

Riforma costituzionale: *adelante, con iudicio* **(e ragionevole pessimismo...)**

di Nicolò Zanon

(Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli studi di Milano)

pubblicato in www.federalismi.it

1. Secondo un orientamento che sembra prevalere in dottrina, i progetti di revisione costituzionale dovrebbero riguardare specifiche e puntuali modifiche al testo della Costituzione, concentrate su singoli istituti, non invece modifiche ampie e articolate, come accadeva, ad esempio, con il progetto di revisione non confermato dal referendum del 25 e 26 giugno 2006. Ciò allo scopo di consentire che l'eventuale referendum costituzionale abbia un oggetto omogeneo, e permetta un voto consapevole e libero su una singola proposta, senza obbligare l'elettore a una sorta di bilanciamento tra le innovazioni che vorrebbe approvare e quelle che vorrebbe rifiutare.

Il progetto di revisione qui in esame (A.C. 553, testo unificato adottato dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati come testo base) sembra rifarsi a una impostazione del genere, giacché ha ad oggetto la (sola) riforma del bicameralismo perfetto. In realtà, tuttavia, anche questo progetto non può esimersi dall'intervenire su aspetti che, a rigore, non sono strettamente attinenti alla riforma del bicameralismo perfetto, come, ad esempio, il voto di fiducia al solo Presidente del Consiglio (e non più al Governo nella sua collegialità), il potere di nomina e revoca dei ministri affidato al Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, oppure la modifica della disciplina in tema di decreto-legge o di poteri del Governo nell'iter di formazione delle leggi.

Ad avviso di chi scrive, ciò prova come il concetto di omogeneità del quesito referendario (coniato dalla giurisprudenza costituzionale in tema di referendum abrogativo)

sia opinabile e, comunque, di non semplice estensione al caso del referendum costituzionale, nel quale una riforma della carta fondamentale va necessariamente concepita in termini complessivi e allo stesso modo va valutata, anche dal corpo elettorale, nel suo equilibrio generale e non per parti separate.

2. Aspetti fondamentali del progetto, quanto alla riforma del bicameralismo perfetto, risultano: la trasformazione del Senato in “Senato federale della Repubblica”, la modifica del sistema di elezione dei suoi componenti, la sottrazione ad esso del voto di fiducia al Governo (*rectius*: al Presidente del Consiglio), il fatto che il Senato abbia solo una compartecipazione al potere legislativo in alcune materie elencate, possa chiedere sulle altre materie modifiche alle scelte della Camera, sulle quali è comunque quest’ultima a decidere in via definitiva. Vi si accompagnano altri aspetti tutt’altro che secondari, come la riduzione del numero dei parlamentari (i deputati diventerebbero cinquecento e i senatori duecentocinquanta), e la modificazione dei limiti di età per l’elettorato attivo e passivo, parificati per entrambi i rami (diciotto anni sarebbe l’età necessaria sia per eleggere che per essere eletti), regola, quest’ultima, che non mancherebbe di avere un certo impatto sul piano della resa dei sistemi elettorali.

Quanto alla **composizione del Senato**: oltre alla riduzione del numero dei senatori (si noti, peraltro, che l’art. 59, comma 2, non sarebbe modificato, quindi il Presidente della Repubblica manterrebbe il potere di nominare senatori a vita, regola che tuttavia risulterebbe un poco incongrua con il nuovo assetto del Senato).

Quanto all’**elezione**: nelle Regioni che hanno più di quattro seggi, due senatori sarebbero eletti dal Consiglio regionale e 2 dal Consiglio delle autonomie locali entro 30 giorni dall’insediamento del Consiglio regionale (con voto limitato ad uno). Gli altri senatori sarebbero eletti a suffragio universale e diretto “dai cittadini della Regione” con **sistema elettorale proporzionale, senza recupero nazionale**.

Vi è inoltre, per rafforzare il legame tra senatori e Regioni, il recupero della cd. “contestualità in entrata e in uscita”, già prevista dal progetto del centro-destra: i senatori sono eletti contestualmente alle elezioni dei rispettivi consigli regionali e decadono al momento dello scioglimento di questi. Il Senato federale è perciò, come già nel progetto del centro-destra, un organo non più a durata prefissata. Naturalmente, il legame tra senatori e territorio regionale è qui ulteriormente e decisamente rafforzato dal fatto che una parte almeno dei senatori sia espressione di organi di rappresentanza regionali.

La valutazione di queste innovazioni non è semplice. In primo luogo, si noterà che l'elezione di due senatori da parte del C.A.L. rende il nuovo Senato espressione, in parte, anche degli enti territoriali, secondo impostazioni di tipo municipalista (peraltro non tutte le Regioni potrebbero comporre il Senato in questo modo, ma, appunto, solo quelle cui siano assegnati più di quattro seggi; in ogni caso, nel Trentino Alto-Adige/Sudtirolo tutti i senatori sarebbero eletti a suffragio universale).

In secondo luogo, si può prevedere che, se il progetto proseguirà il suo *iter*, non sarà facile far accettare ai senatori questo modello di composizione: l'elezione diretta, com'è noto, è un fattore di legittimazione importante ed è sempre stato rivendicato dai senatori con forza, anche nella passata legislatura.

Inoltre, anche se coerente con l'idea di fare del Senato una camera degli enti territoriali (più che federale), la differenza tra quelli eletti direttamente e quelli di elezione di secondo grado introduce una distinzione di *status* di non facile gestione. Ancora, dal punto di vista regionale, l'elezione di alcuni senatori da parte del C.A.L. implicherebbe ovviamente la necessità previa di istituirlo, per le Regioni che ancora non hanno approvato il nuovo Statuto.

Poi, la regola costituzionale è sintetica e da essa ovviamente non è ricavabile l'intera disciplina elettorale. In particolare, posto che in materia elettorale, come è noto, vige una riserva di legge, ci si può chiedere quale legge, nazionale o regionale, dovrà disporre le regole attraverso le quali Consiglio regionale e C.A.L. dovranno procedere all'elezione dei senatori. Una prima risposta potrebbe essere la seguente: di certo le regole elettorali per l'elezioni dei senatori a suffragio universale e diretto dovranno essere poste con legge statale (quella che dovrà contenere un sistema elettorale proporzionale senza recupero nazionale); mentre non sembra irragionevole pensare che le regole di dettaglio circa l'elezione dei due senatori di spettanza consiliare e dei due di spettanza del C.A.L. potrebbero essere date con legge regionale, nel rispetto dei principi costituzionali.

Di notevole rilievo infine, la costituzionalizzazione del sistema elettorale proporzionale, senza recupero dei resti in ambito nazionale, per l'elezione diretta dei senatori. Ragioni di equilibrio di sistema inducono a pensare che tale scelta avrebbe rilevanti effetti generali, perché dovrebbe essere affiancata dalla scelta di una legge elettorale nazionale per la **Camera** di impianto maggioritario, destinata non già a costruire una "rappresentanza dei territori", ma una maggioranza capace di sostenere un Governo.

Da notare che l'assenza di recupero nazionale è funzionale a un'elezione concentrata sul territorio regionale, senza contaminazioni "nazionali". Sul piano della formula elettorale, come è noto, l'assenza di recupero attenua la proporzionalità.

3. Di grande importanza la trasformazione dell'art. 70 cost, quanto alle competenze legislative di Camera e Senato. Il bicameralismo perfetto viene qui spezzato dando netta prevalenza alla Camera. Non vi sono, come invece accadeva nel progetto di revisione del centro-destra, leggi a "prevalenza Senato", ed è da presumere che anche questo aspetto susciterà critiche da parte dei senatori.

Soprattutto non si prevede, come invece accadeva nel progetto appena ricordato, che il Senato possa specificamente occuparsi (e decidere in via definitiva) delle leggi che contengono i principi fondamentali cui le Regioni devono attenersi nell'esercizio della competenza concorrente (tranne il caso dell'art. 122, comma 1, cost., e a meno che una determinazione di principi fondamentali sia richiesta in relazione alle materie di effettivo esercizio collettivo, come potrebbe accadere per i disegni di legge in materia di emittenza radiotelevisiva, tenendo a mente che l'ordinamento della comunicazione è appunto materia concorrente: in questi due casi il Senato avrebbe voce in capitolo, ma non prevalenza).

In ogni caso, l'esercizio realmente collettivo della funzione legislativa, con posizione paritaria di Camera e Senato, si avrebbe solo sulle materie specificamente elencate. Oltre a quelle che riguardano la revisione costituzionale, le modifiche alle legge elettorale, l'informazione e l'emittenza radiotelevisiva, l'amnistia e l'indulto e l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, il Senato si vedrebbe attribuito un ruolo paritario con la Camera sulle seguenti materie, tutte quante relative al sistema regionale e delle autonomie locali:

- le leggi in materia di "organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane";
- le leggi in materia di federalismo differenziato;
- le leggi in tema di procedura per l'attuazione diretta da parte regionale degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea, e che disciplinano anche le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza;
- le leggi che indicano casi e forme con cui le Regioni possono concludere accordi con Stati e intese con enti interni ad altro Stato;
- le leggi che conferiscono funzioni amministrative a Comuni, Province e Città metropolitane;
- le leggi che disciplinano forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di immigrazione e di ordine pubblico e sicurezza, e che disciplinano forme di intesa e coordinamento in materia di tutela dei beni culturali;

- le leggi che istituiscono fondi perequativi per i territori con minori capacità fiscali per abitante;
- le leggi che destinano risorse aggiuntive o effettuano interventi speciali a favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni;
- le leggi che riguardano il sistema di elezione e i casi ineleggibilità e di incompatibilità di Presidente, assessori e consiglieri regionali
- le leggi che prevedono che Province e Comuni siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra;
- le leggi che determinano il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove Province nell'ambito di una Regione.

Certo, non è moltissimo, soprattutto a considerare che qui il Senato non decide in via definitiva, dovendo “condividere” la decisione con la Camera: ma si tratta comunque di attribuzioni non secondarie e relative ad alcuni snodi essenziali del sistema costituzionale delle autonomie territoriali.

La Camera esercita la funzione legislativa in tutti gli altri casi.

In questi, il Senato, entro 30 giorni, su richiesta di due quinti dei suoi componenti, può solo proporre modifiche, sulle quali sempre la Camera si pronuncia in via definitiva. Vale la regola del silenzio assenso: se entro il termine il Senato non proponga modifiche (si badi: entro il termine non basta la richiesta dei due quinti, ci vuole anche la proposta di modifica) la legge “è promulgata” (così è letteralmente previsto, e forse si tratta di un'imperfezione da sostituire con “si intende approvata”, perché la scelta sulla promulgazione spetta al Capo dello Stato).

Nel complesso, difficile negare che si tratta di un sistema a netta prevalenza della Camera, senza dimenticare che il quadro appena esposto si accompagna all'eliminazione del Senato dal circuito fiduciario. Né sembra bastare a un riequilibrio lo specifico potere, ora attribuito al solo Senato, di disporre inchieste su materie di pubblico interesse, istituendo le relative commissioni.

Certo, è anche innegabile che la lettura del nuovo art. 70 cost. sarebbe molto più semplice di quella cui costringeva lo stesso articolo contenuto nel progetto di revisione del centro-destra. Ma quando il nuovo progetto affronterà lo scoglio del Senato, sarà interessante vedere se le inevitabili mediazioni produrranno un testo dell'art. 70 cost. davvero molto meno complesso di quell'altro, che tante critiche si attirò.

4. Come si accennava, non di sola riforma del bicameralismo perfetto si tratta.

Il progetto contiene, tra l'altro, l'importante innovazione di costituzionalizzare con prudenza (aggiungendo un comma all'art. 72 cost.) i diritti dell'esecutivo nell'*iter legis*: il Governo può chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e sia votato entro una data determinata. Ma questo deve accadere senza frustrare i diritti del Parlamento, cui deve essere in ogni caso riservato il tempo per un adeguato esame del disegno di legge. Qui, è da notare, il bilanciamento realizzato dalla regola costituzionale è alquanto generico e finisce per "scaricare" sui regolamenti parlamentari la responsabilità di una scelta crucialissima per l'equilibrio della forma di governo.

Se nell'art. 76 cost. verrebbe costituzionalizzata la procedura del parere delle Commissioni parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi, attirano l'attenzione soprattutto le modifiche alla disciplina della decretazione d'urgenza. Non solo molte regole già contenute nella legge n. 400 del 1988 verrebbero costituzionalizzate (il decreto legge dovrebbe recare misure di carattere specifico, di contenuto omogeneo e di immediata applicazione) ma, addirittura, il decreto legge diventerebbe una fonte a competenza specializzata, giacché potrebbe intervenire solo in materia di sicurezza nazionale, pubbliche calamità, norme finanziarie, adempimento di obblighi comunitari e internazionali. Fondamentale, inoltre, la regola per cui al decreto-legge non si potrebbe far ricorso in tutte le materie che devono essere approvate paritariamente dalle due camere: in questi casi, la riserva parlamentare parrebbe perciò totale, a presumibile salvaguardia anche del ruolo del Senato. A ciò si aggiunge la regola per cui, mediante decreto, non si potrebbero attribuire poteri regolamentari in materie già disciplinate con legge: regola forse non chiarissima per *ratio* e tenore letterale.

In ogni caso, una vera e propria rivoluzione, che priverebbe l'esecutivo di un fondamentale strumento d'intervento "generalista", e assesterrebbe all'istituto un colpo ben più duro di quello, già non trascurabile, abbattutosi sulla decretazione d'urgenza con la recente sentenza n. 171 del 2007 della Corte costituzionale.

5. Innovazioni significative toccano direttamente la forma di governo, in due direzioni: la prima e più rilevante è l'eliminazione del Senato dal circuito fiduciario; la seconda è l'apparente rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio. Si dice "apparente" perché è forte l'influenza di coloro che ritengono che il risultato del referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006 precluda modifiche rivolte ad accentuare il primato dell'esecutivo, e, al suo interno, del Presidente del Consiglio.

La più importante innovazione, come detto, è la eliminazione del Senato dal circuito fiduciario, ciò che del resto è l'obiettivo primario, largamente condivisibile e condiviso, del progetto di revisione. La fiducia è ora votata dalla sola Camera, e viene concessa al solo Presidente del Consiglio, allo scopo di rafforzarne la posizione dentro il Governo (ma l'art. 95 Cost., che definisce i poteri del Presidente del consiglio rispetto ai ministri, non viene toccato). Vi si aggiunge, come ricordato, il potere di proporre al Capo dello Stato la revoca dei ministri. Innovazione, quest'ultima, più di facciata che di sostanza, giacché tutto dipende, come è noto, dalla natura della coalizione e dalla forza, al suo interno, del *Premier*: un potere di revoca esercitato nei confronti di ministri espressione di partiti "forti" può equivalere al suicidio dell'esecutivo. Sicché al Presidente del Consiglio non solo non gioverebbe l'esercizio effettivo del potere, ma nemmeno la sua minaccia...

Significativa è, invece, la regola per cui il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio "valutati i risultati delle elezioni". La norma è più flessibile ed elastica di quella contenuta nel progetto di revisione del centro-destra, che stabiliva che il Presidente avrebbe dovuto procedere alla nomina "sulla base" dei risultati elettorali: qui, sembra evidente la volontà di mantenere in capo al Presidente un ampio margine di scelta e di valutazione, che viceversa poteva risultare quasi assente nella formulazione respinta al referendum del 2006. Ma ci si può anche chiedere se la flessibilità espressa dalla regola in questione non rischi di trasmodare in totale insignificanza: giacché, in effetti, è ovvio che il Capo dello Stato non può che affidare l'incarico dopo aver valutato l'esito delle elezioni. Così, però, la regola in questione, quasi tautologica, non sarebbe espressione di nessuna "preferenza" specifica della Costituzione verso un sistema maggioritario-bipolare, direzione verso cui invece tendeva nettamente la modifica contenuta nel progetto di revisione del centro-destra.

6. Breve valutazione finale. Il progetto in esame è quello uscito dalla Commissione Affari costituzionali della Camera. Il dato deve essere sottolineato. Poiché il centro delle modifiche è l'assetto del Senato, è facile prevedere che questo aspetto sarà sottoposto a forti tensioni se e quando al Senato approderà. Si tratterà di vedere se prevarranno interessi "corporativi" o scelte coraggiose fatte nell'interesse generale. Senza dubbio, il superamento del bicameralismo perfetto sarebbe una scelta di questa natura. Anche il drastico intervento restrittivo sulla decretazione d'urgenza ha importanza sistematica non secondaria sulla forma di governo. Su tale scelta qualche perplessità in più è forse lecita, anche se essa potrebbe

avere ricadute benefiche e “rivitalizzanti” sul ruolo del Parlamento in quanto tale: cosa della quale è innegabile che oggi si senta un gran bisogno.