertirebbe in quella precedente; se, invece, essa riscuotesse adesioni anche in settori ampi della maggioranza parlamentare, allora la stessa sottoipotesi porterebbe agli stessi risultati di quella che si è esaminata per prima. Se non riuscisse a ottenere la maggioranza assoluta dei voti parlamentari, per la dissidenza decisiva di parlamentari dell'opposizione, si ricadrebbe nella sottoipotesi esaminata per seconda con le conseguenze già viste e varrebbero le osservazioni espresse al riguardo. Se venisse respinta per merito dei voti della sola maggioranza politica residua non si verifichebbbero conseguenze sfavorevoli al Primo ministro.

Sembra, in sostanza, che la sottoipotesi descritta, per quanto si diversifichi da tutte le altre per la specificità della sottoscrizione della mozione di sfiducia, non si differenzi dalle altre quanto ai risultati ai quali quest'ultima potrebbe mettere capo.

5.1.4.5 La mozione di sfiducia costruttiva di natura attiva nell'art.94.5 cost. introdotto ex novo dalla Camere dei Deputati.

La disposizione conclusiva dell'art.94 cost. riprogettato, introdotta, come già si è avvertito, dalla Camera dei Deputati in sede di riesame del progetto di revisione approvato dal Senato, disciplina **la seconda figura di mozione di sfiducia costruttiva** contemplata dalla versione attuale del progetto. Con essa si rientra nel pieno della logica dell'onere costituzionale di compattamento della maggioranza elettorale alla quale (soltanto) la disposizione citata accorda la facoltà di sfiduciare il "suo" Primo Ministro, approvando con la maggioranza +1 dei componenti della Camera dei deputati una mozione che, sfiduciando quello in carica, designi, in pari tempo, il nuovo Primo Ministro. Quest'ultimo, a mozione approvata, dovrà dunque essere nominato alla carica dal Presidente della Repubblica.

La disposizione ricalca quella dell'art.88.2 cost. modificato (ove è prevista la mozione di sfiducia costruttiva di natura oppositiva) **per quanto non manchi di differenziarsene** per un profilo particolare, cioè **per la mancata riproduzione dell'obbligo della maggioranza elettorale "di voler continuare nell'attuazione del programma"** di legislatura approvato subito dopo le elezioni dalla Camera dei Deputati con il sostegno presumibile e autosufficiente³⁴ della maggioranza elettorale. **Se l'omissione abbia il significato della mera svista tecnica o un significato più sostanziale** è difficile dire. Certo è che, a qualunque delle due ipotesi l'omissione debba essere

³⁴ Ma, come avanti si è detto, considerato giuridicamente non essenziale dal progetto.

ascritta, essa appare grave o astutamente stonata con l'impostazione generale del progetto, in quanto consentirebbe alla maggioranza elettorale di liberarsi del "suo" Primo Ministro anche nell'ipotesi che fosse quest'ultimo a tener ferma la volontà di attenersi alle indicazioni del "programma di legislatura" nel mentre che la "sua" maggioranza considerasse politicamente opportuno discostarsene in tutto o in parte, dopo averlo essa stessa presumibilmente approvato. Il progetto ha voluto con tale omissione attribuire valore decisivo per la stabilità del Primo Ministro e del suo Governo al dissenso programmatico fra premier e maggioranza elettorale? **Se fosse vera quest'ipotesi il progetto avrebbe aperto un varco, dal punto di vista formale, al recupero in extremis della supremazia della Camera politica sul Primo Ministro**, attenuando l'orientamento tutto centrato sulla stabilizzazione di quest'ultimo e, dunque, sulla sua supremazia, che caratterizza il disegno complessivo del progetto. Proprio quest'ultima considerazione induce a propendere per l'ipotesi della svista parlamentare e che, una volta percepita, questa sia destinata ad essere rimediata. Certo è che, allo stato attuale delle cose, quel varco formalmente esiste e potrebbe essere legittimamente utilizzato dalla maggioranza elettorale per regolare i conti politici, programmatici o d'altro tipo, con un leader che avesse ormai perso il suo ruolo di guida.

Sul piano sostanziale e squisitamente politico tuttavia, l'eventualità che la mozione di sfiducia costruttiva prevista dalla disposizione esaminata possa essere approvata, come nel caso della mozione di sfiducia costruttiva- difensiva dell'articolo 88.2, oltrepassa la sfera degli eventi razionalmente prevedibili. Il potere premierale di scongelare la maggioranza elettorale che lo avversi, suscitando defezioni al suo interno, appare, infatti, nell'ambito di quella sfera di eventi, di gran lunga più forte del potere di tale maggioranza di rivendicare la propria autonomia compattandosi internamente contro di lui, strangolata com'è dalle dimensioni di quella compattezza, da misurarsi, anche in questa ipotesi, sul parametro della maggioranza dei componenti della Camera dei Deputati. Di conseguenza, per come risulta congegnata, la disposizione finale dell'articolo 94 cost. riprogettato, non solo **incorre nel vizio di contraddizione costituzionale** ripetutamente segnalato relativamente a fattispecie normative analoghe, in particolare a quella dell'art.88.2 cost. modificato, ma appare, a una spassionata considerazione politico – sostanziale delle cose, un atto di ossequio formale alle esigenze e ai principi del parlamentarismo, piuttosto che un atto di rispetto e di adeguamento effettivo a quegli stessi principi. Essa può essere presa dunque, come ottimo esempio della filosofia complessiva del progetto, che, lo abbiamo ripetutamente detto, è quella delle aperture formali alle critiche motivate dalle ragioni di difesa del ruolo del Parlamento nel sistema costituzionale e della chiusura sostanziale alle ragioni sottostanti a quelle critiche.

E' chiaro d'altra parte che il tentativo di trapiantare la mozione di sfiducia costruttiva in un sistema politico storicamente fluido al quale il progetto sovrappone istituzioni costituzionali irrigidite è destinato fin dall'inizio all'insuccesso.

Infatti, quando l'istituto della mozione di sfiducia costruttiva poggia su un sistema elettorale di natura proporzionale, esso serve a favorire una diversa aggregazione parlamentare fra le forze politiche o a ratificare nuovi accordi politici fra le forze politicamente già aggregate; quando, invece, lo si voglia trapiantare nel contesto di un sistema maggioritario bipartitico, esso non serve; il Primo Ministro che abbia perso la fiducia del suo partito è, infatti, obbligato a dimettersi dalle regole non scritte del sistema e può essere tranquillamente sostituito da un diverso esponente dello stesso partito senza alcuna necessità del ricorso a una formale mozione di sfiducia costruttiva. Quando poi lo si voglia trapiantare nel contesto di un sistema prevalentemente maggioritario articolato politicamente su coalizioni di partito schierate prima delle elezioni di fronte al corpo elettorale, guidate ciascuna da un leader dichiarato di fronte ad esso e fra loro divise da rigide clausole costituzionali di non confusione reciproca, se ne prospetta il trapianto in un territorio ulteriore rispetto a quelli considerati, nel quale vanno disperse le potenzialità positive e in particolare l'elasticità dell'uno e dell'altro sistema, dovute, in un caso all'elasticità politica propria dei sistemi proporzionali, nell'altro alla supremazia politica del partito di governo sul Premier nei sistemi maggioritari. L'irrigidimento della posizione del Primo ministro e la rigida subordinazione

della maggioranza politica alla sua guida, rendono, perciò, entrambe impraticabile il ricorso allo strumento della sfiducia costruttiva.

6, La nuova e più attenuata disciplina dei poteri del governo in Parlamento

6.1 La questione di fiducia (94.2) Luci, ombre, astuzie della disciplina.

Il disegno di legge di revisione costituzionale, nella testo approvato in prima lettura dalla Camera dei prevede che la questione di fiducia, istituto disciplinato per l'innanzi dai regolamenti parlamentari, sia previsto direttamente dalla futura costituzione. Significato evidente dell'affidare per la gran parte la previsione dell'istituto alla massima fra le fonti del diritto è quello - emergente dalla consecuzione fra la prima e la seconda disposizione dell'art.94 del disegno citato - di introdurlo solennemente, stabilmente fra gli strumenti posti a disposizione del Primo Ministro per ottenere che la Camera dei Deputati lo segua rigidamente nell'impegno di realizzare il programma di legislatura da lui stesso illustrato dopo la nomina e subito dopo da essa stessa approvato. In tal modo la posizione della questione di fiducia da parte del Primo Ministro diventa dichiaratamente strumento ordinario per la realizzazione della complessiva politica governativa dato che, nel silenzio del progetto, può essere utilizzata, non soltanto, come prioritariamente accadrà, per imporre l'approvazione di leggi, di disposizioni legislative e di altri atti, ritenuti essenziali alla realizzazione del programma di legislatura del governo, ma, dato che a quel legame essenziale manca nel testo del progetto ogni riferimento, anche per l'approvazione di altri atti (salve le eccezioni delle quali subito si dirà) considerati genericamente utili allo svolgersi della politica governativa.

Sulla questione di fiducia la Camera dovrà, dunque, esprimersi **“con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del Governo”** **“che (avrà) luogo per appello nominale.”** Cade opportuna al riguardo anche l'osservazione che il testo della disposizione commentata non si impegna nel fissare un termine prima del quale la questione posta dal Governo non può essere discussa e messa ai voti, né tanto meno prende a modello il termine (di tre giorni) previsto dalle disposizioni ad essa susseguenti dello stesso articolo, disciplinanti la messa ai voti delle mozioni di sfiducia semplice e costruttiva. **In verità non sono mancate in passato,** vigente l'attuale costituzione, opinioni dottrinali che hanno giustificato la mancata fissazione di un termine dilatorio per la votazione della questione di fiducia³⁵. Esse non sembrano, tuttavia, trasferibili di peso all'interno del quadro costituzionale prospettato dal disegno di legge di revisione costituzionale, poiché così facendo si trascurerebbe oltre misura la circostanza che al voto negativo sulla questione di fiducia sembra associato nel progetto, non solo l'obbligo di dimettersi del Primo Ministro, ma altresì lo scioglimento, oltremodo probabile, della stessa Camera dei Deputati. E' sulla base di tale argomento che la mancata previsione del termine dilatorio per la messa ai voti della questione di sfiducia, va considerata come una menda del progetto alla quale potrà porsi riparo, oltre che, ovviamente, correggendo la versione attuale del disegno di legge di revisione, anche integrandone la previsione nel regolamento della Camera, qualora il silenzio serbato sul punto dal testo esaminato che dovesse diventare definitivo, non fosse interpretabile come divieto di condizionare la discussione e votazione della sfiducia al decorso di un termine di quel tipo.

A tale previsione, congegnata nel modo predetto, il nuovo testo dell'art.94.2 approvato dalla Camera dei Deputati fa seguire immediatamente **la previsione che il Primo Ministro possa porre la questione di fiducia “nei casi previsti dal suo (della Camera dei Deputati) regolamento.”**

³⁵ Le si può vedere ricapitolate, oltre che da altri, da P. Calandra, *Il governo della Repubblica*, Bologna 1986, 93 e ss.

Poiché nel testo dell'articolo 94.2 approvato in prima lettura (e in precedenza) dal Senato, non si faceva parola della facoltà del Primo Ministro di porre la questione di fiducia, prevedendovisi, tuttavia, la sua facoltà di “chiedere che la Camera dei Deputati si (esprimesse) con priorità **su ogni altra** (cioè diversa, sembra, da quella programmatica) **proposta**, con voto conforme alle proposte del Governo”, **nella modificazione apportata dalla Camera dei Deputati al testo precedente, e specificamente nel rinvio da esso effettuato alle disposizioni del regolamento di quest'ultima** per la determinazione delle ipotesi nelle quali la questione di fiducia potrà essere posta, **può essere letta una certa attenuazione** del potere premierale di imporre la sua volontà alla Camera politica³⁶, in considerazione del fatto che **l'art.116 del Regolamento della Camera dei Deputati, nel suo comma conclusivo, prevede** che “la questione di fiducia non può essere posta su proposte di inchieste parlamentari, modificazioni del Regolamento e relative interpretazioni o richiami, autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari e in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera e su tutti gli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto.”

Ma tale attenuazione, ancor meglio che nella disposizione citata volta sostanzialmente a proteggere l'autonomia organizzativa della Camera dei Deputati e a difendere il suo potere di inchiesta, può essere letta più nitidamente in due altre modificazioni della disciplina precedentemente approvata dal Senato.

A tal proposito è da segnalare, **in primo luogo**, la disposizione del **periodo conclusivo dell'art.94.2**, inserito in quel comma dalla revisione operata dalla Camera dei Deputati, secondo la quale “**non è comunque ammessa la questione di fiducia sulle leggi costituzionali e di revisione costituzionale**”; il suo dettato, infatti, obbedisce ai canoni più obbliganti ed elementari del garantismo costituzionale, ma merita apprezzamento proprio perché quei canoni appaiono ampiamente negletti o scavalcanti dall'impostazione complessiva del progetto di revisione costituzionale, a partire dalla sua origine di parte. **In secondo luogo merita senz'altro di essere apprezzata la soppressione** dal testo della disposizione commentata **della consecuzione** per la quale, in esito a un voto negativo della Camera dei Deputati sulla questione di fiducia, il Primo Ministro, obbligato a dimettersi, avrebbe potuto chiedere lo scioglimento della Camera dei Deputati. **La rottura del collegamento automatico fra dimissioni e scioglimento** apre dunque una possibilità di sopravvivenza per la Camera che abbia negato voto favorevole alla questione di fiducia posta dal Governo. Non ci si può nascondere, tuttavia, anche in relazione a quanto si è avanti osservato a proposito, delle possibilità della Camera di reagire con successo alle dimissioni del Primo Ministro, che tali possibilità di sopravvivenza, legate al consenso compatto della maggioranza elettorale in numero pari alla metà + 1 dei componenti della Camera, si mostrano, nel caso di specie, ancora più esigue che nell'ipotesi in cui le dimissioni del premier non siano precedute da un voto negativo contrario della Camera, e si rivelino, dunque, sostanzialmente irrealistiche.

Per altro verso ci si può forse riallacciare, relativamente al voto parlamentare sulla questione di fiducia, all'osservazione già avanzata a proposito della votazione parlamentare sul programma di legislatura, non ostante le diversità riscontrabili fra i due istituti. Al pari di quest'ultima, infatti, la votazione sulla questione di fiducia, che può essere accostata a quella sul programma per il fatto che impinge immediatamente, prima che sulla struttura e sulla stabilità del Governo, su aspetti particolari dell'attività che esso è intenzionato a svolgere, **e sulla facilitazione della sua affermazione effettiva. Su quest'ultimo aspetto lo spirito del progetto rivela, infatti, un atteggiamento di estremo favore** che lo porta a porre in primo piano, quando stabilisce la sufficienza della maggioranza relativa per l'approvazione della questione di fiducia, il profilo funzionale di quest'ultima rispetto a quello del suo sottostante profilo strutturale. Garantita a monte

³⁶ Nell'audizione avanti citata era stato specialmente A. Barbera a criticare l'eccessiva rigidità della disciplina precedente del progetto sul tema considerato.

dalla caratterizzazione plebiscitaria del progetto e assistita a valle dai bastioni formali eretti dal progetto a difesa della stabilità del Governo, l'attività governativa sembra, dunque, destinata a svolgersi pianamente, facilitata allo scopo da condizioni giuridiche molto poco severe che ne favoriscono il corso.

6.2 La richiesta governativa “alle Camere” di votare a data certa i disegni di legge presentati o fatti propri dal Governo (72.5, prima frase); la richiesta governativa alla Camera dei Deputati di votare in blocco i singoli articoli e il testo finale degli stessi due tipi di disegni di legge (72.5, seconda frase) ;

A) La richiesta del Governo alle Camere di votazione a data certa.

Allo spirito di favore per lo svolgimento programmato dell'attività governativa sono evidentemente conformi, le due disposizioni indicate nel titolo, rispetto alle quali è stato senz'altro più facile trovare, non ostanti un atteggiamento parlamentare meno ostile nella discussione svoltasi alla Camera dei Deputati, a conclusione della quale entrambe sono state inserite in quell'articolo del progetto costituzionale. **Indubbiamente l'ambito applicativo della prima delle due previsioni ricordate nell'abbracciare oltre che i disegni di legge di iniziativa governativa, anche quelli “fatti propri” dal Governo appare quanto mai ampio**, non essendo possibile tracciare, come in qualche modo, sia pure indirettamente, avveniva per gli oggetti sottoponibili alla questione di fiducia, una demarcazione precisa fra disegni di legge per i quali il Governo può chiedere (e naturalmente ottenere) l'iscrizione all'ordine del giorno **“delle Camere”** per la successiva votazione a data certa, e disegni di legge sottratti a tale richiesta. Il progetto configura quindi, **non tanto una corsia preferenziale** per l'approvazione dei disegni di legge governativi, quanto **una vera e propria prateria preferenziale** entro la quale il Governo potrà tracciare una grande varietà di percorsi accelerati sui quali avviare i disegni di legge

B) La richiesta governativa alla Camera dei Deputati di votare articolo per articolo e con votazione finale il testo proposto o fatto proprio dal Governo

Al potere governativo appena descritto **il progetto affianca poi un secondo potere governativo** in funzione di garanzia dell'utilizzazione efficace del primo. e in funzione di deterrenza del mancato rispetto del termine da parte della (si badi) Camera dei Deputati. **Solo relativamente al funzionamento efficiente di quest'ultima**, infatti, la seconda delle disposizioni avanti richiamate prevede che **consecutivamente alla mancata approvazione del disegno di legge presentato o fatto proprio dal Governo entro la data certa** stabilita dalla Camera dei deputati secondo le disposizioni del proprio regolamento, **il Governo possa chiedere (e ottenere) che la stessa “deliberi articolo per articolo e con votazione finale sul testo proposto o fatto proprio dal Governo.”** La disposizione non è chiarissima. Non sembra infatti implicare formalmente la necessità della Camera dei Deputati di votare conformemente alla proposta governativa per evitare conseguenze che travalicano la sorte di un disegno di legge (il voto conforme alla proposta del Governo viene invece affermato dalla successiva disposizione dell'art.94.2 , appena esaminata, relativo alla questione di fiducia posta dal Governo su proprie proposte) come appare confermato dalla previsione dei distinti voti sui singoli articoli della proposta di legge (oltre che sul testo finale della stessa) e dalla mancata previsione delle conseguenze negative (per es. obbligo di dimissioni del Governo) associabili alla modificazione del testo proposto o fatto proprio dal Governo anche in sue singole parti. E' chiaro non di meno che una richiesta governativa del tipo descritto, in quanto espressione di una scelta politica fortemente voluta dal Governo, fa lievitare sulla Camera un

ammonimento del medesimo, dal quale potrebbero seguire effetti negativi non precisamente determinabili.

La sanzione del mancato rispetto del termine certo di approvazione dei disegni di legge di entrambi i tipi da parte della sola Camera dei deputati, implica, dunque, almeno di fatto, se non di diritto, la trasformazione automatica del vincolo temporale imposto dal Governo in un più stringente vincolo contenutistico imposto dal medesimo alla Camera politica .

7. Qualche considerazione generale conclusiva

Aspetti di gerarchia e di antagonismo costituzionale nel disegno di legge governativo di revisione costituzionale. Loro conflitto con i principi costituzionali della parità fra gli organi costituzionali, del coordinamento fra organi appartenenti a uno stesso potere e dell'equilibrio fra organi costituzionali politici e di garanzia .

7.1 L'aspetto gerarchico nel disegno di legge di revisione costituzionale può essere individuato nella trasformazione del rapporto fra governo e Parlamento (ora Camera dei Deputati) da rapporto di direzione politica a rapporto di superiorità giuridica che si esprime in poteri di decisione monocratica del Primo Ministro sulla vita della Camera dei Deputati e in poteri di comando sulla sua attività legislativa. I primi sono emblematicamente espressi nel potere premierali di scioglimento della Camera dei Deputati, o più esattamente nel suo potere di avanzare, in base a valutazioni politiche del tutto personali, **una richiesta vincolante di scioglimento anticipato** di quella Camera al Presidente della Repubblica, non contrastabile da quest'ultimo e contrastabile solo a condizioni del tutto irrealistiche dalla stessa Camera che allo scioglimento è sottoposta. Quanto ai poteri di comando sull'attività legislativa della Camera, essi, in linea generale, sono assistiti dalla minaccia premierale di ricorrere allo scioglimento che incombe sulla stessa, e, più in particolare, dal potere premierale di porre la questione di fiducia su qualsiasi determinazione del Governo che egli voglia tradurre in legge. Secondo la .previsione dell'art.94.2 del progetto di revisione costituzionale, infatti, "il Primo Ministro può porre la questione di fiducia e chiedere che la Camera dei Deputati si esprima, con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del governo, nei casi previsti dal suo regolamento.....In caso di voto contrario il Primo Ministro si dimette." La Camera viene conseguentemente sciolta, salvo il mancato funzionamento del congegno previsto dall'art.88.2 cost., che, per le ragioni precedentemente esposte, appare evenienza del tutto normale.

Quanto all'aspetto antagonistico, esso può essere colto nel disegno di legge di revisione costituzionale nel rapporto che ivi è istituito fra i due rami del Parlamento.

Nel progetto **il principio di territorialità** (incentrato sul Senato federale della Repubblica) **viene infatti costituzionalmente contrapposto al principio politico** al quale viene, alternativamente, o preferito o sacrificato. Esso, infatti, nelle ipotesi di deliberazioni legislative più ricorrenti e più tipiche di quel principio, quelle attinenti alla legislazione statale di principio nelle materie dell'art.117.3., **o prevale** su quest'ultimo, quando il Senato riesca ad esercitare, giusta l'art.70.2 del progetto di revisione, il suo potere legislativo di ultima istanza in dissenso dalla volontà espressa sulla quella legislazione dalla Camera dei Deputati, **o viene sacrificato al principio politico** per effetto dell'intervento di un organo terzo, non legislativo, di guisa che, dunque, il prevalere di quest'ultimo principio nelle deliberazioni legislative può avvenire solo a patto che lo stesso venga subordinato a quello gerarchico (quando la volontà della Camera dei Deputati prevale su quella del Senato per effetto della dichiarazione vincolante del Primo Ministro avanti esaminata).

Per superare il dissenso fra le due camere e fra i due principi relativamente all'approvazione delle leggi statali di principio viene dunque esclusa la possibilità di pervenire a un accordo paritario fra le medesime. Tale possibilità viene, invece, prevista solo residualmente, quando il testo del progetto di revisione prescrive che certe leggi, tassativamente individuate, debbano essere sottoposte all'approvazione collettiva delle due Camere. Il principio di coordinamento fra i due principi (politico e territoriale) e fra i due organi parlamentari riesce dunque ad affermarsi, in una forma che può considerarsi paradossale, solo al di fuori dell'ambito che viene considerato di stretta pertinenza del principio territoriale e, viceversa, squisitamente pertinente a quello politico e alle responsabilità che a quest'ultimo si collegano. Una soluzione questa in virtù della quale la responsabilità politica per l'approvazione di leggi che, secondo il progetto di riforma, dovranno essere approvate da entrambi i rami del Parlamento, immediatamente, o a seguito dell'accordo raggiunto dalla commissione bicamerale di conciliazione prevista dall'art.70.3 del progetto, potrà essere imputata ai componenti di una soltanto delle due Camere che le hanno votate.

Se a questo affermarsi di **direttrici gerarchiche e conflittuali** nell'ordinamento dei rapporti fra i massimi organi costituzionali politici vengano affiancate quelle dirette a indebolire l'azione equilibratrice degli organi preposti a garantire la legalità costituzionale (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale), la fotografia complessiva che il progetto lascia emergere è quella di un insieme costituzionale sbilanciato in direzione di un centro organizzativo dominante intorno al quale si fanno ruotare tutti i delicati e diversificati meccanismi costituzionali costitutivi di quell'insieme, deformati nei modi che più convengono all'affermazione di quella dominanza. In definitiva le direttrici gerarchiche, conflittuali e antigarantiste che si affermano nel nuovo disegno costituzionale **sostituiscono a un sistema costituzionale fondato su un equilibrio istituzionale bipolare, bisognoso di essere ripensato e irrobustito in entrambi i suoi poli, un sistema fondato su un equilibrio istituzionale polarizzato e monocentrico che si regge sulla preponderanza unilaterale del polo governativo su quello parlamentare, entro la quale il titolare del polo preponderante, a partire da tale posizione personale di superiorità che finisce per incorporare quella istituzionale del Governo, si troverà nella condizione ideale per rilanciare se stesso, alle successive scadenze della legislatura, come leader della coalizione da lui condotta per la prima volta alla vittoria elettorale.**

7.2 Sul processo di revisione costituzionale. Espressione di un metodo postpattizio o prepattizio ?

Il peccato originale del progetto di revisione costituzionale, che indicavo perciò fin dall'inizio (vedi supra sub 1.1), è **quello di essere nato nella forma del disegno di legge governativo** e di aver conservato ineluttabilmente anche la sostanza di un disegno di legge con questo marchio di originale di parte³⁷. In questo senso esso si è posto fin dall'inizio al di fuori della logica pattizia che ha caratterizzato la nascita della costituzione repubblicana tutt'ora vigente, pur se stremata dagli attacchi che le sono stati portati, con l'obiettivo di mutare radicalmente (**demolendola anziché aggiornandola** secondo lo slogan di presentazione di un noto studio collettaneo pubblicato subito dopo l'approvazione senatoriale del progetto³⁸) gran parte della sue caratteristiche essenziali. Ma è lecito mutare radicalmente il testo della costituzione italiana senza concordare **fin dall'inizio** le modificazioni che si vorrebbero introdurre con le forze politiche che si richiamano a quelle che ebbero a sottoscrivere il patto costituzionale che ha retto la costituzione repubblicana del 48? La questione viene posta qui, non tanto, e comunque, non soltanto, con riguardo al numero altissimo di

³⁷ Osserva che in un ordinamento pluralistico una costituzione di parte rappresenti la negazione di ciò che di una costituzione rappresenta l'essenza, A. Ruggeri, *La controriforma e la decostituzionalizzazione della costituzione*, in *Costituzione...*, cit. 261 e ss.

³⁸ citato in apertura nella nota iniziale di questa riflessione.

disposizioni costituzionali in vario modo innovate, quanto con riguardo alla qualità e alle evidenti ricadute delle modificazioni introdotte, non a caso da taluno qualificate rivoluzionarie. La rilevanza di tali modificazioni può giustificare, per introdurle, il ricorso a un disegno di legge costituzionale presentato dal Governo con le stesse modalità ordinarie, parziali e poco solenni, con le quali presenta un qualsiasi disegno proprio di legge ordinaria? E' noto che, secondo alcune tesi, attualmente ciò sarebbe divenuto possibile perché nel generalizzato contesto democratico delle costituzioni occidentali (e in particolare di quelle europee) si sarebbe verificato il tramonto del c.d. potere costituente, interamente sostituito ormai dal suo potere succedaneo, quello di revisione costituzionale.³⁹ Un potere quest'ultimo che sarebbe ormai destinato a sviluppare, senza poterli cambiare, principi costituzionali che sono ormai saldamente insediati e che, dunque, potrebbe nascere da iniziative politiche non concordate e non condivise da forze schierate politicamente su fronti diversi e che potrebbero essere, per ciò, approvate senza scandalo costituzionale anche dalla sola parte maggioritaria delle componenti politiche del Parlamento. Lo stesso potere di revisione costituzionale sembra per ciò destinato inevitabilmente a sperimentare una mutazione interna che lo avvicina, sino quasi a confonderlo, con il potere legislativo ordinario dato che la maggioranza assoluta pur sempre necessaria ad esercitarlo rientra pur sempre fra le possibilità normali della maggioranza governativa di avviarlo e di concluderlo facendo conto esclusivo sulla propria consistenza politica. Resterebbe naturalmente da superare per la maggioranza lo speciale ostacolo referendario dell'art.138 cost. Ma molte ragioni richiamano l'attenzione su una mutazione che la natura di questa particolare specie di referendum sta sperimentando, e che una volta che si sarà affermata la sua istituzionalizzazione diventerà definitiva, rappresentata dalla circostanza che il ricorso ad esso, d'ora in poi non sarà più appannaggio "naturale" dell'iniziativa degli oppositori delle modificazioni costituzionali, ma sempre più sarà frutto dell'iniziativa parallela dei sostenitori di quelle modifiche, la quale godrà di speciali vantaggi di posizione allorquando, come nel caso di specie, possa contare sull'appoggio congiunto della maggioranza parlamentare e del Governo da essa sostenuto.⁴⁰

Le costituzioni democratiche contemporanee sarebbero, comunque entrate, se si sviluppano ulteriormente le tesi precedentemente esposte, **in una fase denominabile come "postpattizia"**, in quanto, tanto le proposte di modificarle quanto (lo si è appena detto) la stessa approvazione di esse, dovrebbero considerarsi ormai svincolate, per la sostanziale e formale immodificabilità dei loro principi fondativi, dal vincolo di un consenso parlamentare della più ampia e speciale dimensione. Occorre, dunque, chiedersi se il progetto di revisione costituzionale che si vorrebbe approvare offra un'esemplificazione concreta della tesi dell'insensibilità dei principi costituzionali rispetto alle modificazioni suscettibili di essere introdotte in costituzione con lo strumento del potere di revisione costituzionale. Ora ciò che una verifica come quella proposta consente di accertare con sicurezza è che, per quel che riguarda la forma di governo, il progetto di revisione del quale sono stati qui esaminati taluni dei più cruciali aspetti, turba profondamente le relazioni fra i due massimi organi costituzionali politici, rendendo l'uno (la Camera politica) profondamente dipendente dall'altro (il governo personale del Primo Ministro), che risulta rafforzato in maniera inversamente proporzionale all'infaciamento del primo; e che, per quel che riguarda la forma di Stato, il progetto non è riuscito a trovare forme adatte a stabilire un rapporto di collaborazione fra la Camera espressiva del principio costituzionale rappresentativo e la Camera rappresentativa del principio

³⁹ La tesi alla quale mi riferisco è quella di M. Dogliani, (enunciata per es. in *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Il futuro della costituzione*, 253 e ss.) il quale, in accordo con le teorie neoistituzionalistiche, e con più recenti formulazioni teoriche del concetto di politica "costituzionale" (G. Zagrebelsky nel *diritto mite*, Torino 91) propone di sostituire problemi di quest'ultimo tipo, considerati più costruttivi e pacati, al più drammatico "problema costituente". Al riguardo l'esperienza offerta dal progetto di revisione costituzionale qui esaminato, offre serie ragioni per valutare se l'indirizzo teorico favorevole ad accantonare lo strumento del potere costituente possa favorire, contro l'intenzione dei suoi sostenitori, un abbassamento delle difese dei principi costituzionali e possa normalizzare la possibilità di aggredirli per mezzo di leggi approvate a maggioranza assoluta.

⁴⁰ Sul punto nello stesso senso, S. Gambino, *Una riforma sbagliata...*, in *Costituzione...*, cit. 142.

costituzionale territoriale, titolari entrambe del potere legislativo, ma pone le premesse per l'instaurazione di una relazione dividente e conflittiva fra le medesime, tanto più ingiustificata quanto più le due Camere (ciò che viene riconosciuto da chi avversa il progetto di revisione come da chi lo sostiene) sono state progettate secondo un indirizzo costituzionale che, avendo riguardo all'omogeneità del tipo di rappresentanza del quale entrambe sono espressione, assimila profondamente l'una all'altra. E' lecito chiedersi⁴¹ se interventi come quelli esposti possano essere trattati alla stregua di banali modificazioni costituzionali che il solo assenso della complessiva maggioranza governativa basterebbe a legittimare, o se rappresentino invece modificazioni costituzionali che investendo strutture nevralgiche della costituzione, siano tali, per questo loro carattere, da pretendere l'assenso costituzionale, il più vasto e trasversale, di quanti, domani non meno che oggi, dovranno operare entro il contesto da esse creato. Per altro verso è altrettanto lecito chiedersi se quelle modificazioni non contraddicano al principio della pari posizione degli organi costituzionali di diversa natura e a quello del bilanciamento delle loro eterogenee forze rispettive, e non contrastino inoltre con il principio della distribuzione chiara, non derogabile e non antagonistica delle competenze fra organi costituzionali, non ostante che li si sia voluti includere all'interno di un medesimo potere e fra i quali si sia voluta ripartire in modo costituzionalmente, o instabile, o sistematicamente incoerente, la stessa funzione legislativa. Le reazioni che esse hanno suscitato nel Parlamento e nel Paese appaiono tutte basate sulla percezione della loro contrarietà ai principi costituzionali ricordati e sull'intuizione che la rottura dell'equilibrio costituzionale che esse, se approvate, comporterebbero, abbia come suo inevitabile riflesso quello del ridimensionamento, variamente modulato, dei diritti fondamentali dei cittadini⁴², e con essi della rappresentanza politica a vantaggio della rappresentanza degli interessi. Si tratta di convinzioni alle quali si può naturalmente replicare esponendo gli argomenti razionali atti allo scopo. Ciò che, però, non appare superabile con argomentazioni dialettiche è il dato, politicamente e sociologicamente incontrovertibile, dell'esistenza di una vasta opposizione culturale e sociale, ancor prima che politica, alla riforma costituzionale che si vuole introdurre rifiutando di concordarne gli

⁴¹ In effetti quelle che seguono sono domande che si sono posti M. Dogliani e I. Massa Pinto *“La lotta per la costituzione: come impedire che la revisione incostituzionale determini una discontinuità costituente”* in *Costituzione...*, cit., 123, per i quali “la riforma in corso, anche se approvata, non sarebbe in grado, pur essendo incostituzionale, di determinare per sé immediatamente, una discontinuità “costituente”. Il nuovo testo, infatti, violerebbe in modo diretto e immediato principi fondamentali della costituzione, ma le soluzioni che vi sono proposte per “la frammentazione, l'ambiguità e la ritrosia” non violerebbero “l'insieme dei principi fondamentali della costituzione vigente” e, perciò non possono essere considerate frutto di una nuova cultura egemone (ibidem, 120- 121). La tesi sembra, dunque, introdurre un parametro ulteriore e superiore per valutare la natura delle modificazioni costituzionali, e, in parallelo, la natura del potere che le ha prodotte, quello della cultura dalla quale nascono i principi costituzionali. Questi ultimi, se quella resti salda, potrebbero essere violati, senza che tale violazione travalichi le possibilità del potere di revisione costituzionale che acquista, in virtù di tali assunti, ampiezza straordinaria. Ora, accantonando le perplessità che questa inedita e stimolante costruzione solleva, è lecito domandarsi se la “lotta per la costituzione” alla quale i due autori fanno riferimento, non potrebbe essere condotta sulla sola base del presupposto di fatto dai medesimi individuato, quello della sopravvivenza culturale dei principi costituzionali violati e con ciò eliminati, indipendentemente dalla qualificazione formale del potere giuridico che tale violazione o eliminazione ha prodotto. Personalmente penso di sì, specialmente quando, come avviene nel caso del progetto di revisione esaminato, si sia preteso di esercitare il potere costituente, nella forma particolare del potere extra ordinem sotto il profilo sostanziale (perché in violazione di principi costituzionali), esercitato tuttavia facendolo passare attraverso la griglia formale troppo stretta del potere di revisione costituzionale. Ritengo in definitiva che nella situazione creata dal progetto il profilo decisivo non sia quello della qualificazione del potere che ha prodotto la violazione dei principi costituzionali, ma il fatto che la lotta per la costituzione si svolga all'interno del quadro formale della costituzione vigente o all'esterno di tale quadro, e che in entrambi i casi, debba essere condotta sulla base della cultura dei principi costituzionali.

⁴² Scrive al riguardo A. Pizzorusso, *Una riforma costituzionale da rifiutare a scatola chiusa*, in *Costituzione...*, cit., 260, “è evidente che diritti privi di adeguate garanzie sono soltanto simulacri di diritti...” Da parte sua il relatore al Senato sul progetto di revisione, F. D'Onofrio, nella seduta del 15 dicembre 2004, “pur convenendo che le modifiche alla seconda parte della costituzione influiscono indirettamente sulla prima”, rilevava “che sotto il profilo formale questa non è intaccata.”

aspetti che più suscitano discussione. Per conseguenza le forze politiche che sostengono il progetto di revisione costituzionale sono da considerare consapevolmente intenzionate ad approvare un progetto costituzionale che si propone di imbrigliare entro istituzioni costituzionali irrigidite un sistema politico tuttora assai fluido, opponendo una parte del Paese, numericamente non quantificabile, che la sostiene, a un'altra parte del Paese, che la rifiuta, anch'essa da misurare numericamente, ma certamente assai diffusa e con tutta verisimiglianza (per quanto ora detto) più ampia della prima. Il rispetto del vincolo di maggioranza ha infatti partorito il paradosso onde perfino una parte della forze parlamentari che, astrette da quel vincolo, hanno approvato il progetto, abbia successivamente dichiarato, interpretando il sentimento dei propri elettori, di sentirsi sciolte da quel vincolo e libere di manifestare la propria ostilità al medesimo, nel momento in cui, con il voto referendario, si costituirà la maggioranza popolare e costituzionale che, al di là della maggioranza parlamentare, dovrà decidere della sorte di quel progetto.

Quella che stiamo vivendo non può, dunque, essere qualificata, per quanto schematicamente si è venuti osservando in teoria e in pratica, come una stagione costituzionale postpattizia, nella quale le modificazioni alla costituzione, per quanto non condivise da tutti, possano essere tuttavia culturalmente, socialmente e politicamente vissute come uno degli sviluppi possibili di principi unanimemente condivisi. Poiché le modificazioni costituzionali proposte non corrispondono, in fatto ancor più che in diritto, a questo modello culturale e sociale, ma, secondo una percezione ramificata nelle espressioni sociali delle più diverse famiglie ideologiche (da quelle della destra liberale, del mondo cattolico, delle variegato articolazioni della sinistra), documentano il tentativo di adottare unilateralmente un modello di costituzione, non solo slegato dalle ragioni del vincolo pattizio sulle quali si è sviluppato il pluralismo democratico della vita repubblicana, ma anzi contrastante con quelle ragioni, è lecito concludere che **l'eventuale approvazione di quel modello non rappresenterà l'atto di ingresso in una fase fluida e postpattizia del costituzionalismo repubblicano, ma esprimerà piuttosto la decisione di ritornare a un tipo e a un tempo costituzionale diviso, prepattizio,** nel quale il testo giuridico fondamentale veniva teorizzato come l'approdo (per altro illusorio come l'esperienza costituzionale ha dimostrato) di uno scontro politico senza riserve condotto con successo da una parte delle forze politiche e sociali contro altre forze politiche e sociali, volto ad affermare integralmente le ragioni delle prime e a negare, altrettanto radicalmente, le ragioni di queste ultime.

Sergio Stammati