

# Osservatorio sulle fonti

## IL DISEGNO DI LEGGE DI RIFORMA COSTITUZIONALE N. 1429 DEL 2014. OSSERVAZIONI SPARSE DI CARATTERE PROCEDURALE E SOSTANZIALE

di *Rolando Tarchi*<sup>1</sup>

**1.** Prima di svolgere alcune considerazioni puntuali sui contenuti del disegno di legge costituzionale A.S. n. 1429, seguendo l'impostazione suggerita dagli organizzatori di questo seminario, anche al fine di indicare possibili proposte di modifica dell'articolato in discussione al Senato, vorrei premettere alcune considerazioni di carattere generale utili ad inquadrare e chiarire meglio il mio pensiero.

**1.1.** In via del tutto preliminare dobbiamo rispondere ad una domanda, in parte retorica ma non del tutto scontata: è necessario ed opportuno procedere, in questa fase della nostra storia repubblicana, ad un'ampia ed incisiva riforma della Costituzione? In ordine a tale questione siamo stati di recente spettatori di un dibattito assai polemico tra giuristi convinti sostenitori delle istanze riformatrici e coloro che da questi sono stati definiti "professoroni", accusati, questi ultimi, di eccessivo conservatorismo costituzionale in ragione delle critiche, talora pesanti, mosse alle recenti iniziative in corso di discussione.

La nostra risposta al quesito posto è banale, ai limiti dell'ovvietà: l'impianto istituzionale italiano richiede ormai dei cambiamenti significativi, non limitati a semplici ritocchi dell'esistente; ma, in ogni caso, devono essere valutati tanto le modalità e metodo che vengono seguiti, quanto e soprattutto le finalità che si intendono perseguire ed i contenuti che vengono proposti. Finalità e contenuti che, a nostro avviso, non solo devono risultare coerenti tra loro, dovendo anche garantire il mantenimento di una coerenza di fondo con il valore della nostra Costituzione ed i principi fondamentali sui quali essa è fondata.

Non possiamo accettare, quindi, la logica delle riforme senza aggettivi, delle riforme a prescindere: qualsiasi valutazione in merito dipende da cosa si propone di cambiare e dai contenuti delle proposte che vengono presentate. Come ci insegna l'esperienza del passato (pensiamo alla revisione operata nel 2001), non sempre i mutamenti producono effetti positivi, al contrario, possono determinare involuzioni dannose e tali da richiedere successivi interventi riparatori. Detto in altri termini: la conservazione non è sempre un disvalore, i cambiamenti non sempre garantiscono una maggiore qualità.

Inoltre, pur accettando la prospettiva secondo la quale il nostro sistema di governo deve essere messo in grado di esprimere una maggiore efficienza decisionale, dobbiamo comunque ribadire che le modifiche non devono porsi in termini di rottura, bensì nel segno della continuità con il disegno costituzionale originario.

---

<sup>1</sup> Professore ordinario di Diritto pubblico comparato dell'Università di Pisa.

# Osservatorio sulle fonti

In ordine a questo punto non ci sentiamo particolarmente rassicurati; l'iniziativa assunta pare ispirata ad un profilo fortemente decisionista e risponde ad una strategia di comunicazione politica volta a drammatizzare l'esistente, ed inoltre pare sostenuta da pressanti esigenze propagandistiche volte a far passare messaggi per l'opinione pubblica, troppo spesso semplificanti e semplicati.

L'esigenza di conseguire dei risultati si palesa, quindi, prevalente rispetto alle altre ed anche per questo le probabilità che stavolta si arrivi a completare il percorso delle riforme ci paiono ben più alte rispetto ad occasioni precedenti, nelle quali invece avevano trovato una conferma le difficoltà oggettive di giungere ad una decisione finale.

**1.2.** Con riguardo ai profili relativi al metodo che stavolta si è inteso seguire possiamo svolgere solo delle sintetiche osservazioni.

La scelta della procedura di revisione ordinaria, che porta, stavolta, ad una piena utilizzazione dell'art. 138 Cost., deve essere valutata positivamente. Già in passato, condividendo le ragioni sostenute da una parte significativa della dottrina costituzionalistica, ci eravamo pronunciati criticamente, sia in punto di opportunità che di legittimità, con riguardo all'adozione di procedure alternative, in deroga a quella prevista in via generale.

Questa scelta si pone decisamente in controtendenza rispetto alla gran parte di quelle del passato e, soprattutto, a quella di poco precedente (e, paradossalmente, sostenuta dalla medesima maggioranza politico-parlamentare), che, come noto, aveva portato all'approvazione (non definitiva in difetto della seconda deliberazione da parte della Camera) del disegno di legge costituzionale sulla "Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali e elettorali" (A.C. 1359 B).

Questo ribaltamento di prospettiva politico-istituzionale ha permesso di conseguire un obiettivo immediato, quello di passare direttamente al merito della questione, risultando, quindi, funzionale ad una notevole accelerazione dei tempi. D'altra parte, la prassi ci conferma come finora le uniche riforme costituzionali approvate dal Parlamento (nel 1999-2001, ma anche nel 2005) abbiano seguito la procedura dell'art. 138 Cost., laddove, invece, le procedure straordinarie si sono sempre concluse in modo fallimentare, quasi sempre per il venir meno degli accordi originariamente stipulati dalle forze politiche, confermandosi ogni volta (secondo quanto è avvenuto in ultima analisi anche nell'autunno del 2013) la mancanza di un'intesa sincera sulle decisioni da prendere.

Con riguardo all'art. 138 Cost. rimane un problema di fondo: l'attuale procedimento può ancora essere considerato una garanzia sufficiente per la tutela della rigidità costituzionale e dei diritti delle minoranze a seguito dell'abbandono del contesto proporzionalistico quanto a regole elettorali e regime della rappresentanza politica? L'opzione per modelli elettorali e formule di governo di tipo maggioritario avrebbe dovuto da tempo innescare una riflessione sulla perdurante validità della previsione costituzionale in ordine al tipo di maggioranza previsto, alla sequenza dei passaggi parlamentari, alle modalità di svolgimento della consultazione referendaria. Allo stato qualunque maggioranza di governo dispone della forza necessaria per modificare le regole costituzionali (se-

# Osservatorio sulle fonti

condo quanto è già avvenuto sia nel 2001 che nel 2005); lo stesso referendum appare un argine debole rispetto a proposte che assumessero una sicura valenza plebiscitaria.

Come avevamo già sostenuto in altra sede, quella della revisione in via definitiva dell'art. 138 Cost. dovrebbe costituire la prima delle revisioni necessarie; solo dopo potrebbe aprirsi la strada per la realizzazione di ulteriori riforme che, solo così, potrebbero risultare largamente condivise.

**1.3.** Almeno tre ulteriori profili di carattere procedimentale e metodologico, stavolta di carattere contingente in quanto direttamente collegati alle dinamiche seguite dall'iniziativa riformatrice, sono stati evidenziati da alcuni dei commentatori già intervenuti in argomento.

Il primo concerne la legittimazione del Parlamento in carica ad esercitare questa funzione a seguito della dichiarazione di incostituzionalità della normativa elettorale sulla cui base si è insediato. In conseguenza di questa decisione si sarebbe determinata una sorta di funzionalizzazione dell'attività legislativa, limitata all'ordinario ed all'adozione di nuove leggi elettorali coerenti con i principi enunciati dal giudicato costituzionale, per poi procedere ad uno scioglimento anticipato. Si tratta di un'obiezione che può considerarsi riferita solo al merito della questione, considerato che, come è stato precisato dalla stessa motivazione della sent. n. 1 del 2014 il principio fondamentale della continuità dello Stato si realizza in concreto attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali: di tutti gli organi costituzionali, a cominciare dalle Camere che, in quanto organi costituzionalmente necessari ed indefettibili non possono in alcun momento perdere la loro capacità di deliberare.

Ad ogni modo, questo rilievo non è stato minimamente preso in considerazione dalle forze politiche che hanno invece affermato l'esigenza di affrontare congiuntamente sia il nodo della riforma elettorale che quello della revisione costituzionale, considerandoli strettamente collegati tra loro.

Un'osservazione *de minimis*: se si fosse deciso di sciogliere le Camere subito dopo l'intervento della Corte costituzionale e proceduto a nuove elezioni applicando la normativa di risulta, di chiaro impianto proporzionalista (quella che con un'espressione giornalistica è stato definito il *consultellum*), l'effetto sarebbe stato quello di demandare ad un Parlamento sicuramente più rappresentativo di quello attuale (e probabilmente di ogni altro scelto con sistemi sostanzialmente maggioritari) l'onere di modificare la Costituzione e riscrivere il nuovo sistema elettorale.

Ma, evidentemente, così ragionando ci poniamo consapevolmente sul piano della fantascienza costituzionale.

Un'altra questione di cui si è parlato riguarda invece il ruolo esercitato dal Governo nei procedimenti di revisione costituzionale; questo non tanto in riferimento alla facoltà del potere esecutivo di esercitare il potere di iniziativa anche in materia costituzionale. Eventualità di questo tipo si erano verificate anche in passato, come nel caso del disegno di legge recante "Ordinamento federale della Repubblica", promosso nel 1999 dal governo D'Alema (e dal ministro per le riforme istituzionali Amato) e che, nel proseguo della XIII legislatura costituirà il testo base per le riforme del Titolo V. Nella prassi, tut-

# Osservatorio sulle fonti

tavia, il Governo, anche perché organo di parte, aveva sempre mantenuto una posizione defilata, di secondo piano, limitando al massimo le funzioni attive di indirizzo e stimolo, così da far risaltare la centralità del ruolo dei gruppi parlamentari e delle Camere nel loro complesso. La tendenza prevalente, quindi, è stata quella di tenere il più possibile separate la sfera del potere esecutivo e di quello legislativo, con una sicura primazia riconosciuta a quest'ultimo anche con riguardo ai poteri di iniziativa.

Nel corso di questa legislatura l'orientamento sembra essersi ribaltato; già l'esecutivo di larga coalizione guidato da Enrico Letta si era costituito sulla base di un accordo politico il cui pilastro principale era costituito proprio dal progetto di riforma della Costituzione. E proprio per dare attuazione a questo indirizzo era stata costituita presso la Presidenza del Consiglio la "Commissione per le riforme costituzionali" (c.d. commissione dei saggi) e si era proceduto a definire il progetto di legge costituzionale di deroga dell'art. 138 Cost. che abbiamo richiamato all'inizio.

L'esecutivo in carica dal 22 febbraio di quest'anno ha confermato in pieno questo nuovo orientamento: il programma di governo ha tra i suoi punti nodali anche quello della riforma costituzionale, della quale vengono indicate quanto meno le finalità e gli obiettivi generali da perseguire (piuttosto che il dettaglio dei contenuti). Le concrete iniziative successivamente assunte, che hanno visto alcuni dei membri delle compagini ministeriali nel ruolo di protagonisti piuttosto attivi, si collocano, quindi, nel solco di questa prospettiva.

Siamo in presenza di un elemento di discontinuità che doveva essere segnalato e dal quale si evince come sia in atto ed in parte si sia già realizzato un ulteriore mutamento degli equilibri istituzionali con l'esercizio, da parte del Governo, di una funzione di indirizzo politico più accentuata rispetto al passato e tale da coinvolgere anche i rami più alti dell'ordinamento costituzionale. Una dinamica che segue gli schemi propri delle forme di governo a valenza maggioritaria, ispirate al modello Westminster.

Un terzo profilo che acquista un rilievo procedurale concerne le modalità concrete mediante le quali si è arrivati a stipulare gli accordi politici sottostanti all'attivazione del percorso riformatore. Si tratta di una questione che ha un valore soprattutto politico e che solo indirettamente coinvolge il piano istituzionale. In questo caso non siamo in presenza di un elemento di novità rispetto al passato più o meno recente; l'accordo in questione, risalente al 18 gennaio 2014 (e noto come il "patto del Nazareno"), fa parte di quelle pratiche che appartengono al c.d. retrobottega della democrazia e che non hanno mai avuto la capacità di trasformarsi in regole di tipo convenzionale. Ora, pur configurandosi come necessario il dialogo tra forze politiche di maggioranza e di opposizione ed auspicabile il raggiungimento di un'intesa possibilmente *bipartisan*, questo, in definitiva, sarebbe il risultato di un incontro tra privati cittadini (*leaders* dei rispettivi partiti ma non titolari di cariche istituzionali), tenutosi in una sede privata ed in modo totalmente informale. Non solo, le modalità ed i contenuti dell'accordo sono rimasti in gran parte nella penombra, difettando di quella trasparenza che dovrebbe invece costituire un elemento indefettibile di tutti i processi di decisioni democratica e, almeno nel caso di quelli di più elevato livello, anche dei loro antefatti. Non solo le forze politiche, anche la stessa opinione pubblica (e la comunità degli studiosi cui apparteniamo) ha il

# Osservatorio sulle fonti

diritto di conoscere il contenuto integrale di questi accordi, che, pertanto, dovrebbero essere redatti in forma scritta e resi di pubblico dominio.

2. Come largamente noto e come esplicitamente enunciato dal titolo (“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione”) i punti qualificanti del disegno di legge costituzionale n. 1429 sono essenzialmente due e toccano sia la forma di stato (riforma del nostro regionalismo) che quella di governo (revisione del sistema parlamentare), con conseguenti ripercussioni tanto sul sistema delle fonti del diritto che sugli stessi rapporti Parlamento-Governo.

La nostra attenzione si concentrerà su questi ultimi due profili (bicameralismo e previsioni relative alle fonti del diritto) e solo pochi cenni saranno invece rivolti alla revisione del sistema regionale, che, anche in ragione della sua maggiore tecnicità, appare suscettibile, più delle altre parti, di ulteriori approfondimenti e ripensamenti in sede di discussione parlamentare, secondo quanto in parte già esplicitato nell’ordine del giorno presentato dal sen. Calderoli e approvato dalla commissione affari costituzionali del Senato lo scorso 6 maggio.

2.1. L’analisi dei contenuti del progetto di riforma non può, tuttavia, prescindere da una considerazione preliminare relativa alla sua stretta connessione con le nuove regole elettorali che sono state proposte. L’uno e le altre sono state presentate dal Governo in modo congiunto e solo apparentemente stanno percorrendo un percorso in parallelo; la scelta del sistema elettorale rappresenta, a nostro avviso il vero nodo da sciogliere e costituisce la preconditione necessaria per consentire una valutazione piena delle nuove disposizioni costituzionali di cui si va discutendo.

Non è questa la sede per discutere del modello di sistema elettorale proposto, che, tuttavia, ricalca l’impianto di quello dichiarato incostituzionale, del quale si limita ad attenuare solo alcuni profili di disciplina che erano risultati palesemente irragionevoli, camminando, per non essere troppo critici, sul filo dei principi enunciati dalla Consulta (dal *porcellum* al *porcellinum*?).

L’incidenza del sistema elettorale si muove in una duplice direzione: produce direttamente effetti sulla selezione della rappresentanza e, quindi, sulla dinamica della forma di governo, ma, al tempo stesso, determina un’influenza indiretta sulle stesse istituzioni di garanzia, almeno nella misura in cui la scelta di queste ultime è rimessa a decisioni di natura politico-parlamentare.

Secondo quanto abbiamo già evidenziato a proposito del procedimento di revisione dell’art. 138 Cost., l’impianto costituzionale nel suo complesso è stato scritto tenendo conto della convenzione proporzionalistica stipulata tra i partiti del C.L.N. e già operante nel 1946; è vero che tale convenzione è già stata superata nel corso degli anni ’90 del secolo scorso, ma consentire alla minoranza politica più consistente di acquisire la maggioranza assoluta in Parlamento, di esprimere il Governo e la sua leadership, può trasformarsi in una vera e propria tirannia della maggioranza (peraltro solo artificiale) se

# Osservatorio sulle fonti

non sono previsti meccanismi di bilanciamento e contrappesi istituzionali adeguati che possano garantire i diritti delle minoranze e la tutela degli stessi diritti fondamentali.

Sotto questo profilo il complesso delle riforme proposte non offre, a nostro giudizio, sufficienti garanzie. La logica di fondo che le sorregge e gli obiettivi che vengono perseguiti si muovono tutti in una sola direzione: quella della riduzione degli spazi di pluralismo istituzionale, in ragione della ricerca di una forte semplificazione del sistema e del perseguimento di un'efficienza dei meccanismi decisionali che allo stato sono ritenuti del tutto inadeguati ed eccessivamente diffusi.

Il primo elemento di novità che fa muovere il sistema in questa direzione discende dalla proposta di modifica dell'art. 94 Cost., che rivede il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo, rendendo quest'ultimo responsabile solo di fronte alla Camera deputati. Si tratta di uno dei punti più qualificanti dell'intero progetto, che ci sentiamo di condividere appieno, cogliendo un elemento di necessità per il sistema; il venir meno del carattere binario della relazione fiduciaria potrà impedire che si consumino ulteriormente quei rischi di dissociazione politica tra le due Camere che, nei due decenni appena trascorsi, hanno rappresentato un fattore rilevante di instabilità politica ed hanno impedito una piena maturazione della nostra forma di governo. Anche questa novità semplificante concorre ad incrementare il tasso di monismo complessivo del nostro sistema; ma se in questo caso la valutazione è del tutto positiva, altrettanto non può dirsi a proposito di alcune altre delle previsioni proposte, contraddistinte da poche luci e numerose ombre.

**2.2.** L'effetto di riduzione del tasso di pluralismo è, a nostro avviso, riconducibile ad almeno tre ragioni principali, tutte concordanti. La prima di queste corrisponde alla riduzione degli spazi di autonomia regionale (concernenti non soltanto le competenze legislative) ed il conseguente riaccentramento di funzioni in capo ai poteri centrali. Un'inversione di tendenza rispetto al principio della promozione dell'autonomia locale che è stata finora perseguita (anche se è vero che per questa parte l'art. 5 Cost. ha valore solo di norma programmatica) e che non può essere giustificata solo dal fatto contingente che in questo momento le regioni hanno raggiunto il livello più basso di legittimazione dell'intera loro storia, o da motivi di natura contingente legati alla situazione di crisi economica. La misura del riaccentramento delle funzioni pare oggettivamente eccessiva e del tutto squilibrata a svantaggio della periferia, al punto da indurre una riflessione sulla perdurante effettiva utilità dell'istituto regionale.

Né, d'altra parte, questo squilibrio sembra trovare un'adeguata compensazione con la contestuale riforma del Senato, che verrebbe ad includere anche esponenti della classe politica regionale all'interno dell'organo legislativo del Senato. La prospettiva di garantire una rappresentanza istituzionale ai territori (che, come cercheremo di spiegare più avanti, non ci trova contrari), a tacere per il momento delle incongruenze della disciplina proposta, costituirebbe il completamento di una forma di stato più equilibrata, ma sconta, inevitabilmente, il corrispettivo svuotamento delle attribuzioni regionali. Messe a confronto, la riforma del Senato e quella del Titolo V seguono logiche contraddittorie

# Osservatorio sulle fonti

e antitetiche, facendo risaltare una sorta di dissociazione fra parti diverse della stessa proposta.

**2.3.** La seconda ragione che determina una riduzione ulteriore degli spazi di pluralismo sarebbe una conseguenza diretta della revisione del nostro bicameralismo. Il progetto lascia in piedi un bicameralismo di facciata che equivale ad un monocameralismo sostanziale, con un Senato svuotato di funzioni e sprovvisto di una legittimazione chiara, considerate le modalità ibride previste per la sua formazione. Questo bicameralismo fortemente asimmetrico e differenziato non consente al Senato stesso di svolgere un ruolo di contropotere e di bilanciamento della logica maggioritaria; la sola Camera dei deputati, unico organo direttamente legittimato, viene ad occupare il centro della scena, con una netta riduzione degli spazi di dialettica democratica.

**2.4.** Le ricadute della prospettata riforma sulle istituzioni di garanzia, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, Consiglio superiore della magistratura sono ancora più evidenti. A questo proposito acquista rilievo anche un fattore aritmetico; il mantenimento dell'elevato numero di componenti della Camera e la drastica riduzione di quelli del Senato rafforza il peso specifico del primo organo (e con esso della sua componente maggioritaria) all'interno del Parlamento in seduta comune cui viene lasciata l'attribuzione di eleggere sia il Capo dello Stato che i membri laici del C.S.M. Con riguardo alla scelta del Presidente, il nuovo collegio elettorale sarebbe costituito (escludendo i senatori a vita) da 793 membri (in base al novellato art. 85 l'organo non sarebbe più integrato dai delegati regionali la cui funzione sarebbe assorbita dal Senato delle autonomie), la maggioranza richiesta dalla quarta votazione in poi sarebbe di 397 voti. Il nuovo sistema elettorale dovrebbe garantire in ogni caso alla maggioranza un numero di deputati di poco inferiore ai 340: è sufficiente aggiungere una manciata di voti da parte dei senatori (poco più di un terzo) per raggiungere l'obiettivo (se il numero dei senatori fosse poi inferiore a quello ora indicato, come alcuni emendamenti fanno presagire, questa possibilità sarebbe ancora più facile da perseguire).

Le conseguenze sono di tutta evidenza in ordine al ruolo che la figura presidenziale verrebbe così ad assumere, con l'alternativa tra una sua maggiore politicizzazione (si pensi alla fase conseguente al rinnovo della Camera con una maggioranza alternativa rispetto a quella precedente: il Capo dello Stato diventerebbe una sorta di organo di opposizione) e un suo marcato depotenziamento o neutralizzazione rispetto al Presidente del consiglio, quest'ultimo provvisto di una legittimazione democratica più immediata. Potrebbe essere un modo per superare l'anomalia italiana che si distacca dagli altri sistemi parlamentari dell'Europa anche per il ruolo rilevante esercitato dal Capo dello stato; ma dobbiamo esserne almeno consapevoli. Certamente le funzioni di freno e di stimolo (e, quindi di contrappeso istituzionale) che sinora il Presidente ha esercitato, in particolare nei confronti del Governo verrebbero a mancare o potrebbero assumere una consistenza ben diversa da quella attuale.

In senso propositivo ci sentiremmo di suggerire una soluzione inversa rispetto a quella prospettata; in questo caso ci pare poco utile elevare il quorum per la maggioranza

# Osservatorio sulle fonti

necessaria (tale soluzione potrebbe dare luogo a situazioni prolungate di paralisi istituzionale); piuttosto, anziché eliminare la presenza dei delegati regionali dal Parlamento in seduta comune, potrebbe esserne incrementato il numero, in modo da costituire un'assemblea più simile a quella attuale e favorire, quindi, la formazione di intese politiche più larghe per la selezione dei candidati.

**2.5.** Dell'elezione dei membri laici del C.S.M. il progetto si disinteressa totalmente, vuoi perché il Titolo IV non viene preso in considerazione, vuoi perché le maggioranze necessarie per la loro elezione sono previste da una legge ordinaria (art. 22 l. n. 195/1958). Per le regioni anzidette, le stesse maggioranze qualificate previste a questo fine, in particolare quella dei tre quinti dei votanti sufficiente a partire dalla terza votazione, potrebbero rivelarsi non più adeguate a garantire la necessaria articolazione pluralista dell'organo di autogoverno della magistratura. La questione, quindi, anche se in separata sede rispetto al procedimento di revisione costituzionale, dovrebbe in qualche modo essere affrontata, magari elevando il quorum previsto ad una soglia più alta; deve essere comunque evitato il rischio di un C.S.M. che possa risultare troppo appiattito sulla maggioranza di governo, verrebbe meno la stessa *ratio* dell'istituto e, almeno in certe stagioni, potrebbero inasprirsi i rapporti, già non idilliaci tra poteri politici e magistratura.

**2.6.** Il progetto di riforma interviene invece in modo incisivo sul sistema di elezione dei cinque giudici costituzionali di designazione parlamentare, sottraendone la competenza al Parlamento in seduta comune. In base al novellato art. 135, infatti, tre giudici verrebbero eletti dalla Camera dei deputati, gli altri due dal Senato delle Autonomie. La modifica proposta, che non è di poco conto, riconosce, quindi, alle autonomie territoriali (per mezzo del Senato) un potere di designazione di alcuni dei componenti del massimo organo di garanzia costituzionale, nei cui confronti è stata talora mossa l'accusa di avere elaborato, nello svolgimento delle proprie funzioni arbitrali, una giurisprudenza eccessivamente antiregionalista. L'idea di modificare gli equilibri interni alla Corte mediante la nomina di quelli che sono stati definiti gli "avvocati delle regioni", ha diviso la dottrina italiana, che si è mostrata in larga parte critica e preoccupata per le conseguenze che potrebbero prodursi, almeno in termini di immagine, con riguardo all'indipendenza ed alla terzietà dell'organo (*rectius*: di parte di esso) rispetto ai contendenti. L'idea non rappresenta una novità: il disegno di legge cost. n. 2544-D/2005 (bocciato dal referendum confermativo del 25 e 26 giugno 2006) prevedeva un'ipotesi analoga in forme ancora più estese, demandando a quello che veniva allora definito il Senato federale della Repubblica integrato dai Presidenti delle giunte regionali la nomina di ben 7 magistrati. Si tratta di un modello di designazione dei componenti dell'organo di giustizia costituzionale adottato in varie esperienze di stati federali e/o regionali; i casi più noti sono sicuramente quelli della Repubblica Federale di Germania e dell'Austria, laddove la seconda camera federale (il Bundesrat) assolve anche a tale funzione. In Austria mediante l'elezione di 3 giudici effettivi e di un supplente (a fronte dei 3 giudici e 2 supplenti scelti dal *Nationalrat* e dei 6 designati dal Governo); in Germania, ove la nomina del

# Osservatorio sulle fonti

Tribunale costituzionale è integralmente rimessa al Parlamento, la posizione delle due Camere è di assoluta parità: 8 giudici sono eletti dal *Bundestag*, 8 dal *Bundesrat*). Ma anche in altri ordinamenti policentrici nei quali il Senato è solo in parte una camera rappresentativa dei territori, l'organo è comunque titolare di un analogo potere; così, in Spagna il Senato elegge 4 giudici (come il Congresso dei deputati – art. 159 Cost.); in Belgio i componenti della *Cour d'arbitrage* sono nominati dal Re sulla base di una lista doppia, presentata alternativamente dalla Camera dei rappresentanti e dal Senato.

I riferimenti comparatistici non offrono però un modello univoco; in Svizzera la competenza ad eleggere i 30 membri del Tribunale federale è conferita all'Assemblea nazionale a camere riunite, mentre in altri casi la designazione è rimessa al potere esecutivo con conseguente approvazione da parte della camera federale (oltre che negli USA, anche in Russia si segue un procedimento simile).

Tuttavia, gli esempi stranieri cui si è fatto cenno dimostrano come nella maggior parte degli ordinamenti che presentano una struttura territoriale complessa gli enti decentrati siano indirettamente (per mezzo dell'assemblea parlamentare in cui esprimono una loro rappresentanza, nella quale tendono comunque nella prassi ad essere in genere determinanti i rapporti di forza di natura politica) coinvolti nel procedimento di integrazione della suprema magistratura costituzionale ed a nostro avviso anche il sistema italiano potrebbe adeguarsi a questo modello senza conseguenze particolari sui profili inerenti alla legittimazione dell'organo. Anche perché il numero limitato di giudici da designare conferirebbe a questa attribuzione un valore essenzialmente simbolico, senza realistiche possibilità di un'alterazione degli equilibri interni all'organo stesso.

Stona, semmai, la disparità di potere riconosciuta alle due Camere quanto al numero dei giudici da eleggere, ma si tratta di un problema minore, conseguente alla volontà, condivisibile, di incidere il meno possibile sul sistema complessivo; forse il principio di parità potrebbe essere recuperato prevedendosi, per il quinto giudice da nominare, un criterio basato sull'alternanza.

Si riaffaccia, semmai, la questione dell'incoerenza tra le varie parti della riforma, conseguente alla drastica riduzione delle attribuzioni regionali che il nuovo Titolo V determinerebbe; anche in questo caso la scelta fatta sembra rispondere ad una logica di compensazione, più che ad una effettiva convinzione.

L'ultima osservazione è di natura prevalentemente tecnico-giuridica; la disciplina del procedimento di elezione dei giudici costituzionali non è dettata direttamente dalla Costituzione; per quelli di nomina parlamentare la fonte da applicare è l'art. 3 della l. cost. n. 2 del 1967, che è anche l'unica norma ad indicare le maggioranze richieste per l'elezione (2/3 dei componenti nei primi tre scrutini, 3/5 dei componenti per gli scrutini successivi). Questa, però, è riferita al Parlamento in seduta comune che perderebbe la competenza; si può considerare applicabile per analogia alle nuove competenze disgiunte di Camera e Senato? Con tutta probabilità sì, perché altrimenti la materia rimarrebbe priva di una disciplina, ma sarebbe certamente preferibile intervenire con una previsione di coordinamento che intervenga a modificare la legge costituzionale citata o, in alternativa, a indicare le maggioranze necessarie per l'elezione direttamente nel testo dell'art.

# Osservatorio sulle fonti

135 Cost. Un'opzione, quest'ultima, che è stata fatta propria da un altro disegno legge, quello presentato dai senatori Monti e Lanzillotta (A.S. 1416).

Un'ultima considerazione riguarda il tipo di maggioranza qualificata che sarebbe opportuno prevedere; per le stesse ragioni che sono già state richiamate, anche in questo caso la maggioranza dei due terzi dei componenti non derogabile nelle votazioni successive, oltre ad allinearci con altri ordinamenti come quello tedesco, appare quella più idonea a consentire designazioni largamente partecipate e più funzionali a garantire una rappresentanza il più possibile pluralista all'interno della Corte. Rimane, semmai, il problema dei tempi di designazione dei giudici, storicamente caratterizzati da gravi ritardi, rispetto ai quali l'unico rimedio potrebbe essere costituito dalla reintroduzione della *prorogatio* per i giudici che hanno terminato il loro mandato.

Conclusivamente ci pare di poter affermare come questa disamina confermi l'assunto iniziale dal quale eravamo partiti riguardo al pericolo che si profila per la riduzione degli spazi di pluralismo; il nuovo sistema verrebbe ad avere come fulcro il momento della elezione della Camera dei deputati, tutto il resto si svilupperebbe in modo consequenziale con una serie di passaggi a cascata; con l'effetto ulteriore di incrementare gli spazi della politica rispetto a quelli delle istituzioni e delle garanzie costituzionali.

In definitiva il principale beneficiario di una riforma così congegnata viene ad essere il Governo ed in particolare il suo *leader* (con un ulteriore incremento del tasso di monocraticità); e, paradossalmente, un risultato di questo genere verrebbe conseguito, diversamente da quanto si era cercato invece di fare in modo più invasivo in occasioni precedenti (sia nel 1997 che nel 2005), senza apportare nessuna modifica alle disposizioni costituzionali relative al potere esecutivo, eccettuata quella, già ricordata, dell'attribuzione alla sola Camera dei deputati del potere di accordare e revocare la fiducia e quella che assicura la decisione parlamentare entro tempi certi ai disegni di legge del Governo. Dopo tutto si è riusciti a realizzare, nel suo genere, un piccolo capolavoro.

**3.** Come anticipato, il disegno di legge di riforma produce importanti ricadute sul sistema delle fonti del diritto per una molteplicità di profili, che presentano aspetti tanto di natura politica che tecnica.

Gli effetti immediatamente più visibili e rilevanti riguardano la legge ordinaria e il rapporto tra fonti statali e fonti regionali che trovano una completa ridefinizione.

La legge ordinaria, pur mantenendo la sua forma tipica ed un carattere unitario sotto il profilo della forza e dell'efficacia, si frammenta dal punto di vista procedimentale in una pluralità di atti diversificati, in conseguenza del marcato disegno asimmetrico quanto ad attribuzioni conferite, rispettivamente, alla Camera dei deputati ed al Senato delle Autonomie; quest'ultimo chiamato soltanto a "concorrere" all'esercizio della funzione legislativa secondo le modalità stabilite dalla Costituzione.

Le previsioni che sollevano maggiori perplessità sono sicuramente quelle che prospettano la modifica radicale dell'art. 70, ma non mancano altri passaggi meritevoli di una qualche considerazione.

# Osservatorio sulle fonti

Il primo concerne l'esercizio del potere di iniziativa legislativa, che ai sensi dell'art. 71 comma 1 Cost., resta conferito agli attuali titolari, oltre al Governo, anche a ciascun membro delle Camere, deputati e senatori. La facoltà di questi ultimi di presentare disegni di legge non viene tuttavia limitata ai soli ambiti materiali di competenza della Seconda Camera e resta, quindi, generale. La soluzione non ci convince del tutto in termini di coerenza, forse sarebbe più logico collegare questo potere con le attribuzioni che vengono mantenute in capo al Senato, anche per non trasformare il tutto in un'inutile vetrina per politici in cerca soltanto di visibilità.

In secondo luogo, poi, si profilano difficoltà procedurali: non sono affatto chiare le modalità mediante le quali potrà essere esercitata l'iniziativa da parte di un soggetto estraneo alla Camera dei deputati di fronte alla quale, per espressa previsione dell'art. 72 comma 1, qualsiasi disegno di legge deve essere presentato per l'avvio del procedimento. Una lacuna che potrebbe forse essere colmata per mezzo dei regolamenti parlamentari (ma, da quello della Camera o da quello del Senato?). Un maggior dettaglio nella disciplina dell'istituto sarebbe in questo caso opportuno.

Una novità assoluta è costituita, invece, dal potere riconosciuto al Senato delle Autonomie in quanto tale, di richiedere alla Camera dei deputati di procedere all'esame di un disegno di legge; richiesta cui consegue l'obbligo della Camera stessa di procedere al suo esame e di pronunciarsi entro sei mesi dal momento di esercizio dell'iniziativa.

La mancata previsione, anche in questa evenienza, di limiti riferiti ad ambiti materiali suscita minori perplessità, trattandosi di un utile potere di stimolo riconosciuto alla Seconda Camera che, verosimilmente, riguarderà situazioni di particolare rilievo. Pare eccessiva, invece, la previsione, della quale non riusciamo a comprendere la *ratio*, della maggioranza assoluta dei componenti richiesta per la delibera del Senato; trattandosi di un mero potere di iniziativa, nei confronti del quale sussiste solo un obbligo di esame da parte della Camera, parrebbe più logico attenersi alla regola generale della maggioranza relativa, o, addirittura consentire questa facoltà anche ad una minoranza particolarmente qualificata, secondo quanto sarebbe più coerente con la natura del potere in questione. In questo modo la titolarità del potere di iniziativa riconosciuto ad un gruppo di senatori, senza limiti materiali, potrebbe rappresentare una valida alternativa all'attribuzione di questa stessa facoltà a titolo individuale.

Rimanendo in argomento ci pare eccessiva anche la previsione, già richiamata, del novellato art. 72 comma 1 Cost., che imporrebbe sempre la presentazione dei disegni dinanzi alla Camera dei deputati; anche a questo proposito non è chiarissima la *ratio* della norma, per quale motivo l'avvio dell'iter di approvazione delle (pochissime) leggi bicamerali non potrebbe svolgersi di fronte al Senato, tenuto conto delle ragioni di opportunità rilevabili di volta in volta con riguardo ai singoli casi? Mettere sempre il Senato di fronte ad una decisione già presa rischia di svilire ulteriormente il ruolo di questa Assemblea senza che ne derivi una particolare utilità per il sistema.

Tra i punti toccati dalla riforma troviamo poi gli art. 78, 79, 80 e 81 Cost., che, come noto, sono riferiti a leggi di natura e contenuto differenziati rispetto a tutte le altre. In tutti e quattro i casi al Senato viene sottratto ogni sorta di potere deliberante: tutte queste materie vengono rimesse alla competenza di leggi monocamerali.

# Osservatorio sulle fonti

Questa scelta appare convincente e trova una giustificazione solo in due dei quattro casi richiamati; ovvero, per la legge che delibera lo stato di guerra e conferisce al governo i poteri necessari (art. 78), nonché per le decisioni relative al ricorso all'indebitamento (art. 81 comma 2) e per le leggi di approvazione dei bilanci e dei consuntivi. Queste ipotesi, infatti, contengono decisioni di natura prettamente politica, connesse alla rappresentanza popolare ed al circuito democratico, che consentono di escludere dal procedimento decisionale organi rappresentativi dei territori, sprovvisti di una legittimazione popolare diretta. Peraltro, in senso contrario rispetto a questa opzione, militano alcuni esempi tratti dall'indagine comparata; non mancano, infatti, esempi di ordinamenti nei quali le decisioni relative allo stato di eccezione (guerra compresa), considerata la loro particolare gravità, vengono rimesse a una pluralità di soggetti, con un ruolo talora determinante della stessa camera territoriale (secondo quanto è previsto dalla Legge fondamentale tedesca).

Quanto alle leggi di carattere finanziario, poi, l'esclusione del Senato non è totale; quanto enunciato dall'art. 81 va infatti coordinato con l'ulteriore previsione dell'art. 70, comma 5, il quale, limitatamente alle leggi di bilancio (preventivo e consuntivo), prevede che i disegni di legge siano esaminati dal Senato, il quale dispone di 15 giorni di tempo dalla ricezione per proporre eventuali modifiche. Inoltre, se tale richiesta viene approvata a maggioranza assoluta, un'analoga maggioranza sarà richiesta anche per l'approvazione definitiva da parte della Camera dei deputati (ipotesi di legge monocamerale a concorrenza del Senato).

Per chiudere sull'argomento va anche segnalato come il comma 5 dell'art. 81 continui invece a parlare solo di legge (senza l'aggiunta dell'inciso, che compare nei due commi precedenti ed in quello successivo, "della Camera dei deputati") con riguardo all'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio; probabilmente si tratta solo di un rifiuto, che fa risaltare il difetto di coordinamento con le altre previsioni dello stesso articolo 81 e di quelle dell'art. 70. Resta il dubbio: diventa anche questa una legge monocamerale (con o senza concorrenza del Senato) o rimane una legge bicamerale di vecchio tipo, in totale dissonanza col nuovo modello procedimentale?

Per quanto riguarda poi le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, il carattere monocamerale parrebbe giustificato dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di politica estera. Una conclusione così automatica è, a mio parere, eccessiva, in quanto la gran parte delle decisioni che vengono assunte mediante accordi internazionali coinvolgono gli interessi generali del Paese, ovvero della Repubblica, quale ordinamento generale integrato anche dagli enti territoriali e non identificabile soltanto nello Stato (secondo lo schema ideale ricostruito dall'art. 114 Cost. che questo progetto non propone di modificare). Un coinvolgimento anche del Senato in decisioni di questa natura, quindi, ci parrebbe maggiormente in sintonia con la struttura del nostro ordinamento, magari secondo modalità che potrebbero essere diversamente graduate quanto ad intensità delle forme di partecipazione. Ma, almeno per i trattati che coinvolgono profili legati alla sovranità nazionale, il coinvolgimento del Senato dovrebbe assumere una forma paritetica.

# Osservatorio sulle fonti

Rimangono, infine, le leggi di amnistia e di indulto che l'art. 79 novellato ascriverebbe alla sola competenza della Camera dei deputati. In questo caso, però, la decisione molto difficilmente appare riconducibile al circuito politico Governo - maggioranza (secondo quanto è confermato dallo stesso mantenimento della clausola della maggioranza qualificata dei 2/3), implicando valutazioni e coinvolgendo interessi di portata più generale relativi all'intera collettività, rispetto ai quali non pare giustificata l'esclusione *tout court* del Senato. Pensiamo, quindi, che sarebbe preferibile che la legge in questione restasse, come è adesso, bicamerale, pur non essendo necessario che anche per l'approvazione da parte del Senato sia richiesta la maggioranza qualificata; per non irrigidire il procedimento in modo eccessivo potrebbe essere sufficiente la maggioranza assoluta (o anche quella relativa purché superiore ad un certo quorum).

Per tutti i casi prospettati si pone, comunque, un problema di coordinamento tra le specifiche previsioni richiamate e quanto previsto in via generale dal riformulato art. 70 comma 3, secondo cui tutti i disegni di legge approvati dalla Camera dei deputati devono essere immediatamente trasmessi al Senato, che ha facoltà entro 30 giorni di deliberare proposte di modifica (previa richiesta di 1/3 dei componenti il Senato stesso), sulle quali la Camera si pronuncia poi in via definitiva (nei successivi 20 giorni). Il Senato dispone di questo potere (eventuale e sostanzialmente consultivo) anche nelle fattispecie particolari esaminate? Riteniamo di sì, in quanto la specialità delle altre previsioni non è tale da imporre una deroga ad una previsione che è riferita espressamente "ad ogni disegno di legge approvato", senza eccezione alcuna. Inoltre, questa interpretazione, basata sull'elemento letterale, parrebbe confermata dal coinvolgimento, su cui ci siamo già soffermati, del Senato con riguardo alle leggi di bilancio, se pur con modalità in parte diverse da quelle ora descritte. Certamente una maggiore chiarezza e sistematicità nella formulazione di queste norme, ricorrendo a delle forme di rinvio, potrebbe fugare ogni dubbio in proposito.

**3.1.** Una delle novità di maggiore impatto sull'esercizio della funzione legislativa che coinvolge lo stesso rapporto tra Parlamento (*rectius*: Camera dei deputati) e Governo è contenuta poi nell'ultimo comma dell'art. 72, che introduce, più che una corsia preferenziale, il meccanismo del c.d. "voto bloccato", ovvero un procedimento legislativo di tipo abbreviato fondato sul potere del Governo di chiedere la chiusura dell'iter legislativo entro un termine prefissato.

In base a questa nuova previsione, il Governo acquisterebbe due nuove facoltà direttamente legate tra loro; in primo luogo la diretta disponibilità dell'ordine del giorno dei lavori parlamentari, potendo pretendere l'iscrizione in via prioritaria di qualsiasi progetto di legge; in secondo luogo, conseguentemente, esigere che l'approvazione dello stesso abbia luogo entro 60 giorni dalla richiesta (o in un termine più breve se consentito dal regolamento della Camera, tenuto conto della complessità della materia). Decorso il termine il progetto viene quindi posto in votazione (articolo per articolo e con votazione finale) nel testo proposto o accolto dal Governo senza modifiche, previa ulteriore richiesta da parte di quest'ultimo. Inoltre, ove si proceda secondo questa modalità sono dimezzati i tempi di cui all'art. 70 comma 3, relativi all'eventuale riesame da parte del

# Osservatorio sulle fonti

Senato (15 giorni in luogo dei 30 ordinariamente previsti) ed alla definitiva riapprovazione da parte della Camera (termine ridotto da 20 a 10 giorni). In definitiva, quindi, qualsiasi disegno di legge potrà essere approvato nel termine massimo di 85 giorni, meno di tre mesi.

L'introduzione di questo nuovo istituto risulta certamente opportuna, in ragione delle finalità perseguite: rafforzamento del ruolo guida del Governo e riduzione dei tempi del procedimento legislativo, la cui lentezza ha costituito sinora uno dei difetti storici del nostro sistema. Inoltre, pur trattandosi di una misura di razionalizzazione in senso forte, non sembra stravolgere i necessari equilibri della forma di governo parlamentare, consentendo, invece, al Governo di dare attuazione senza ritardi ai punti qualificanti del proprio programma. Il Parlamento (*rectius*: la Camera dei deputati) mantiene il diritto all'ultima parola ma, almeno in certi casi, è obbligato a prendere una decisione assumendosene la responsabilità. Anche quello dell'efficienza decisionale, certamente bilanciato con quello con l'adeguata ponderazione delle proposte, è un valore che merita di essere perseguito.

Tanto premesso, non possiamo esimerci dal manifestare una netta contrarietà con riguardo alla disciplina concretamente presentata. La prima obiezione è di carattere generale ed assume un significato di stile; istituti come questo non sono di norma contemplati dalle costituzioni dei sistemi a forma di governo parlamentare e nelle altre democrazie consolidate, laddove, invece, simili risultati sono stati conseguiti in via di prassi o per convenzioni risultanti dalle condizioni politiche in concreto inveratesi.

Il modello di riferimento, quindi, è quello dei sistemi semipresidenziali ed in particolare quello della Quinta Repubblica francese, nella quale, tuttavia gli equilibri istituzionali sono assai diversi dai nostri e dipendono anche ed in primo luogo dall'investitura a suffragio universale del vertice del potere esecutivo. Dobbiamo poi osservare come nella prassi dell'esperienza francese il potere esecutivo abbia fatto ricorso a questo istituto dirompente con grande parsimonia; non solo, con la riforma costituzionale del 2008, i poteri del Governo in Parlamento sono stati ridimensionati in misura rilevante, proprio al fine di bilanciare in modo più equilibrato il rapporto tra i due organi.

In base alla disciplina costituzionale ora vigente, il Governo dispone di un forte potere di influenza sui lavori parlamentari, risultante dalla sommatoria di quattro distinte prerogative.

In virtù della prima di queste può incidere sulla predisposizione dell'ordine del giorno dei lavori parlamentari (due settimane di seduta su quattro sono riservate in via prioritaria all'esame dei testi e ai dibattiti di cui il Governo richieda l'iscrizione – art. 48 comma 2); inoltre, può essere pretesa l'iscrizione prioritaria all'ordine del giorno di una delle sue Assemblee parlamentari di un disegno di legge, ma non in via generale, bensì soltanto per i progetti di legge finanziaria per quelli di finanziamento della previdenza sociale (art. 48 comma 3). Queste prerogative, poi, sono bilanciate da una serie di diritti riconosciuti all'opposizione: una settimana di seduta su quattro è riservata in via prioritaria e al controllo dell'azione del governo e alla valutazione delle politiche pubbliche ed una settimana di seduta su quattro è riservata in via prioritaria, e nell'ordine stabilito

# Osservatorio sulle fonti

da ciascuna assemblea, all'iniziativa dei gruppi dell'opposizione dell'assemblea interessata e a quella dei gruppi minoritari (art. 48 comma 4 e 5).

Con la seconda prerogativa, poi, il Governo francese esercita un controllo sugli emendamenti proposti in sede parlamentare, potendo, infine, chiedere che l'assemblea investita si pronunci con un solo voto su tutto o parte del testo in discussione, con i soli emendamenti proposti o accettati dal Governo stesso (art. 44 comma 3); questo, tuttavia, senza indicazione di un termine costituzionalmente imposto né per i tempi di discussione, né per quelli di decisione.

In terzo luogo, inoltre, viene disciplinata la prerogativa di maggiore consistenza, in base alla quale il Primo ministro, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, può impegnare la responsabilità del Governo dinanzi all'Assemblea nazionale sul voto di un progetto di legge finanziaria o di finanziamento della previdenza sociale. E, in tal caso, il progetto è considerato adottato, salvo il caso in cui venga votata una mozione di sfiducia, presentata nel termine di ventiquattro ore (art. 49). Così come recentemente riformata, questa previsione impone, oltre a questi stringenti limiti di carattere materiale, anche limiti numerici: il Primo Ministro può ricorrere a tale procedura solo per una proposta di legge a sessione.

Il maggior equilibrio che, paradossalmente, il sistema francese manifesta, è confermato da due ulteriori caratteristiche. Intanto, in Francia il procedimento legislativo rimane sempre bicamerale, con un Senato che, assolvendo il ruolo di una camera di riflessione di tipo conservatore (tale è la natura dell'organo, conseguente alle sue modalità di formazione), viene a costituire un importante fattore di ponderazione ai fini della produzione legislativa (un ruolo finora esercitato in maniera assai efficace, essendo risultati non infrequenti i casi di dissonanza politica tra le Assemblee parlamentari). Inoltre, l'ampio potere riconosciuto al Governo viene bilanciato dalla previsione dei limiti già richiamati, nonché dal riconoscimento di alcune prerogative a favore dei gruppi di opposizione, la più importante delle quali è costituita dalla *saisine parlementaire*, con la possibilità per 60 deputati o 60 senatori di impugnare in via preventiva le leggi approvate dinanzi al *Conseil constitutionnel* (art. 61).

Il confronto tra il complesso di queste previsioni e la norma che viene ora proposta per l'Italia fa emergere, quindi, rilevanti differenze; l'indicazione di un termine perentorio prefissato in Costituzione, la mancata previsione di limiti materiali e/o numerici, consente in astratto al Governo di avvalersi dell'istituto in qualsiasi ambito, compresi quelli relativi a diritti di libertà ed alle altre materie di rilievo costituzionale e per qualsiasi disegno di legge (potenzialmente tutti quelli presentati) di cui si ravvisi l'urgenza, non altrimenti motivata. Né un limite ci pare ricavabile dal terzo comma dello stesso art. 72 Cost., in quanto la c.d. riserva di Assemblea, ovvero la procedura normale qui imposta per l'esame e l'approvazione dei disegni di legge in materia costituzionale, elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e di approvazione dei bilanci, è riferita solo ai commi precedenti ed ai procedimenti di urgenza che consentono di rimettere il potere deliberante o redigente alle commissioni parlamentari.

# Osservatorio sulle fonti

Va considerato, infine, come rientri nella disponibilità del Governo porre, su ciascuno dei progetti per i quali è stato chiesto il voto bloccato, la questione di fiducia, trattandosi di un potere attribuito in via generale e non espressamente escluso in questo caso. Forse si tratta certamente di un'ipotesi di scuola ma nel nostro Paese siamo stati abituati a vedere le ipotesi di scuola materializzarsi concretamente, come dimostra ampiamente la vicenda della decretazione d'urgenza.

Le conclusioni sul punto ci paiono scontate; la soluzione proposta appare del tutto eccessiva, per non dire estrema, attribuendo al Governo un potere pressoché illimitato e tale da consentirgli un controllo assoluto del procedimento legislativo, che può essere chiuso senza una discussione adeguata ed escludendo la possibilità di emendamenti; un ribaltamento di posizioni tra l'esecutivo e la Camera elettiva che non ci pare francamente accettabile.

Restando comunque ferma l'esigenza di prevedere una corsia preferenziale per i progetti di legge governativi presentati in attuazione del programma, sarebbe a nostro avviso opportuna la riscrittura di questa previsione in modo più equilibrato, tenendo conto, ad esempio, di alcune delle indicazioni che erano state formulate nella Relazione finale del 17 settembre 2013 presentata dalla Commissione per le riforme costituzionali (c.d. dei saggi), che proponeva l'introduzione del procedimento con voto a data fissa per un numero limitato (e quantitativamente determinato dal Regolamento della Camera dei Deputati) di provvedimenti ritenuti prioritari dal Consiglio dei Ministri, con esclusione delle leggi costituzionali, organiche e bicamerali. Tale proposta, inoltre, non consentiva l'attivazione di una procedura automatica in base alla sola richiesta del Governo, considerando invece necessario un voto di accettazione della proposta da parte dell'Assemblea.

In conclusione, la nostra proposta va nel senso di riscrivere integralmente questa previsione, mantenendo fermo il potere del Governo di chiedere l'iscrizione prioritaria di un disegno di legge all'ordine del giorno della Camera dei deputati, attivare (anche senza un consenso preventivo della Camera stessa) la procedura speciale con voto a data certa, senza un'esplicita previsione costituzionale del termine, la cui individuazione dovrebbe essere calibrata di volta in volta in relazione alle dimensioni, alla complessità ed alle caratteristiche del provvedimento presentato (magari con indicazioni temporali minime e massime da parte del regolamento parlamentare); infine, la possibilità di ottenere la decadenza di emendamenti non graditi.

Il necessario bilanciamento dovrebbe essere garantito dall'indicazione del numero massimo di proposte, delle quali dovrebbe essere garantita l'omogeneità almeno relativa riguardo al contenuto, che per ogni sessione potranno essere assoggettate alla procedura speciale (tale indicazione dovrà essere riferita, evidentemente, solo a poche unità) e da quella delle materie escluse (per le quali potrebbe essere sufficiente richiamare l'art. 72 comma 4), se non, come in Francia, dall'indicazione espressa delle sole materie ammesse al voto bloccato.

Infine, credo sarebbe opportuna anche l'esclusione della possibilità per il Governo di abbinare alla richiesta di "voto bloccato" la presentazione della questione di fiducia: è

# Osservatorio sulle fonti

proprio questo binomio a costituire la strettoia più odiosa per la libertà di decisione parlamentare.

**3.2.** Quanto ai poteri normativi direttamente attribuiti al Governo, il d.d.l. n. 1429, a parte la modifica introdotta all'art. 117 (comma 7 novellato) con riguardo alla titolarità del potere regolamentare che viene riconosciuto allo Stato (ed alle Regioni) secondo un principio di parallelismo con competenze legislative (e salva la possibilità di delega alle Regioni nelle materie di competenza statale esclusiva), si concentra esclusivamente sulla decretazione d'urgenza, trascurando del tutto la disciplina della delega legislativa, se non per la modifica apportata all'art. 77 comma 1, che limita il potere di delegazione alla sola Camera dei deputati, con una conferma della natura solo monocamerale delle leggi di delega; l'art. 76, fonte di produzione di questo istituto viene, invece, lasciato intatto.

Quest'ultima lacuna non appare comprensibile anche alla luce dei precedenti tentativi di riforma costituzionale; tanto il progetto elaborato nel 1997 dalla commissione bicamerale presieduta dall'on. D'Alema, quanto il disegno di legge costituzionale n. 2244-D del 2005 erano intervenuti anche sull'attuale art. 76 Cost., seppure, almeno nel secondo caso, con lievi ritocchi.

L'occasione che si presenta consentirebbe, infatti, di razionalizzare ed offrire una copertura costituzionale ad alcuni profili della prassi che da vari decenni accompagna la delega legislativa. Si pensi, innanzi tutto, alle forme di controllo parlamentare dei decreti delegati, alle ricorrenti attribuzioni di poteri di delegificazione, alle incertezze che hanno talora contraddistinto alcuni dei limiti apposti alla legge di delegazione, il ricorso a decreti correttivi, per citare solo le questioni più frequenti e diffuse.

Forse sarebbero maturi i tempi anche per una riflessione più generale in ordine alla conservazione dell'istituto con le attuali caratteristiche, considerato che nella quasi totalità degli altri ordinamenti costituzionali europei che conoscono la delega, al potere esecutivo non è consentito adottare atti con forza di legge, bensì solo regolamenti, seppure assistiti da una particolare efficacia.

Riteniamo che non sia necessario approfondire ulteriormente il discorso in questa sede, visto che il disegno di legge omette qualunque riferimento alla materia; un'omissione, tuttavia, che conferma come tra le finalità della riforma proposta non sia compresa quella di mettere ordine al sistema delle fonti nella misura in cui sarebbe necessario per ovviare alle numerose difficoltà che la prassi ha fatto emergere.

**3.3.** Venendo quindi a parlare della decretazione d'urgenza, la revisione proposta più che opportuna appare necessaria, anche se dobbiamo chiederci se essa sia sufficientemente adeguata a risolvere i problemi, molti e gravi, che circondano proprio questa fonte del diritto più di ogni altra.

Dobbiamo infatti chiederci se la prassi della decretazione d'urgenza che si è progressivamente consolidata consenta di ricondurre questo atto normativo all'art. 77 Cost., o non, piuttosto, ad una fonte sulla produzione *extra ordinem*, un fatto normativo che convalida una prassi palesemente incostituzionale. Accelerando la degenerazione già

# Osservatorio sulle fonti

avviata in precedenza, nel corso delle ultime due legislature, mediante la produzione di decreti legge, il Governo si è definitivamente impadronito della funzione legislativa; la quasi totalità della produzione normativa dipende ormai da questa fonte (e dalle leggi di conversione che ne conseguono); anche importanti riforme ordinamentali sono state adottate per il tramite di questo strumento, senza che si possa individuare alcun limite di carattere materiale al riguardo. E questo nonostante i reiterati tentativi del Giudice delle leggi di recuperare un minimo di legalità costituzionale, secondo quanto si evince dalle più recenti pronunzie (tra queste, da ultimo, Corte cost. n. 32/2014 e n. 220/2013).

Questo stato di cose non dipende solo dallo stato di crisi economica, certamente grave e permanente, in cui versa da tempo il Paese; è anche la conseguenza di una precisa volontà politica che ha inteso utilizzare lo strumento oltre i limiti consentiti e snaturare l'ordinaria dinamica dei rapporti tra Parlamento e Governo, in modo che quest'ultimo potesse imporre le proprie scelte politiche incontrando la minore resistenza possibile, anche quando si è trattato di esecutivi la cui formazione non era direttamente riconducibile all'esito dei passaggi elettorali. La lista delle distorsioni è lunga; tra quelle di carattere materiale, oltre a ciò che abbiamo appena ricordato, si aggiunge la previsione di un numero molto elevato di provvedimenti attuativi (dalle deleghe legislative previste in sede di conversione, all'attribuzione di poteri regolamentari o para-normativi ad organi dell'esecutivo), la maggior parte dei quali o non vengono adottati o lo sono con gravi ritardi (dove sta l'urgenza?); ancora, la perdurante disomogeneità del contenuto dei decreti, spesso connaturata alla loro lunghezza e complessità (nella scorsa legislatura, la XVI, dei complessivi 123 decreti approvati, ben 12 disponevano di un articolato superiore ai 40 articoli, con punte fino a 120), nonostante il divieto imposto dalla giurisprudenza costituzionale e nonostante i controlli del Capo dello Stato che almeno in taluni casi ha imposto lo spacchettamento di un decreto in una pluralità di provvedimenti diversi. Lunghezza e complessità che, oltretutto, non consentono una discussione minimamente adeguata nell'arco dei 60 giorni richiesti per la conversione; con la conseguenza ulteriore che la Camera che interviene in seconda battuta dispone di tempi ristrettissimi per l'esame di molti provvedimenti, potendo solo "prendere o lasciare" quello che viene proposto (in questi casi il sistema si è già trasformato in una sorta di monocameralismo sostanziale).

A quest'ultima si aggiungono poi ulteriori anomalie di tipo procedurale: la presentazione di maxi-emendamenti governativi alla legge di conversione (con l'effetto di ridurre al minimo l'apporto parlamentare), l'apposizione della questione di fiducia (in particolare alla Camera) utile a garantire una disciplina all'interno della maggioranza ed ottenere l'approvazione del provvedimento nei tempi stabiliti; l'aggiramento del divieto di reiterazione, mediante il ricorso all'escamotage di inserire previsioni prossime alla scadenza o contenute in decreti abbandonati o decaduti, in provvedimenti proposti successivamente per la conversione.

Quelli succintamente richiamati sono solo i difetti più gravi, rispetto ai quali il d.d.l. n. 1429, come notavamo in avvio di questo paragrafo, propone di adottare alcune contromisure.

# Osservatorio sulle fonti

La prima di queste attiene alla proposta di modifica dell'art. 74 Cost., con l'aggiunta di due ulteriori commi; la prima di queste due nuove previsioni stabilisce che in caso di rinvio alle Camere (o si dovrebbe ora dire alla Camera dei deputati?) di una legge di conversione, il termine finale per la conversione in legge del decreto è differito di ulteriori trenta giorni. Con la seconda si impone invece al Presidente della Repubblica l'obbligo di promulgazione, nel caso in cui la legge rinviata sia nuovamente approvata dalle Camere.

L'innovazione è rilevante, in quanto idonea a consentire un controllo più efficace da parte del Presidente della Repubblica, non tanto dei decreti-legge, dei quali ha preventivamente autorizzato la presentazione dinanzi al Parlamento, quanto delle leggi di conversione; controlli che finora sono stati di fatto impediti dalla ristrettezza dei tempi a disposizione e dall'impossibilità oggettiva, in caso di rinvio, di impedire la decadenza delle norme appena consolidate dalle Camere.

Le altre modifiche riguardano, ovviamente, il testo dell'art. 77 Cost.; nulla viene mutato quanto a presupposti legittimanti, tempi e modalità procedurali di conversione e regime giuridico dei provvedimenti provvisori adottati dal Governo, compreso il regime della decadenza *ex tunc* delle norme in essi contenute, con possibilità successiva di approvare una legge di sanatoria volta a regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti. Le innovazioni riguardano, invece, la natura della legge di conversione che diventa monocamerale, essendo rimesso alla sola Camera dei deputati il compito di convertire il decreto governativo (comma 2 riformulato). Il Senato, infatti, si vede riconosciuta una funzione solo endo-procedimentale: ha la possibilità di proporre delle modifiche entro 10 giorni dalla trasmissione del testo, dopo averne iniziato l'esame entro 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di conversione alla Camera dei deputati (per come formulata questa previsione non è particolarmente intelligibile quanto a tempistica da seguire).

Con riguardo a questa prima innovazione possiamo immediatamente formulare una domanda: perché in presenza di un procedimento monocamerale (che dovrebbe ragionevolmente dimezzare i tempi di decisione) si è lasciato il vecchio termine dei 60 giorni per la conversione? Forse era possibile ipotizzarne uno più breve, in modo da abbreviare i tempi di decisione e costringere il Governo a limitare la complessità delle proposte presentate. Del resto, in altri ordinamenti costituzionali che, come il nostro, prevedono la decretazione d'urgenza, il termine è decisamente minore (30 sono i giorni previsti dall'art. 86 della Costituzione spagnola e 40 quelli dell'art. 44 della Costituzione greca).

La seconda importante innovazione proposta concerne l'introduzione di un duplice ordine di limiti al potere del Governo di ricorrere alla decretazione d'urgenza. In primo luogo si individuano dei divieti di carattere materiale che inibiscono l'intervento di questa fonte negli ambiti sui quali l'art. 72 comma 4 Cost. stabilisce la riserva d'assemblea (materia costituzionale ed elettorale, delegazione legislativa, autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, approvazione di bilanci e consuntivi); nonché, gli ulteriori divieti di reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge, di regolare i

# Osservatorio sulle fonti

rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi e ripristinare l'efficacia di norme dichiarate incostituzionali (per vizi non attinenti al procedimento legislativo).

Si tratta di una novità relativa, sicuramente opportuna e da condividere, ma con un impatto modesto sul sistema: la proposta si è limitata a costituzionalizzare quanto già previsto dall'art. 15 comma 2 della l. n. 400 del 1988, trasformando in limiti vincolanti e parametri di legittimità costituzionale quelli che fino ad ora sono state considerate delle semplici enunciazioni di principio, che i decreti-legge, a loro volta fonti primarie come la stessa l. n. 400 del 1988, potevano puntualmente derogare. Sta proprio in questo irrigidimento il carattere di maggior pregio della norma in questione.

In realtà, alcuni, se non la maggior parte di questi limiti possiede già un valore cogente, o perché imposto dalla giurisprudenza costituzionale, come il divieto di reiterazione e quello di violazione del giudicato costituzionale; o perché emerso in via di prassi costante, come per il caso del conferimento di deleghe legislative, che vengono sempre inserite nella legge di conversione e mai nel testo dell'originario decreto. Certo si tratta di una modalità di aggiramento del divieto stesso, ma allora l'esigenza sarebbe piuttosto quella di regolare il procedimento di conversione ed i poteri delle Camere in questa sede, secondo quanto è stato ad esempio fatto dal già richiamato art. 86 della Costituzione spagnola. Allo stesso modo non si sono ancora registrati esempi di decreti-legge intervenuti ad approvare bilanci o consuntivi (diverso il discorso relativo alle norme di carattere finanziario), autorizzare la ratifica di trattati o approvare disposizione di valore formalmente costituzionale (tutte ipotesi per le quali la Costituzione prevede procedure legislative tipizzate). L'unico elemento di vera novità introdotto da questa previsione, sicuramente opportuna, riposa, quindi, nel divieto di intervenire sulla materia elettorale, oggetto sinora non infrequente della decretazione d'urgenza seppur per profili minori e relativi prevalentemente all'organizzazione delle consultazioni o a profili concernenti le elezioni amministrative. Resta il dubbio su cosa debba intendersi per materia costituzionale: se il limite fosse riferito a tutte le previsioni legislative che intervengono in ambiti protetti dalla Costituzione o che danno attuazione a norme costituzionali, la portata di questo diverrebbe pervasiva e tale da coprire una larga parte dell'ordinamento, al punto da rendere difficile l'individuazione di spazi di intervento possibili per la decretazione.

Il secondo ordine di limiti che verrebbe imposto, anche questo ripreso dall'art. 15 comma 3 della l. n. 400 del 1988, ha un rilievo strutturale, imponendo che i decreti rechino misure di immediata applicazione, di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

Si tratta della novità di maggior rilievo, in quanto questi limiti, sinora costantemente derogati dalla prassi, acquisterebbero un valore cogente per il Governo legislatore. La loro effettiva applicazione pare idonea a garantire una svolta, impedendo l'azione di provvedimenti omnibus e di dimensioni quantitative eccessive, secondo quanto è sinora avvenuto. Questa previsione, infatti, fornisce una più forte legittimazione al Presidente della Repubblica, quale garante della legalità costituzionale, nell'esercizio del potere di emanazione dei decreti; e questa potrebbe finalmente diventare una sede idonea ad impedire lo stravolgimento delle regole esistenti.

# Osservatorio sulle fonti

Nel panorama offerto da questa finalità razionalizzante spicca, invece, l'assenza, già segnalata, di riferimenti al procedimento di conversione in legge dei decreti, che a sua volta ha concorso ad aggravare le spinte degenerative in atto. In proposito sarebbe sicuramente opportuno trasferire nel testo costituzionale il vincolo, imposto dalla giurisprudenza costituzionale, di omogeneità che la stessa legge di conversione è tenuta a rispettare; così, si potrebbe precisare che gli emendamenti proposti in sede parlamentare devono essere di carattere puntuale, senza alcuna possibilità di ampliare la materia oggetto di disciplina e, pertanto, anch'essi di contenuto specifico ed omogeneo. Questo limite si può forse imporre mediante un'interpretazione analogica di quanto ora previsto solo per i decreti-legge, ma certamente una sua esplicitazione rafforzerebbe la funzione di controllo che il Presidente della Repubblica è ora in grado di esercitare in base al novellato art. 74 comma 2 Cost.

Anche se si tratta di un giudizio prognostico che dovrà trovare una conferma sul piano dell'effettività futura, il complesso delle nuove previsioni esaminate pare idoneo a tenere maggiormente sotto controllo quel fenomeno degenerativo cui stiamo assistendo.

Tuttavia, ci sembrano possibili anche scelte più coraggiose che rimettano in discussione l'intero impianto dell'istituto e la sua stessa conservazione.

Per chiarire meglio il nostro pensiero sul punto ci paiono utili alcuni riferimenti offerti dalla prospettiva della comparazione. Il costituzionalismo della seconda metà del novecento ha guardato con grande diffidenza al fenomeno della decretazione governativa d'urgenza, tanto è vero che nella maggioranza degli ordinamenti costituzionali contemporanei l'istituto non è stato introdotto (tra gli esempi più significativi: Regno Unito, Francia, Germania, Portogallo, Olanda, Irlanda, Paesi scandinavi). Nelle altre esperienze europee che lo prevedono (Danimarca, Austria, Slovenia, Grecia, Ungheria) questo strumento è circondato da limiti più stringenti, tanto che nella prassi il decreto-legge ha occupato un ruolo del tutto marginale, se non insignificante. Nella stessa Spagna, ove la disciplina costituzionale presenta forti analogie con quella italiana (seppur con limiti più stringenti sia di carattere materiale che procedimentale) e l'utilizzazione dell'istituto ha registrato una certa frequenza soprattutto nell'ultimo biennio di crisi economica, il fenomeno non ha acquistato quei tratti di abuso assoluto che hanno invece caratterizzato la nostra esperienza.

La comparazione, quindi, ci indica che si può sopravvivere anche in assenza del decreto-legge e questo ci porta a dire che la decisione più coraggiosa e forse utile al nostro sistema sarebbe quella di un emendamento integralmente soppressivo dell'art. 77 Cost. Questa opzione radicale ci pare supportata da altre ragioni legate proprio alle prospettive indotte da altre parti della riforma in discussione. Sinora la prassi abnorme della decretazione è stata giustificata (da parte governativa) sulla base dell'esigenza di assicurare all'esecutivo la possibilità di veder attuato il proprio programma ed approvate le conseguenti proposte in tempi ragionevoli, non consentiti dall'ordinario procedimento di decisione parlamentare. Nella realtà, il decreto-legge, con i suoi tempi stringenti, ha costretto, anche per il frequente ricorso alla questione di fiducia, maggioranze parlamentari eterogenee e conflittuali tra loro ad accettare le proposte governative, con sempre minore possibilità di influenzare i contenuti.

# Osservatorio sulle fonti

Se questa, così sommariamente descritta, è stata la finalità principale della decretazione, viene da chiedersi se essa risulta ancora compatibile con l'altra disposizione che introduce il procedimento legislativo a data certa, idoneo a far conseguire al Governo lo stesso obiettivo (spicca la forte analogia indotta dall'identico termine dei 60 giorni che viene previsto in entrambi i casi). La previsione di una corsia preferenziale per i disegni di legge del Governo, abbinata alla possibilità di chiedere il voto bloccato pare davvero idonea a surrogare la decretazione d'urgenza per come essa ha operato sul piano dell'effettività. Nella logica del necessario bilanciamento istituzionale su cui ci siamo soffermati nella prima parte di queste riflessioni, la compresenza dei due istituti a noi pare, oltre che inutile, francamente eccessiva: il primo esclude il secondo, potendo provocarne la conseguente eliminazione. Anche l'esempio francese supporta questa conclusione: in questo sistema, nel quale il Governo dispone di un rilevante potere di controllo e di guida del procedimento legislativo ordinario, la decretazione d'urgenza, come poco sopra anticipato, non è contemplata.

Siamo consapevoli che la posizione da noi sostenuta ha, per essere ottimisti, scarsissime possibilità di essere anche solo presa in considerazione; la tradizione storica, che affonda le sue radici nell'esperienza del Regno d'Italia sin dalle sue origini e che si è costantemente riprodotta senza soluzione di continuità, ha un peso determinante, direi insormontabile, per aprire la strada a scelte in totale controtendenza.

E' possibile, tuttavia, formulare un'opzione subordinata rispetto alla precedente, idonea comunque a garantire un maggiore equilibrio nei rapporti tra Governo e Parlamento. Se, come detto, le esigenze connesse all'attuazione del programma saranno assolte grazie al procedimento legislativo con voto a data certa, il decreto-legge potrebbe essere allora recuperato alle sue finalità istituzionali originarie, quale strumento utile a fronteggiare soltanto le situazioni di emergenza reale ed oggettiva. Per conseguire un simile risultato non ci sembrano sufficienti i nuovi limiti introdotti, sarebbe invece necessario ribaltare completamente la previsione dell'art. 77 Cost.; ovvero, anziché autorizzare un potere generale del Governo, salvo poi escluderlo in alcune ipotesi limitate e condizionarlo nelle forme del suo esercizio, si dovrebbe procedere ad una formulazione tassativa delle ipotesi tipiche che legittimano il ricorso a strumento, quali le calamità naturali, l'emergenza economica imprevista ed imprevedibile, la necessità di misure finanziarie di immediata efficacia (sulla falsariga dei tradizionali "decreti catenaccio"). Ma, soprattutto, si dovrebbe imporre che queste misure oltre ad entrare subito in vigore debbano necessariamente essere di immediata ed effettiva applicazione; così da richiedere, in ultima analisi, non solo l'urgenza del provvedere, secondo quanto oggi si ritiene sufficiente, ma anche l'urgenza indifferibile del provvedimento e dei suoi contenuti.

Solo così, a nostro avviso, il decreto-legge potrebbe conservare una sua utilità.