

# Osservatorio sulle fonti

## ALCUNE ANNOTAZIONI CIRCA IL DEFINITIVO ASSETTO DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE\*

di *M. Cristina Grisolia*\*\*

1. Già lo sapevamo. Lo stesso Ministro Boschi lo aveva, infatti, preannunciato subito dopo il voto in Senato: il progetto di riforma costituzionale avrebbe avuto bisogno di ulteriori interventi non solo per farlo diventare formalmente più comprensibile, ma anche al fine di eliminare alcune importanti incongruenze che lo rendevano organicamente imperfetto.

Il passaggio alla Camera, dunque, avrebbe necessariamente comportato un ulteriore esame e nuove modifiche al testo uscito dal Senato.

Vero è che l'auspicato miglioramento, vuoi per l'atteggiamento poco dialettico assunto dal Governo, vuoi per il comportamento di radicale opposizione delle minoranze, non è stato quello che poteva essere se il processo di revisione costituzionale fosse stato meno travagliato.

Naturalmente non possiamo avanzare alcuna ipotesi sia nell'uno che nell'altro senso. Solo in futuro, nell'auspicata approvazione definitiva del progetto, si potrà meglio valutare lacune ed errori.

E' un fatto, tuttavia, che, rispetto alla proposta votata dal Senato, non molte sono state, in definitiva, le modifiche apportate.

Il testo varato dalla Camera, infatti, con l'esclusione dei cambiamenti introdotti al solo fine di rendere migliore la stesura formale, conferma la gran parte delle modifiche già introdotte dal Senato, rendendo in molta parte ormai definitiva la scelta operata rispetto al progetto iniziale. Secondo l'interpretazione ad oggi generalmente accolta, infatti, il testo non modificato comporrà quella che è stata definita la parte ormai "consolidata", la quale, a norma dell'art. 104 del regolamento del Senato, non sarebbe più soggetta a nuovi emendamenti.

E', dunque, rispetto all'ipotesi iniziale, piuttosto che al testo approvato in prima lettura dal Senato, che è possibile fare un reale confronto per valutare quali e quanti siano stati i miglioramenti apportati alla proposta elaborata dal Governo.

Anticipando il giudizio finale, mi pare che, in via generale, si possa esprimere una valutazione positiva.

Solo per fare un esempio, prendendo a riferimento profili che avevo già evidenziato nei seminari toscani precedenti (ed ai quali rinvio), non pochi i progressi fatti, nella configurazione della seconda Camera, rispetto alla proposta di partenza. Questa, in vero, nell'introdurre un sistema di bicameralismo differenziato, aveva finito per creare un Senato che, a fronte delle minori funzioni attribuite, risultava anche privato, per una serie di evidenti incongruenze e difetti, di una dignità costituzionale pari a quella rico-

---

\* Intervento al terzo Seminario delle Università toscane sulla riforma costituzionale, Siena, 20 marzo 2015.

\*\* Professoressa di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze.

# Osservatorio sulle fonti

nosciuta all'altro ramo del Parlamento; quasi che la titolarità di più limitate competenze togliesse ad esso la legittima qualifica di organo sovrano. E ciò in ragione sia di una composizione troppo eterogenea e istituzionalmente complicata dall'intreccio di funzioni in capo ai singoli componenti, sia in riferimento ad una disciplina che riduceva notevolmente le tutele collegate al *status* costituzionale dei suoi membri.

Rispetto a quel testo, sono oggi definitivamente scomparsi i membri di diritto (e, cioè, i presidenti delle regioni e delle province autonome, oltre che i sindaci dei comuni capoluogo delle regioni e delle province autonome); sono stati sensibilmente ridotti i senatori di nomina presidenziale che, senza una motivazione davvero convincente, venivano a costituire una quota non indifferente della nuova componente senatoriale; si è passati da una inspiegabile ed politicamente incongrua rappresentanza egualitaria di tutte le regioni, ad una rappresentanza che tiene conto della consistenza numerica della loro popolazione. Si è, infine, confermato, anche per i senatori, lo *status* riconosciuto ai membri della Camera, estendendo ad essi le garanzie previste al secondo e al terzo comma dell'art. 68 Cost., prima – inspiegabilmente – riconosciute solo a quest'ultimi.

Senza qui rinverdire la originaria critica da me mossa circa l'opzione operata dal progetto relativa alla elezione dei membri del Senato tutta "interna" ai consigli delle regioni e delle province autonome (oltre che, per un quinto, tra i sindaci dei rispettivi territori), mi pare che i nuovi assetti interni ne assicurino ora oltre che una migliore credibilità, anche un maggior peso politico.

Decisiva, sotto tale profilo, a mio giudizio, proprio la scomparsa dei membri di diritto, che elimina uno degli aspetti più discussi di quel testo.

Non vi è dubbio, infatti, che, proprio nel momento in cui assistiamo, con la eliminazione delle province, ad una fase di difficile riadattamento degli assetti territoriali (di cui non sembra oggi possibile prevederne gli esiti), l'ipotesi che soggetti istituzionali così impegnati nell'amministrazione locale potessero esercitare contemporaneamente funzioni tanto delicate a livello centrale, non poteva non far sorgere il dubbio circa la reale efficienza e funzionalità dell'organo, a tutto svantaggio della suo nuovo rilievo istituzionale e del suo stesso peso politico.

Certo, lo sappiamo, non è stata del tutto eliminata la contemporaneità dei mandati. Essa però viene notevolmente ridimensionata, evitando quanto meno il rischio, quasi inevitabile, di pericolosi "ingorghi istituzionali".

In uguale direzione mi pare vada anche l'esplicito ed opportuno richiamo – anch'esso già introdotto nel testo approvato dal Senato – di precisi limiti, da stabilire nei regolamenti parlamentari, quanto all'assegnazione delle cariche relative agli organi interni; per le quali – si precisa – si dovrà tenere conto "dell'esercizio di funzioni di governo regionali e locali" (art. 63, secondo comma).

Una previsione, questa, che, pur nella sua limitata portata, mi sembra dia un chiaro segnale, proprio nell'ottica dell'avvenuta riconsiderazione di eccessive sovrapposizioni, di una più meditata considerazione dei problemi legati all'accavallamento dei mandati. Problemi, questi, che, se sottovalutati, potrebbe pregiudicare il buon esito di quella che rimane una vera e propria "rivoluzione" dei nostri tradizionali assetti parlamentari.

# Osservatorio sulle fonti

2. Ma, come dicevo, questo non è che uno dei possibili esempi che si potrebbero fare.

Per una considerazione più organica del progetto varato dalla Camera, vorrei, invece, soffermarmi, come già ho fatto nel precedente seminario pisano, su alcuni dei meccanismi di garanzia e di *check and balances*, i quali erano usciti dal voto del Senato ancora non perfettamente definiti.

Le relative norme sono state così oggetto di emendamenti (fra i pochi non meramente formali) che, lasciando ancora aperte le eventuali questioni che li riguardano, meritano nuova attenzione.

E' questo, come sappiamo, uno dei profili centrali dell'intera proposta, la quale, nonostante le ovvie lacune ed omissioni dovute alla mancata considerazione dei più ampi e pertinenti aspetti legati alla forma di governo, non può certo omettere di prevedere meccanismi in grado di bilanciare il maggior peso politico che comunque viene ad assumere la maggioranza di governo. Ciò soprattutto in virtù dello stretto rapporto che si verrebbe a realizzare tra riforma costituzionale e nuova legge elettorale.

Sotto tale profilo, da sottolineare il progressivo miglioramento riguardante le disposizioni che disciplinano l'attività normativa dell'Esecutivo.

Come è noto, la questione ruota intorno al nuovo equilibrio che si tenta di realizzare tra le esigenze sempre più pressanti della "governabilità", oggi portate avanti dal Governo attraverso l'uso (e l'abuso) della decretazione d'urgenza, e le opposte esigenze della "legalità" (intesa questa come regolarità nei processi normativi) di cui, invece, sono soprattutto portatrici le forze di opposizione. Un equilibrio, che si vorrebbe garantire attraverso la creazione di percorsi alternativi, i quali, tutti interni, questa volta, all'organo parlamentare, permettano alla maggioranza una uguale rapidità di decisione.

In questa prospettiva la proposta iniziale accompagnava, come è noto, alla previsione di vincoli più rigorosi alla decretazione di urgenza (vincoli ulteriormente precisati e definiti, prima, dal Senato e, poi, dalla Camera) l'istituzione, a favore del Governo, di una corsia preferenziale, capace di pilotare entro gli ordinari canali parlamentari tutti quei provvedimenti che si rendano necessari e non procrastinabili.

L'istituto, come sappiamo, è quello del "voto a data certa" e cioè la possibilità riconosciuta all'Esecutivo di far approvare, entro un lasso di tempo determinato, disegni di legge di cui dichiarare l'urgenza.

Nel testo redatto dal Governo veniva così aggiunto un ultimo comma all'art. 72 Cost. che recitava: "Il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta ovvero entro un termine inferiore determinato in base al regolamento tenuto conto della complessità della materia". La norma stabiliva, infine, che "Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, (fosse) posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale".

Come molti sottolinearono, evidente appariva l'eccessivo sbilanciamento, a favore dell'Esecutivo, di un potere che, così come previsto, risultava privo di limiti, sia sostanziali che procedurali. Si metteva, così, in evidenza come tali disposizioni, sia pure agen-

# Osservatorio sulle fonti

do sul solo sistema delle fonti, finissero alla fine per operare una vera e propria torsione nel nostro sistema di governo, pregiudicando equilibri che ancora non erano definiti.

Opportune, dunque, per non dire necessarie, le modifiche già apportate al testo dal Senato. Il quale, raccogliendo le critiche avanzate da più parti, precisava e limitava tale facoltà, in modo da impedire al Governo – se solo lo avesse voluto – di provocare, con la sua azione, un vero e proprio sconvolgimento delle priorità, già decise, nelle scelte politiche.

Al testo iniziale veniva pertanto aggiunta dal Senato un'ampia categoria di leggi che, o per il loro rilievo istituzionale o per il loro particolare peso politico, erano depennate dalla facoltà dell'Esecutivo (le leggi bicamerali e, “in ogni caso”, le leggi in materia elettorale, le leggi di ratifica dei trattati internazionali, le leggi per la cui approvazione è richiesta una maggioranza speciale, oltre che, naturalmente le leggi costituzionali e di revisione costituzionale).

L'aver introdotto una sì ampia ed esplicita eccezione al potere derogatorio del Governo certamente costituiva già un importante segnale di una maggiore attenzione verso quelle esigenze di “legalità” di cui facevo riferimento all'inizio. Alle stesse esigenze si è evidentemente ispirata anche la Camera, la quale ha apportato ulteriori modifiche che, a guardar bene, sono fra le poche non necessitate da un mero coordinamento formale.

Intanto è stato ampliato l'elenco delle leggi escluse, che comprendono oggi anche la legge di amnistia ed indulto e la legge di bilancio (le quali, per una probabile “distrazione”, non erano state previste nel testo approvato dal Senato). E' stato poi aumentato da sessanta, a settanta giorni il tempo necessario per l'approvazione del progetto da parte della Camera. Termine che può essere ulteriormente differito (non oltre quindici giorni) in relazione ai tempi di esame in Commissione, nonché alla complessità della materia. Ciò al fine, evidentemente, di mediare, ancora una volta a favore di una maggiore “legalità”, le esigenze (sicuramente ragguardevoli) del Governo di attuare il proprio programma con le esigenze (ugualmente rilevanti) del necessario confronto tra le diverse forze politiche durante l'*iter* parlamentare.

La modifica più importante riguarda, però, il comma finale del nuovo art. 72 Cost.

Scompare, infatti, la previsione che, decorso il termine, si proceda alla immediata votazione, senza modifiche, del testo proposto o accolto dal Governo. Previsione, questa contenuta fin dal progetto iniziale.

Al suo posto vi è invece il rinvio, per la definizione delle “modalità” e dei “limiti del procedimento”, al regolamento della Camera, al quale è dunque affidato il compito di precisare ulteriori elementi dell'*iter* procedurale.

E' un fatto, comunque, che, così trasformata, la disposizione non risolve più l'intero procedimento.

Eliminata, infatti, quella che appariva una vera e propria norma “ghigliottina”, nulla è più detto circa l'eventualità che non si pervenga, entro i termini previsti, all'approvazione della proposta governativa.

Sarà, dunque, il regolamento a risolvere la questione.

Se così è, sarebbe stato meglio che fosse la Costituzione, e non le norme parlamen-

# Osservatorio sulle fonti

tari, a dettare eventuali regole di chiusura, evitando così che parti tanto delicate e “sensibili” fossero lasciate alla disponibilità di maggioranze che, con molta probabilità, saranno non solo forti, ma anche sovra rappresentate.

Ma questa è parte ancora modificabile e speriamo che il Senato voglia tornare a discuterne.

3. Sempre sotto il profilo delle garanzie, di indubbio rilievo è anche la scelta di rivedere le modifiche apportate dal Senato all’art. 74 Cost.

Nella sua attuale stesura tale norma, aggiunge alla disciplina originaria, il solo riferimento della proroga dei termini di promulgazione (30 giorni) in caso di legge di conversione dei decreti del Governo. E ciò al fine di permettere al Presidente, pena la decadenza del decreto, i controlli necessari su atti spesso di grande rilievo e complessità.

Scompare, invece, il confuso e non risolto richiamo a quello che appariva una sorta di rinvio parziale riferito alla impugnazione di “specifiche disposizioni della legge da promulgare”.

Una ipotesi, questa, che, così come formulata nel progetto approvato dal Senato, non appariva diversa dalla situazione attuale a meno di non collegarla ad una possibile promulgazione parziale, alla quale però la norma non faceva alcun esplicito riferimento, lasciando sospesa ogni interpretazione a riguardo.

La eliminazione di questa disposizione, se lascia pressoché immutata una disciplina, che, invece, avrebbe avuto bisogno di una maggiore razionalizzazione a fronte di una prassi che ne ha quasi completamente stravolto il senso, dà almeno ragione di una certa prudenza dimostrata dal legislatore costituzionale. Il quale, non avendo evidentemente potuto – o voluto – operare modifiche più ampie ed incise quanto ai poteri del Capo dello Stato (modifiche che evidentemente avrebbero investito il campo, non arato, della forma di governo), ha preferito evitare di affrontare questioni che non risultassero in qualche modo urgenti per i complessi meccanismi di controllo delle fonti ordinamentali: meglio nessuna riforma che riforme confuse e spero che tale decisione rimanga immutata.

Ancora in tema di garanzie, ma questa volta riferite agli assetti degli organi costituzionali, importanti modifiche sono state apportate sia in riferimento alla elezione del Presidente della Repubblica sia in riferimento all’elezione dei giudici costituzionali.

Riguardo al primo profilo, come è noto, la proposta iniziale toccava l’art. 83 Cost. unicamente nelle parti che necessitavano di un coordinamento con i cambiamenti introdotti al sistema bicamerale.

Il Senato si era fatto, invece, opportunamente carico di riconsiderare almeno quella che, a ben vedere, rimane la questione principale di tutto il sistema delle garanzie. E cioè la questione legata alle maggioranze richieste per eleggere il Capo dello Stato. Maggioranze che, fortemente alterate da probabili premi elettorali, non appaiono più in grado di garantire – vigenti le attuali disposizioni – investiture, quale è quella presidenziale, che dovrebbero poggiare su basi numericamente più ampie della sola componente di governo.

# Osservatorio sulle fonti

In tale ottica, Il testo approvato dal Senato prevedeva che, dopo il quarto scrutinio, il *quorum* richiesto per eleggere il Presidente della Repubblica fosse ridotta dai due terzi ai tre quinti e che, solo dopo l'ottavo scrutinio, fosse sufficiente la maggioranza assoluta.

Il testo uscito dalla Camera cambia ulteriormente la nuova disciplina, stabilendo che, dopo il settimo scrutinio, la maggioranza richiesta non sia più quella assoluta, ma dei tre quinti, non degli aventi diritto al voto, ma dei votanti. E ciò al fine, evidentemente, di favorire accordi che comprendano, anche nelle ultime votazioni, forze che non appartengano all'area di governo.

La modifica mi pare debba essere apprezzata, anche se essa espone l'elezione del Capo dello Stato al rischio di possibili ricatti o di apparentamenti dell'ultima ora, non sempre motivati da interessi trasparenti.

Forse, ancora meglio, si poteva pensare, tra le due alternative, ad una terza ipotesi che, recuperando la proposta (dibattuta all'interno della Commissione Letta) della possibilità di un ballottaggio tra i due candidati più eletti, affidi l'elezione del Capo dello Stato più che all'innalzamento dei *quorum* necessari, ad un più aperto e leale confronto tra i vari schieramenti in campo.

Ulteriori proposte sono ancora tutte possibili e, credo, che l'importanza di trovare una soluzione il più possibile ottimale ripaghi ampiamente l'impegno di una nuova considerazione della materia.

Del tutto condivisibile, invece, la variazione apportata all'art. 135 Cost.

Come sappiamo, il testo uscito dal Senato, tenendo evidentemente conto della diversa rappresentanza attribuita alle due Camere, modificava le modalità di elezione dei membri della Corte costituzionale, separando la componente eletta dal Parlamento, nel senso che tre dei cinque membri ad esso assegnati fossero eletti dalla Camera e due dal Senato.

L'attuale progetto, ripristina – a mio parere opportunamente – la disposizione attualmente vigente. La quale, fra le più felici approvate dall'Assemblea costituente, concilia perfettamente, senza indulgere in dannosi particolarismi, le esigenze di una ampia ed articolata composizione del nostro più importante organo di garanzia ordinamentale con quelle di una equilibrata espressione degli interessi sottesi al meccanismo di controllo costituzionale.

Sul punto spero non si torni più a discutere.

Meno fortunata, pare, invece, l'ipotesi inserita dal Senato – e confermata dalla Camera – di affidare alla Corte costituzionale il giudizio preventivo sulla legittimità delle leggi che disciplinano le elezioni dei membri delle due Camere.

Il testo attuale amplia addirittura tale previsione, estendendone, in via transitoria, l'applicazione anche alle leggi approvate nella legislazione in corso alla data di approvazione della riforma costituzionale.

L'aggiunta non è da poco, chiamando in causa la Corte su una decisione che assume, date le particolari difficoltà che attualmente accompagnano il varo della legge elettorale, una valenza più politica che istituzionale.

A riguardo proprio il Presidente della Consulta ha espresso una ferma critica, lamen-

# Osservatorio sulle fonti

tando che ciò finirebbe per attribuire al giudice delle leggi funzioni non in linea con il ruolo ad esso attribuito. Un ruolo, che sappiamo, si fonda su un meccanismo di impugnazione basato su un giudizio che non è mai preventivo ed astratto, ma piuttosto basato sul fatto e sull'azione dei soggetti ai quali si riconosca la titolarità degli interessi lesi.

L'autorevolezza dell'autore di queste critiche toglie a noi ogni possibile commento in senso contrario. E, tuttavia, proprio alla luce della sentenza n. 1 del 2014, che ha improvvisamente aperto nuovi sbocchi al controllo della Corte, ma soprattutto a fronte dell'evoluzione di un sistema sempre più complesso e bisognoso di nuove tutele e garanzie, l'affidare al giudice costituzionale giudizi su leggi così importanti per la nostra democrazia ci pare costituisca un elemento che lo adegua all'evoluzione del sistema piuttosto che contraddirne la posizione assegnata.