

Quel che le storie delle riforme costituzionali possono insegnare

Giovanni Cavaglion e Jörg Luther*

Storia delle leggi di revisione costituzionale fatte

Se c'è una cosa che la storia costituzionale moderna insegna è che una Costituzione repubblicana – qualcuno direbbe come una Chiesa – *semper reformanda est*, cioè sarà sempre da perfezionare e adeguare alle condizioni della società civile e politica cui essa viene data¹. L'art. 138 della Costituzione esprime questo concetto con il termine più laico di “revisione” che presuppone una “visione” d'insieme del soggetto e dell'oggetto della Costituzione e vieta ogni disegno di “rivoluzione”, impegnando il popolo a conservare sempre la buona “forma repubblicana” anche nelle procedure della riforma costituzionale.

Nella storia costituzionale italiana, la Costituzione è stata oggetto di un incessante dibattito, con oltre centocinquanta progetti parlamentari di revisione complessivi, che hanno prodotto ben quindici leggi di revisione costituzionale e altre leggi costituzionali, oltre alle leggi costituzionali di approvazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale e dell'organizzazione della giustizia costituzionale, queste ultime avviate ma non concluse in Assemblea costituente. Si è peraltro constatato come, con l'invecchiare progressivo della Costituzione, da un lato siano aumentati i progetti di riforma, e dall'altro sia aumentata la portata degli interventi riformatori progettati².

Significativamente, la prima riforma del 1958 modificò l'undicesima disposizione transitoria, differendo il termine già scaduto per la riforma territoriale delle Regioni soltanto elencate all'art. 131 Cost. fino

al 1963, anno in cui si istituiva la Regione Molise con la legge cost. n. 3/1963, e nel quale si può considerare terminato il primo periodo di congelamento dell'attuazione della Costituzione stessa. In questa prima fase della storia repubblicana si è inoltre instaurata una prassi infelice di modificare il testo della Costituzione anche con legge costituzionale anziché con legge di revisione costituzionale, prassi che non incontra resistenze e problemi fino a quando si raggiungono le maggioranze qualificate che riproducono quello stesso consenso base già raggiunto attorno alla Costituzione in sede di Assemblea costituente, evitando quindi i referendum costituzionali, peraltro dotati solo nel 1970 di una propria legge (l. n. 352/1970). Questa prima esperienza insegnava che i tempi delle riforme costituzionali potevano allungarsi come i tempi di attuazione della Costituzione, ma anche che le procedure ordinarie previste per la riforma territoriale avrebbero necessitato di una revisione, necessità oggettiva generalmente trascurata perché non di interesse per i riformatori.

Nel 1963 non solo si istituì la Regione Friuli-Venezia Giulia (l. cost. n. 1/1963)³, ma si revisionò con la legge costituzionale n. 2/1963 anche il sistema bicamerale. La riforma modificò gli artt. 56, 57 e 60 Cost., aggiornando i criteri di ripartizione territoriale dei seggi e sincronizzando la durata dei due rami del Parlamento, sino ad allora asimmetrica (cinque anni per la Camera e sei per il Senato). Fu solo questa riforma a sancire il carattere paritario del bicameralismo, carattere rafforzato dalla prassi immeditata di non differenziare per materie la scelta della Camera nella quale iniziare il procedimento legislativo⁴. Sotto questo profilo, la riforma Boschi-Renzi è quindi in effetti anche la revisione di una revisione, il che dimostra che la storia delle revisioni costituzionali italiane non è certo una storia di successi.

Questo vale anche per la legge costituzionale n. 2/1967 che revisionò l'art. 135 Cost. e la legge costituzionale recante disposizioni sulla Corte costituzionale. Riducendo la durata dei giudici costituzionali da dodici a nove anni, stabilendo la loro non rieleggibilità ed escludendo ogni proroga, la riforma superò un meccanismo molto complicato di rinnovamento della Corte, ma non risolvette il problema dei ritardi nella ricomposizione della stessa⁵.

Queste prime esperienze di piccole riparazioni, non del tutto sod-

disfacenti, e di iniziative presidenziali come quella di Antonio Segni, che nel 1963 propose senza successo la non rieleggibilità del Presidente in cambio dell'abolizione del semestre bianco insegnavano, agli occhi di Arturo Carlo Jemolo, che “non sono agevoli revisioni che vadano nel profondo” e che “salvo crisi che non ci auguriamo ... per molti dei più gravi inconvenienti che oggi si verificano basterebbero leggi ordinarie”⁶.

Pertanto non vi è da meravigliarsi se le riforme costituzionali cessarono del tutto negli anni Settanta e Ottanta, vuoi per effetto degli sforzi di completamento dell'attuazione della Costituzione, vuoi per l'apertura a disegni di “grande riforma” (B. Craxi 1979), alimentati dagli studi dei “Quaderni costituzionali” (1981)⁷, dai progetti del Gruppo di Milano (G. Miglio, G. Bognetti, F. Pizzetti) (1983) e da una miriade di idee indirizzate verso i partiti (R. Ruffilli)⁸ e rielaborate nelle varie commissioni bicamerali, a partire da quella presieduta da Aldo Bozzi (1983)⁹. L'ampliamento delle prospettive di riforme istituzionali incisive sulla forma di governo tuttavia produsse solo carte, non riforme effettive, evidenziando la preferibilità di adeguamenti tecnici puntuali a riforme politiche più complesse, ostacolate dai c.d. paradossi della riforma costituzionale: le stesse ragioni politiche che rendevano necessarie e sempre più urgenti le riforme impedivano anche la loro realizzazione¹⁰.

La storia delle revisioni riprese pertanto solo nel 1988 con il primo Ministro per le riforme istituzionali, Antonio Maccanico un percorso di adeguamenti¹¹. La legge costituzionale n. 1/1989 affrontò i mali dei reati ministeriali che rischiavano di compromettere il successo della Corte costituzionale e la tenuta dello Stato di diritto. Negli anni della transizione, la riforma costituzionale entrò definitivamente nell'agenda del Presidente della Repubblica con il messaggio del Presidente Cossiga alle Camere del 26 giugno 1991 il quale – in modo peraltro ritenuto non conforme alla Costituzione stessa – indicava tre vie verso una riforma costituzionale organica: oltre alla revisione dell'art. 138 Cost., l'auto-attribuzione di poteri costituenti da parte delle Camere o la convocazione di un'Assemblea costituente. La successiva legge cost. n. 1/1991 dovette estendere il potere presidenziale di scioglimento delle Camere, per rendere possibili le elezioni del 1992 in piena Tangento-

poli. La legge costituzionale n. 1/1992 toglieva invece al Presidente il potere di concedere l'amnistia e l'indulto, rendendo l'approvazione di tali leggi, con la maggioranza qualificata dei due terzi, ancora più difficile di una revisione della Costituzione stessa. La legge cost. n. 3/1993 riformò infine le immunità dei parlamentari di cui all'art. 68 Cost., eliminando l'autorizzazione della Camera di appartenenza per la sottoposizione di un parlamentare a procedimento penale. Le riforme sopraccitate hanno forse creato più problemi di quanti non ne abbiano risolti, risentendo non poco anche delle pressioni della piazza.

Dopo i lavori della seconda e terza Commissione bicamerale (1993-1997) fu avviata una fase di riforme costituzionali più corpose, alternate con altre più puntuali. La legge cost. n. 1/1999 (“Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni”) modificò quattro articoli determinanti per la forma di governo regionale, affiancando a una riforma elettorale (il c.d. “Tatarellum”) caratterizzata da un significativo premio di maggioranza, una forma di governo regionale che prevede, salvo deroga statutaria, l'elezione diretta del Presidente della Regione sul modello di quella del Sindaco, l'introduzione del principio per cui Presidente e Consiglio *simul stabunt vel simul cadent*, e la revisione delle norme in materia di approvazione degli Statuti regionali, facendo apparire questi ultimi delle “piccole Costituzioni”. La riforma sembrava consentire (e quindi promettere) un nuovo regionalismo, percepito vuoi come quasi-federale, vuoi come pseudo-federale. La nuova forma di governo e i nuovi Statuti, tuttavia, alla luce dell'esperienza degli anni successivi, non hanno forse effettivamente rafforzato e rilegittimato le Regioni quanto era lecito aspettarsi.

A completare la svolta in senso neo-regionalista dell'ordinamento costituzionale italiano giungeva poi, a soli due anni di distanza, la legge cost. n. 3/2001, la prima riforma costituzionale a essere stata confermata dal corpo elettorale, in sede di referendum, con una maggioranza netta in favore del sì (64,2%) e un'affluenza molto bassa (34,1%). Investendo ben nove articoli e abrogandone altri cinque, la riforma tentò una revisione organica dell'intero assetto del Titolo V della Costituzione repubblicana, e dunque della forma di Stato. L'inversione del criterio di attribuzione della competenza legislativa ordinaria con

l'attribuzione alle Regioni della potestà esclusiva residuale (art. 117), la possibilità per le Regioni più forti di acquisire ulteriori forme di autonomie (art. 116), il principio di sussidiarietà verticale nella ripartizione delle funzioni amministrative (art. 118), l'autonomia fiscale (art. 119) servivano a garantire la conformità alla Costituzione delle precedenti riforme amministrative del Governo Prodi, e segnarono ulteriori aperture ai modelli federali, ma anche la difficoltà di trovare un consenso su una seconda Camera sul modello federale. La giurisprudenza costituzionale degli anni successivi ha smorzato la portata di tale riforma attraverso numerose interpretazioni sostanzialmente accentratrici in un contenziioso molto intensificato.

Le altre riforme costituzionali più puntuali sono intervenute direttamente o indirettamente nel campo della prima parte della Costituzione, secondo l'indirizzo politico costituzionale dominante non più oggetto di proposte di riforma organica e per lo più estensive dei diritti ivi garantiti.

La legge cost. n. 2/1999 modificava il solo art. 111 Cost., integrando le garanzie dei diritti processuali (art. 24) con quelle del c.d. "giusto processo", per lo più già contenute nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e in particolare quella ragionevole durata del processo la cui violazione è stata frequentemente censurata a Strasburgo. La legge cost. n. 1/2000 riconosceva il diritto di voto agli italiani all'estero (art. 48 Cost.), creando la circoscrizione "estero" per l'elezione di entrambe le Camere, successivamente integrata dalla legge costituzionale n. 1/2001, di modifica degli artt. 56 e 57 Cost., e da altre norme di incerta costituzionalità. La legge cost. n. 1/2002 disponeva, a beneficio della libertà di circolazione dei discendenti di Casa Savoia, la "cessazione degli effetti dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione". La legge cost. n. 1/2003 esplicitava il principio delle pari opportunità tra donne e uomini nell'art. 51 Cost. La legge cost. n. 1/2007 rendeva irreversibile l'abolizione della pena di morte (art. 27 Cost.).

La legge cost. n. 1/2012 ha infine imposto allo Stato il compito di "assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico" (art. 81), disciplinando le competenze delle Camere e il compito delle

amministrazioni di assicurare anche la sostenibilità del debito pubblico, "in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea" e a garanzia dei diritti delle generazioni future. Al riguardo si è sospettato che si trattasse di una riforma dettata dalle istituzioni della Troika e/o dai mercati finanziari, cioè di una riforma non libera¹².

Storia dei procedimenti di revisione costituzionale non portati a termine

La storia delle riforme effettuate si è intrecciata, a partire dai primi anni Ottanta, con una storia di progetti di riforma organica più o meno elaborati che tratteggiano il quadro di un sentimento riformatore diffuso se non tra i cittadini, quantomeno tra le forze politiche. Del resto la fine della *conventio ad excludendum* e la domanda di governabilità, la crisi del sistema partitico della c.d. democrazia consociativa e la svolta in senso maggioritario del sistema elettorale hanno promosso ripensamenti più radicali dell'assetto istituzionale, desideri di una c.d. "seconda Repubblica" e di garanzie costituzionali più adeguate contro forme di paventata tirannide della maggioranza e contro percepibili degenerazioni del parlamentarismo.

Tra le esperienze di riforme non portate a termine che hanno insegnato di più, creando forse addirittura una *path dependence*, va ricordata innanzitutto la proposta di revisione di ben quaranta articoli, e l'aggiunta di quattro articoli nuovi, formulata dalla Commissione Bozzi del 1985, che tendeva a superare il c.d. bicameralismo "perfetto", affidando alla Camera l'esercizio del potere legislativo e al Senato l'esercizio dei poteri di controllo. Il Governo avrebbe ricevuto la fiducia dal Parlamento in seduta comune e non più dalle due Camere separatamente. Si giunse addirittura a prospettare una revisione dei principi fondamentali (tutela dell'ambiente) e della prima parte della Costituzione, eliminando discriminazioni della donna (artt. 29, 37), e tutelando il diritto all'immagine, la libertà di informazione, i diritti dei disabili, il diritto al difensore civico, la democraticità dei sindacati ecc., ma il tutto non fu considerato sufficiente.

Pochi ricordano la riforma approvata nel 1990 in prima lettura dal Senato che tentò di semplificare i procedimenti legislativi in un bica-

meralismo differenziato, consentendo secondo il “principio della culla” a ogni camera di deliberare le leggi, a meno che l'altra Camera o il Governo non chiedessero tempestivamente un riesame e assegnando al Senato solo l'iniziativa delle leggi di interesse regionale. Si intendeva anche emendare l'art. 11 Cost. statuendo che l'Italia promuove e favorisce la formazione dell'unione politica fra gli Stati membri delle Comunità europee, ordinata secondo il principio democratico e nella salvaguardia dei diritti inviolabili della persona umana¹³.

Nel 1992, la Commissione bicamerale De Mita / Iotti assunse, prima della riforma elettorale, e poi formalmente con la legge cost. n. 1/1993 (in contestata deroga all'art. 138 Cost.), il compito di elaborare un progetto organico di revisione costituzionale relativo alla parte II della Costituzione (“Ordinamento della Repubblica”), peraltro con arbitraria esclusione della sezione II del titolo VI (Corte costituzionale e revisione costituzionale). Dividendosi in comitati, la Commissione non trovò un consenso sulle proposte di riforma del sistema delle garanzie, ma propose nondimeno: una riforma della forma di Stato, in particolare una nuova ripartizione delle competenze legislative (poi in gran parte recepita con la riforma del Titolo V del 2001); un rafforzamento del ruolo dell'esecutivo nell'ambito di un forma di governo neoparlamentare, con elezione del Premier, fiducia e sfiducia costruttiva votata dal Parlamento in seduta comune, limiti al numero dei Ministri e alla potestà normativa del Governo, diritto delle minoranze di istituire commissioni di inchiesta ecc.

Il Comitato Speroni, istituito dal Governo Berlusconi nel 1994, inaugurò la stagione delle proposte di revisione costituzionale su iniziativa del Governo, proponendo modelli alternativi quali un premierato con elezione diretta del Presidente della Repubblica da parte del corpo elettorale o un semipresidenzialismo alla francese, un Senato sul modello del Bundesrat tedesco composto dai rappresentanti degli esecutivi regionali ovvero un Senato delle autonomie, composto da esponenti scelti con elezione di secondo grado dai Consigli regionali, provinciali e comunali. Su proposta di Giuseppe Dossetti nacquero “comitati impegnati e organicamente collegati per una difesa dei valori fondamentali espressi dalla nostra Costituzione”¹⁴.

Nel 1997, la Commissione bicamerale D'Alema / Berlusconi fu do-

tata di un ulteriore mandato in deroga all'art. 138 Cost. (l. cost. n. 1/1997) e riprese in concomitanza con le riforme Bassanini la progettazione delle riforme della forma di Stato, poi confluite nella riforma del Titolo V del 2001, optando per il semipresidenzialismo, con elezione diretta del Capo dello Stato ed eliminazione dell'istituto della fiducia iniziale, un bicameralismo che affidava alla seconda Camera “un ruolo di garanzia” nel sistema maggioritario, la “costituzionalizzazione” del fine politico dell'UE, e un “rafforzamento del sistema delle garanzie”, a partire dalle autorità di garanzia e dalla Banca d'Italia, fino a giungere a una riforma dell'ordinamento giurisdizionale (incuso il CSM) e della Corte costituzionale, tematiche non riprese dalla riforma Renzi-Boschi¹⁵.

La successiva proposta di revisione di iniziativa governativa del 2005 prevedeva la revisione di quarantasei articoli e l'aggiunta di tre articoli nuovi, optava per una riforma della riforma del 2001, devolvendo nuove competenze alle Regioni, temperandole con clausole di interesse nazionale e di supremazia, per un Senato federale, slegato dal rapporto fiduciario, co-legislatore delle leggi incidenti su materie di competenza regionale, per il cd. “premierato forte”, obbligando il Presidente della Repubblica a nominare il candidato espresso dalla maggioranza risultante dalle elezioni e vietando ogni “ribaltone” al di fuori della sfiducia costruttiva, per modifiche del CSM e della Corte costituzionale¹⁶. La riforma fu approvata dalla maggioranza governativa, ma disapprovata dall'elettorato nel successivo referendum costituzionale, con un'ampia prevalenza dei no (61,29%) e un'affluenza superiore a quella del 2001 (52,46%).

Nel 2006 la Commissione Affari costituzionali della Camera elaborava un nuovo progetto di revisione costituzionale più contenuto (c.d. “progetto Violante”), circoscritto a ventiquattro articoli della Costituzione, delineando peraltro un nuovo “Senato delle autonomie”, con la potestà legislativa generalmente attribuita alla Camera e alcune materie bicamerali. Lo stesso Violante fu chiamato nel 2013 dal Presidente Napolitano insieme al Presidente emerito della Corte costituzionale Onida, al futuro Ministro Quagliariello e a Mario Mauro (Scelta civica) a tradurre questo lungo percorso in un nuovo tentativo di riforma. L'incarico fu trasferito a una commissione di costituzionalisti convocata dal Governo Letta, ma non riconvocati sul successivo progetto di riforma

Renzi/Boschi¹⁷.

Insegnamenti al presente

Un primo insegnamento che nel 2016 è forse possibile trarre dalla storia delle riforme costituzionali fatte e di quelle non portate a termine è che sembrerebbe esistere nella società italiana, o quantomeno nelle forze politiche, tuttora un consenso diffuso sulla necessità di una riforma più o meno estesa della Costituzione. Sulla necessità, non sull'urgenza. Sulla convenienza, non sulle modalità. Non su una riforma "ad ogni costo"¹⁸, semmai su una riforma "a risparmio" coerente con gli insegnamenti del costituzionalismo. Nessuno ha chiesto di licenziare il Ministro per le riforme, né in caso di vittoria del sì, né in caso di vittoria del no. Nel primo caso, l'ufficio servirebbe per l'attuazione delle riforme e per le ulteriori riforme solo preannunciate. Nel secondo caso esso servirebbe quantomeno per spezzettare il pacchetto delle riforme oggetto di maggiore consenso in riforme puntuali, a partire ad es. dall'abolizione del CNEL.

Un secondo insegnamento che è possibile trarre dalle precedenti storie è che una "grande riforma" esige un grande consenso, altrimenti il referendum costituzionale, qualunque esito esso abbia, rischia più di dividere che di unire, e di ridurre la tenuta della Costituzione intera. Il consenso alla Costituzione si è forse già indebolito con il passaggio dal parlamentarismo consociativo al bipolarismo imperfetto, con un sistema partitico completamente diversificato rispetto a quello dell'Assemblea costituente. Dopo una prima fase nella quale si era cercato di costruire un ampio consenso intorno a riforme condivise, fallendo proprio per effetto della debolezza delle maggioranze e dei Governi che si cercava di superare, si è passati a una contrapposizione più dura degli schieramenti che sembrava rendere impossibile un dialogo e una revisione realmente condivisi, consentendo solo riforme "a maggioranza", nelle quali la maggioranza si appella poi al popolo per superare le resistenze delle opposizioni. Tessendo le "larghe intese" trasversali che reggevano i Governi Monti e Letta, il Presidente della Repubblica ha poi impegnato i Governi a dare priorità all'obiettivo di una "grande riforma costituzionale", caldeggiata anche dai consulenti dei mercati finanziari. Tuttavia, la pos-

sibilità di superare il bicameralismo perfetto – anche alla luce della delegittimazione di fatto ancorché non di diritto della maggioranza parlamentare – non è stata sfruttata per superare il metodo maggioritario della riforma costituzionale.

Un terzo insegnamento è che non solo le problematiche relative all'interpretazione dell'art. 138 Cost. e al referendum costituzionale sono sottovalutate, ma sono risultate anche del tutto inutili le deroghe allo stesso (inclusa quella già approvata in tre letture nell'attuale legislatura). Servirebbe in ogni caso una riforma seria dello stesso art. 138 Cost., vuoi per innalzare il quorum, vuoi per rafforzare una partecipazione del popolo non necessariamente filtrata dai partiti politici. Resta irrisolta la questione giuridica della sussistenza o meno di una riserva implicita di Assemblea costituente nel caso in cui la revisione proposta abbia ad oggetto l'intera Costituzione. E resta irrisolta la questione politica se pervenire a un procedimento differenziato per revisioni organiche idonee perfino a generare una nuova Costituzione. In ogni caso andrebbero recepite le Linee guida per lo svolgimento dei referendum adottate dalla Commissione di Venezia nel 2001¹⁹.

Un quarto insegnamento è che il "revisionismo costituzionale" deve guardare alle esperienze del "revisionismo storico". Esistono certo miti fondativi ed esiste forse anche un mito di longevità e rigidità della Costituzione del 1947. La storia delle poche revisioni puntuali e quella delle tante grandi riforme arenate documentano tuttavia anche il successo e la capacità di resistenza della Costituzione stessa. Questa storia insegna che la Costituzione intera non è né la più bella del mondo, né da rottamare. Tanto le revisioni costituzionali fatte quanto quelle fallite nel secolo delle ideologie hanno peccato frequentemente di approssimazione, strumentalismo, emotività e inconcludenza²⁰. Servirebbero invece accuratezza nella cura delle fonti e dei fini, civiltà delle passioni e capacità di conclusione, tutte virtù ben presenti nella società italiana.

Note

* Giovanni Cavagion (§§ 2, 3) è Dottorando di ricerca in Autonomie, servizi pubblici e di-

ritti, Jörg Luther (§§ 1, 3). È professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, entrambi Dipartimento DIGSPES, Alessandria, Università degli Studi del Piemonte Orientale.

1. Si veda P. Bilancia, F. Scuto, *La riforma costituzionale tra superamento del bicameralismo paritario e riordino delle competenze Stato-Regioni*, Torino, Centro Studi sul Federalismo, research papers, 2015; pag. 1.

2. Si veda C. Fusaro, *Per una storia delle riforme istituzionali*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", n. 2, 2015.

3. Anticipata dalla l. cost. n. 1/1961 "Assegnazione di tre Senatori ai comuni di Trieste, Duino Aurisina, Monruppino, Muggia, San Dorligo della Valle e Sgonico", contenente modifica tacita dell'art. 57 Cost.

4. Sulle critiche cfr. J. Luther, *Il contributo di Leopoldo Elia al bicameralismo*, in "Rassegna parlamentare", n. 4, 2009; pagg. 1046 ss.; sulle nostalgie di una riforma neocorporativa del Senato v. P. Aimo, *Bicameralismo e regioni*, Milano, Comunità, 1977; pag. 187 e ss. Per le proposte di divisione del lavoro degli anni Settanta si veda P. Barile, C. Macchitella, *I nodi della Costituzione*, Torino, Einaudi 1979; pag. 17.

5. Cfr. G. D'Orazio, *Commento alla proposta di legge costituzionale per la modificazione dell'art. 135 Cost.*, in "Giurisprudenza costituzionale", n. 1, 1967; pag. 569 e ss.

6. A.C. Jemolo, *La Costituzione: difetti, modifiche, integrazioni*, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 1966; pag. 10 e ss.: "La Costituzione ha già subito revisione in qualche articolo d'importanza secondaria (e personalmente deploro qualche innovazione, come l'aver reso eguale la durata della legislatura per la Camera e per il Senato)". E. Cheli, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978; pag. 90, definisce la Costituzione "cornice tuttora valida e ricca di potenzialità".

7. Cfr. ad es. i contributi di L. Paladin e F. Pizzetti nel fascicolo *Per una riforma del bicameralismo*, in "Quaderni costituzionali", 1984; pag. 219 e ss.

8. Ideatore del premio alle coalizioni, cfr. R. Ruffilli, P.A. Capotosti (a cura di), *Il cittadino come arbitro. La DC e le riforme istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 1988. Altri *mâitre-penseurs* G. Amato, *Una Repubblica da riformare*, Bologna, Il Mulino, 1980; E. Rotelli, *Riforme istituzionali e sistema politico*, Roma, Edizioni Lavoro, 1983; G. Pasquino, *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Bari, Laterza, 1985.

9. Cfr. P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016; pag. 325 e ss.

10. Cfr. G. Zagrebelsky, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti sulle fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, CEDAM, 1985; pag. 915 e ss.; G. Zagrebelsky, *I paradossi della riforma costituzionale*, in *Politica del diritto* 1986; pag.

165 e ss., per cui "non sembra realistica una rifondazione delle regole dei rapporti politici fondata sul consenso di tutti, né nel quadro dello scambio, né in quello della cooperazione."

11. Cfr. L. Elia, *Per una democrazia di investitura e di indirizzo. Proposta per un riordino istituzionale possibile* (1988), in: *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009; pag. 363 e ss.

12. Sulla riforma del 2012 e sulle limitazioni della sovranità nazionale in campo economico si vedano: P. Bilancia, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in "federalismi.it", n. 23, 2012; R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in "federalismi.it", n. 10, 2012; N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in "Il Filangieri", 2011.

13. A.C. 4887, [http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec05.htm#\(*\)](http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec05.htm#(*)).

14. Cfr. G. Dossetti, *I valori della Costituzione italiana*, Modena, Mucchi, 1995. Sul lato opposto C. Fusaro, *La rivoluzione costituzionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1993. Cfr. anche G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino 1995; S. Cassese, *Maggioranza e minoranza*, Milano, Garzanti, 1995.

15. Cfr. soltanto i contributi a "Diritto pubblico", n. 3, 1997; N. Bobbio, *Verso la seconda repubblica*, Torino, La Stampa, 1997; A. Baldassarre, *Una Costituzione da rifare*, Torino, Giappichelli, 1998; A. Pizzorusso, *La Costituzione ferita*, Roma, Laterza, 1999.

16. Cfr. F. Bassanini, *Costituzione: una riforma sbagliata. Il parere di sessantatré costituzionalisti*, Firenze, Passigli, 2004. soltanto S. Ceccanti, S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino, 2004, L. Elia, *La Costituzione aggredita*, Bologna, Il Mulino, 2005.

17. Cfr. M. Siclari (a cura di), *L'istituzione del comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, Roma, Aracne, 2013. Per una retrospettiva sugli ultimi 20 anni cfr. S. Sicardi, M. Cavino, L. Imarisio (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013)*, Bologna, Il Mulino 2015; pag. 9 e ss.

18. Sul punto critico giustamente G. Azzariti, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma, Laterza, 2016.

19. "... except in the case of total revision of a text (Constitution, law), there must be an intrinsic connection between the various parts of each question put to the vote, in order to guarantee the free suffrage of the voter, who must not be called to accept or refuse as a whole provisions without an intrinsic link; the revision of several chapters of a text at the same time is equivalent to a total revision".

20. Cfr. U. Allegretti, *Storia costituzionale italiana*, Bologna, Il Mulino 2014; pag. 223.

La riforma Boschi-Renzi e la forma di governo parlamentare

Massimo Cavino

Il continuum Governo-Parlamento

A differenza dei falliti tentativi di riforma istituzionale¹ che lo hanno preceduto il progetto di revisione costituzionale Renzi-Boschi non sarebbe intervenuto direttamente sulle disposizioni relative alla forma di Governo. Ciò non di meno, il superamento del bicameralismo perfetto con attribuzione della titolarità del rapporto fiduciario alla sola Camera dei deputati e la nuova definizione dei rapporti tra le Camere e l'esecutivo, avrebbero finito per incidere in modo significativo sul nostro regime parlamentare.

Il progetto di riforma costituzionale non può del resto essere preso in considerazione senza tenere conto della approvazione della legge elettorale per la Camera dei deputati, legge n.52 del 2015, che costituisce il secondo elemento di una “medesima strategia di riforma”² avviata dal governo Letta, all’inizio della XVII legislatura e definita nei primi due anni del governo Renzi³. Strategia di riforma volta a una razionalizzazione forte⁴ della forma parlamentare, capace di stabilizzare il continuum Governo-Parlamento e di orientarlo a forme di democrazia di investitura.

Non sono mancate in dottrina voci che hanno sottolineato con preoccupazione come “il combinato disposto” della riforma elettorale e costituzionale avrebbero condotto a una concentrazione di potere presso il Governo in contrasto con il principio di separazione dei poteri. Così Gustavo Zagrebelsky ha sottolineato che “l’indirizzo politico si collocherà di fatto al di fuori dal sistema parlamentare: a stabilire tale indi-

rizzo non sarà più il Parlamento – vale a dire l’insieme dei partiti chiamati a determinare, con il loro concorso, la politica nazionale – ma esclusivamente il premier, eletto direttamente dai cittadini a capo di una docile maggioranza parlamentare assoluta”⁵.

Si tratta tuttavia di una osservazione non condivisibile⁶. Essa muove da una (non) definizione del sistema parlamentare e del Parlamento che non tiene conto delle caratteristiche essenziali del regime parlamentare e della ampiezza del ventaglio di soluzioni nelle quali è stato declinato. Nelle sue osservazioni di sintesi sulle forme di governo delle liberaldemocrazie Alfonso Di Giovine distingue tra “assetti a rigida e a debole separazione dei poteri”, riconducendo ai primi i regimi (presidenziali) che “non contemplano istituti che mettano in grado il Parlamento e il Governo di influire sulla durata dell’altro” ed affermando che “quanto invece alla forma di governo parlamentare, meglio ancora che di debole separazione fra i due organi politici, si può parlare di vera e propria fusione tra i poteri, secondo le indicazioni di due classici quali Walter Bagehot e Léon Blum. Il primo, scrivendo nel 1867 [trad. it., *La costituzione inglese*, 1995], affermava che ‘la caratteristica saliente del governo presidenziale risiede nella separazione del potere esecutivo e di quello legislativo, proprio come la loro fusione, la loro alleanza, costituisce la specificità del governo di gabinetto’. Inoltre, con specifico riferimento all’Inghilterra, precisava che il “segreto che rende efficace la Costituzione inglese può essere individuato nella fusione pressoché completa del potere esecutivo con quello legislativo”. Il secondo, scrivendo nel 1936, con riferimento al regime parlamentare, sottolineava che in democrazia ‘il dogma della separazione dei poteri non è altro, per quanto riguarda il legislativo e l’esecutivo, che una semplice finzione giuridica. ... La verità è che, a ogni momento e a ogni proposito, il legislativo e l’esecutivo vivono in uno stato di penetrazione e di dipendenza reciproche, e che siffatta continua collaborazione rappresenta la legge stessa della nostra attività di governo”⁷.

È dunque nella natura dei regimi parlamentari la costruzione di un continuum Governo-Parlamento (o meglio Governo-maggioranza parlamentare); e tanto è più efficace l’azione di governo, quanto più tale continuum è strutturato. Se poi guardiamo allo sviluppo delle forme parlamentari a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso, possiamo

notare che le dinamiche interne ai rapporti tra legislativo ed esecutivo nei regimi parlamentari si sono evolute spostando il baricentro della definizione dell'indirizzo politico verso il Governo, giungendo spesso ad attribuire un peso determinante al vertice dell'esecutivo: una tendenza che non ha compromesso la democraticità dei regimi e che, ancora debitori delle riflessioni di Di Giovine, possiamo definire come "presidenzializzazione degli esecutivi"⁸.

Le ragioni di questa tendenza sono note e riconducibili alle vicende della globalizzazione. Essa ha condotto, sul piano internazionale, a una accelerazione delle dinamiche economiche e geopolitiche imponendo una rapidità di decisione che ha finito per enfatizzare il ruolo degli esecutivi; sul piano interno essa ha contribuito a determinare il superamento delle logiche di classe nella contrapposizione sociale inducendo a un ripensamento delle categorie della rappresentanza politica, a vantaggio di concezioni di democrazia immediata che meglio si identificano con una prevalenza del Governo sul Parlamento.

E pare di poter affermare che la strategia di riforma espressa dal progetto di riforma costituzionale, e dalla matrice della legge elettorale recentemente approvata, muova da queste premesse e verso questi obiettivi strutturali: la necessità di garantire la fusione di potere tra Parlamento e Governo, in precedenza assicurata da un sistema dei partiti ormai definitivamente tramontato; l'esigenza di affermare la capacità di decisione dell'esecutivo. In altri termini, il progetto di riforma costituzionale era orientato a una manutenzione del sistema parlamentare finalizzata a una stabilizzazione del continuum Governo-Parlamento.

In tale prospettiva è di estremo interesse la lettura della relazione al progetto di legge costituzionale che nell'indicare le ragioni della riforma sottolinea che:

Negli ultimi anni il sistema istituzionale si è dovuto confrontare con potenti e repentine trasformazioni, che hanno prodotto rilevanti effetti sui rapporti tra Governo, Parlamento e Autonomie territoriali – incidendo indirettamente sulla stessa forma di Stato e di Governo – senza tuttavia che siano stati adottati interventi diretti a ricondurre in modo organico tali trasformazioni entro un rinnovato assetto costituzionale.

Lo spostamento del baricentro decisionale connesso alla forte accelerazione del processo di integrazione europea e, in particolare, l'esigenza di adeguare l'ordinamento interno alla recente evoluzione della *governance* economica europea (da cui sono discesi, tra l'altro, l'introduzione del Semestre europeo e la riforma del patto di stabilità e crescita) e alle relative stringenti regole di bilancio (quali le nuove regole del debito e della spesa); le sfide derivanti dall'internazionalizzazione delle economie e dal mutato contesto della competizione globale; le spinte verso una compiuta attuazione della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione tesa a valorizzare la dimensione delle Autonomie territoriali e, in particolare, la loro autonomia finanziaria (da cui è originato il cosiddetto federalismo fiscale), e l'esigenza di coniugare quest'ultima con le rinnovate esigenze di governo unitario della finanza pubblica connesse anche ad impegni internazionali: il complesso di questi fattori ha dato luogo ad interventi di revisione costituzionale rilevanti, ancorché circoscritti, che hanno da ultimo interessato gli articoli 81, 97, 117 e 119, della Carta, ma che non sono stati accompagnati da un processo organico di riforma in grado di razionalizzare in modo compiuto il complesso sistema di governo multilivello articolato tra Unione europea, Stato e Autonomie territoriali, entro il quale si dipanano oggi le politiche pubbliche. In mancanza del necessario processo di adeguamento costituzionale, il sistema istituzionale è stato indotto ad adattamenti spontanei caratterizzati da risposte, spesso di carattere emergenziale, che si sono rivelate talora anomale e contraddittorie e che non hanno in definitiva rimosso alla radice i problemi che abbiamo dinanzi. La cronica debolezza degli esecutivi nell'attuazione del programma di governo, la lentezza e la farraginosità dei procedimenti legislativi, il ricorso eccessivo – per numero e per eterogeneità dei contenuti – alla decretazione d'urgenza e l'emergere della prassi della questione di fiducia su maxiemendamenti, l'alterazione della gerarchia delle fonti del diritto e la crescente entropia normativa, le difficoltà di attuazione di una legislazione alluvionale e troppo spesso instabile e confusa, l'elevata conflittualità tra i diversi livelli di governo: sono, questi, solo alcuni dei sintomi della patologia che affligge il sistema istituzionale italiano da troppi anni e per la cui rimozione sono necessari profondi interventi di riforma. In questo contesto, mentre le mag-

giori e più avanzate democrazie hanno saputo gestire il necessario processo di adattamento dell'ordinamento interno alle nuove sfide, rinnovando profondamente le proprie istituzioni, l'Italia si è affidata, da una parte, alle presunte virtù taumaturgiche della legge elettorale, dall'altra proprio a quegli adattamenti spontanei del sistema istituzionale che oggi mostrano con evidenza tutti i loro limiti. Limiti peraltro amplificati dalle difficoltà che negli anni hanno interessato il sistema dei partiti, incidendo sulla loro funzione di raccordo permanente tra le istituzioni e la società civile.

Resta da chiarire se l'impianto complessivo della riforma, con particolare riguardo al superamento del bicameralismo perfetto, fosse coerente con queste finalità.

L'influenza del Governo sulla attività legislativa del Parlamento tra procedimenti asimmetrici e simmetrici

La dottrina costituzionalistica è tendenzialmente unanime nel riconoscere che il superamento del bicameralismo perfetto, con l'attribuzione della titolarità del rapporto fiduciario alla sola Camera dei deputati, avrebbe prodotto un rafforzamento del Governo sul Parlamento⁹. La nettezza di questo giudizio, sicuramente condivisibile in termini generali, può però essere problematizzata se, da una visione per così dire panoramica sulla riforma, si scende e si concentra lo sguardo su ambiti più circoscritti. Se l'efficacia dell'azione di governo dipende dalla saldezza del continuum Governo-Parlamento, l'attribuzione della titolarità del rapporto fiduciario a una sola Camera vi contribuisce in misura proporzionale al peso che essa assume rispetto all'altra.

In altri termini: per poter stabilire quanto il bicameralismo asimmetrico potesse essere utile per una stabilizzazione del continuum Governo-Parlamento occorrerà prendere in considerazione i diversi ambiti nei quali esso avrebbe messo in gioco i rapporti tra le Camere e il Governo, e vedere, in relazione a ciascuno, quali effetti avrebbe prodotto l'assenza del rapporto fiduciario. Rispetto all'esercizio del potere legislativo l'asimmetria tra le Camere si sarebbe realizzata prevedendo che

l'art.70 Cost. recasse, al primo comma, l'elenco dei casi e dei tipi di legge per i quali la funzione legislativa avrebbe dovuto essere esercitata paritariamente, e stabilisse, al comma successivo, che altrimenti la legge venisse approvata dalla sola Camera dei deputati, potendo il Senato avanzare proposte di modifica delle deliberazioni assunte dalla Camera, su cui quest'ultima si pronuncia in via definitiva.

La capacità di influenza del Governo sul procedimento legislativo sarebbe stata, nelle due ipotesi, molto differente. Rispetto alle leggi approvate in via definitiva dalla sola Camera dei deputati essa sarebbe stata assai rilevante. Il Governo avrebbe avuto a disposizione uno strumento di pressione molto efficace rappresentato dalla introduzione della cosiddetta approvazione delle leggi a data certa di cui all'articolo 72, comma 7, Cost.

Si tratta di una variante del procedimento legislativo asimmetrico che avrebbe permesso al Governo di chiedere alla Camera di deliberare, entro cinque giorni, l'iscrizione con priorità all'ordine del giorno e di pronunciarsi in via definitiva entro settanta giorni (il termine può essere differito di non oltre quindici giorni, in relazione ai tempi di esame da parte della Commissione nonché alla complessità del disegno di legge) sull'adozione delle leggi che esso avesse dichiarato essenziali per l'attuazione del suo programma; i termini per le proposte di modifica da parte del Senato sarebbero stati dimezzati¹⁰.

Questo procedimento non avrebbe potuto essere utilizzato¹¹, oltre che per le leggi di cui al primo comma dell'articolo 70 Cost., per quelle in materia elettorale, per le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, per le leggi di cui all'art. 79 Cost. (amnistia e indulto) e di cui all'art. 81, comma 6, Cost. (che stabiliscono il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese e la sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni). La lettera della disposizione costituzionale non precisa se la richiesta del Governo avrebbe dovuto essere contestuale alla presentazione di un proprio disegno di legge. Così sarebbe stata aperta la possibilità per l'esecutivo di chiedere il procedimento di approvazione a data certa per disegni di legge presentati contestualmente, ma anche per disegni di legge, non necessariamente di iniziativa governativa presentati precedentemente.

L'art. 72, comma 7, Cost., avrebbe previsto che il regolamento della Camera dei deputati stabilisse le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge. In applicazione di queste norme regolamentari la Camera avrebbe dovuto votare, entro cinque giorni, sull'ammissibilità della richiesta del Governo. Ed è in occasione di questo voto, e del dibattito a esso relativo, che avrebbe trovato spazio un confronto, politico, tra la Camera e il Governo sulla essenzialità del disegno di legge rispetto all'attuazione del programma: una volta che la Camera avesse ritenuto di aderire alla richiesta, essa, in ragione della dichiarazione che la giustifica, avrebbe visto ridurre in modo significativo (come diremo tra poco) il proprio margine di manovra.

L'enfatizzazione del ruolo del Governo avrebbe compreso sicuramente la possibilità di un reale dibattito parlamentare¹². Da un lato il dimezzamento dei termini per la proposta di modifiche da parte del Senato avrebbe reso l'intervento della seconda Camera davvero improbabile e marginale. Ciò è del resto coerente con il presupposto di attivazione di questo particolare procedimento, ovvero la dichiarazione di essenzialità da parte del Governo: poiché il Senato non avrebbe partecipato al rapporto fiduciario non sarebbe stata illogica una riduzione del suo spazio di deliberazione quando fosse in gioco l'attuazione del programma di governo. Ma la stessa dichiarazione di essenzialità, più che i termini imposti alla approvazione definitiva della legge¹³, avrebbe impedito lo sviluppo di un effettivo dibattito parlamentare anche presso la Camera dei deputati. È infatti assai improbabile che la Camera potesse approvare emendamenti significativi su un testo di legge dichiarata essenziale dal Governo da essa sostenuto con la fiducia. Si consideri poi che non vi sarebbero stati ostacoli di carattere costituzionale alla posizione di una questione di fiducia sulla legge¹⁴.

In ogni caso, anche rispetto a leggi non dichiarate essenziali, l'esclusiva titolarità del rapporto di fiducia in capo alla Camera chiamata a deliberare in via definitiva avrebbe rappresentato una buona premessa per l'efficacia dell'azione di Governo. Si potrebbe però ritenere che, per quanto estraneo al rapporto fiduciario, il Senato avrebbe potuto esercitare una pressione politica sul procedimento legislativo asimmetrico; che le sue proposte di modifica, ancorché non vincolanti, sarebbero state

prese seriamente in considerazione dalla maggioranza di governo. Non solo. Si sarebbe potuto immaginare un margine di manovra politica lasciato al Senato dalla stessa disciplina del procedimento legislativo¹⁵.

Si consideri però che il Governo avrebbe potuto utilizzare lo strumento della posizione di una questione di fiducia e così marginalizzare del tutto il ruolo del Senato: una questione di fiducia posta sul testo approvato dalla Camera neutralizza la possibilità del Senato di deliberare proposte di modifica. Il Senato avrebbe invece mantenuto un peso enorme nel procedimento legislativo per le leggi ad approvazione paritaria. Questa unica ipotesi di conservazione delle logiche del bicameralismo perfetto avrebbe potuto infatti incidere in modo significativo sul continuum Governo-maggioranza, perché le materie di cui al primo comma dell'articolo 70 Cost., sono decisamente rilevanti per l'indirizzo politico di qualsiasi governo (si pensi alle leggi che danno attuazione alle normative europee e alle possibili sanzioni che possono derivare da un ritardo o da un inadempimento) e la mancanza di un rapporto fiduciario con l'esecutivo avrebbe sottratto il Senato alle pressioni che quest'ultimo avrebbe potuto invece esercitare sulla Camera dei deputati. Ciò avrebbe comportato il rischio, qualora le Camere non avessero trovato un accordo, di uno stallo legislativo su procedimenti e materie di grande rilievo¹⁶.

I poteri normativi del Governo: la decretazione d'urgenza

Nell'esperienza pregressa la necessità del Governo di incidere sul procedimento legislativo ha condotto a un abuso della decretazione d'urgenza, trasformata da esercizio eccezionale del potere normativo primario in iniziativa legislativa rinforzata. Una volta che tale necessità fosse stata soddisfatta dalla disciplina di cui all'articolo 72, comma 7, Cost., che avrebbe attribuito al Governo la possibilità di chiedere l'approvazione a data certa, si sarebbe dovuta imporre una "interpretazione oggettiva" dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza che giustificano l'adozione dei decreti legge. E in effetti uno sguardo d'insieme porta a concludere che la revisione costituzionale realizzasse un bilanciamento tra il riconoscimento di un grande potere di influenza del Go-

verno sul procedimento legislativo e una riduzione della possibilità di farsi esso stesso legislatore.

Così i nuovi commi 4 e 5 dell'art. 77 Cost. avrebbero introdotto nel testo costituzionale due distinte tipologie di limiti alla decretazione d'urgenza: il primo in relazione ad ambiti materiali che le vengono sottratti, il secondo rispetto alla struttura normativa che i decreti legge potranno assumere. In forza dell'art. 77, comma 4, Cost., il Governo non avrebbe potuto adottare decreti legge nelle materie di cui all'articolo 72, comma 5, Cost. (materia costituzionale, delegazione legislativa, conversione di decreti legge, autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, approvazione di bilanci e consuntivi; quanto alla materia elettorale sono consentiti decreti legge soltanto in relazione alla disciplina del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni) né reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge¹⁷ e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi; né ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento. Quasi tutti questi limiti sono già previsti all'articolo 15, comma 2, della legge n. 400 del 1988 che, per altro, si limita a dichiarare norme implicite nella logica del testo costituzionale (cfr. Corte costituzionale sentenza n. 220 del 2013, su cui torneremo tra poco).

Si potrebbe così sostenere che rispetto a questo specifico aspetto la riforma non avrebbe realmente novellato la disciplina del decreto legge¹⁸. Sarebbe però una conclusione affrettata. L'esplicitazione dei limiti alla decretazione d'urgenza deve infatti essere letta nella prospettiva sistematica di cui abbiamo detto. E nello stesso senso sarebbe stata orientata la disciplina di cui al comma 4 dell'articolo 77, in forza della quale i decreti avrebbero recato misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. Essa riproduce, elevandolo al rango costituzionale, il contenuto del terzo comma dell'articolo 15 della legge n. 400 del 1988.

Rispetto a quest'ultima disposizione aveva avuto modo di pronunciarsi la Corte costituzionale con la sentenza n.220 del 2013 con la quale ha dichiarato la illegittimità della riforma delle Province, disposta dal decreto-legge n. 201 del 2011 e dal decreto-legge n. 95 del 2012. Essa ha dichiarato (n.12.1 del Considerato in diritto) che

I decreti legge traggono la loro legittimazione generale da casi straordinari e sono destinati a operare immediatamente, allo scopo di dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità. Per questo motivo, il legislatore ordinario, con una norma di portata generale, ha previsto che il decreto-legge debba contenere "misure di immediata applicazione" (art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*). La norma citata, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012), che entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo, in quanto recanti, come nel caso di specie, discipline mirate alla costruzione di nuove strutture istituzionali, senza peraltro che i perseguiti risparmi di spesa siano, allo stato, concretamente valutabili né quantificabili, seppur in via approssimativa.

Con la stessa sentenza (n.12.1 del considerato in diritto) la Corte ha chiarito che "norme ordinamentali, [...] non possono essere interamente condizionate dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sulle stesse nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di 'casi straordinari di necessità e d'urgenza'".

Il decreto legge non può quindi essere utilizzato per introdurre norme "di portata ordinamentale", che richiedano o presuppongano ulteriori interventi normativi¹⁹. L'espressione ed esplicitazione di ciò che, per la giurisprudenza della Corte, doveva ritenersi intrinseco alla natura stessa del decreto legge sarebbero avvenute, dopo la riforma, a opera di una disposizione costituzionale.

Ciò avrebbe permesso di sdrammatizzare una questione piuttosto delicata posta dal progetto di riforma costituzionale e relativa al procedimento di approvazione della legge di conversione dei decreti legge. Il novellato secondo comma dell'art. 77 Cost. avrebbe disposto che "Quando in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il governo adotta,

sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alla Camera dei deputati, anche quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere. La Camera dei deputati, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce entro cinque giorni”.

Il testo ci dice chiaramente che il Governo avrebbe potuto adottare decreti legge anche in (alcuni) dei casi per i quali era prevista l’approvazione delle leggi con procedimento simmetrico: “anche quando la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere”. Ma esso ci dice anche che i decreti avrebbero dovuto essere presentati per la conversione alla Camera dei deputati. E su questo aspetto si apre la questione interpretativa. Si può ritenere che la legge di conversione avrebbe dovuto essere approvata con procedimento simmetrico o asimmetrico secondo che essa riguardi o meno le ipotesi di cui al primo comma dell’art. 70 Cost., e che l’obbligo di presentare i decreti alla Camera istituisce un mero vincolo procedurale: la conversione dei decreti, anche con procedimento simmetrico, avrebbe dovuto prendere avvio dalla Camera²⁰.

Questa interpretazione è per altro confortata dalla disciplina dell’iniziativa legislativa dei Consigli regionali di cui all’art. 121, comma 2, Cost. che avrebbe previsto che essi dovessero indirizzare le proposte di legge alla Camera dei deputati anche rispetto a ipotesi comprese nel primo comma dell’art. 70 Cost. Inoltre lo stesso articolo 70, comma 1, Cost., avrebbe disposto che le leggi ivi menzionate potessero essere abrogate in modo espresso solo da leggi dello stesso tipo. Questa lettura non considera però altri elementi testuali decisivi.

Dal punto di vista sostanziale il secondo comma dell’articolo 77 Cost. avrebbe stabilito che il Governo adotta i decreti legge “sotto la sua responsabilità”, responsabilità che, sul piano politico, avrebbe potuto essere fatta valere solo dalla Camera dei deputati²¹. Dal punto di vista formale, poi, il sesto comma dello stesso articolo, avrebbe disciplinato l’esame del Senato ai sensi dell’articolo 70, terzo e quarto comma, in termini generali, quale fase necessaria per l’approvazione di ogni disegno di legge di conversione²².

Alla luce di questi elementi è possibile ritenere che la disciplina della approvazione delle leggi di conversione avrebbe rappresentato una

deroga rispetto alla prescrizione di cui all’articolo 70, comma 1, Cost. Si potrebbe sostenere che questa deroga avrebbe attribuito al Governo un arbitrario potere di scelta del procedimento legislativo, attraendo nella sfera della sola maggioranza parlamentare la deliberazione di tematiche sulle quali avrebbe dovuto normalmente pronunciarsi anche il Senato. Ma questa preoccupazione sarebbe stata superata, come abbiamo anticipato, dalla espressa costituzionalizzazione di limiti che escludono la decretazione d’urgenza per interventi di carattere strutturale/ordinamentale.

In effetti, se confrontiamo la disciplina di cui ai commi 4 e 5 dell’articolo 77 con quella del primo comma dell’articolo 70, possiamo concludere che lo spazio per i decreti legge nelle materie di competenza legislativa bicamerale simmetrica sarebbe stato davvero molto esiguo.

	Materia costituzionale	Materia elettorale	Misure di immediata applicazione
le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali,	espressamente esclusa decretazione d’urgenza		
le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche,			Norme ordinamentali
le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti i referendum e le altre forme di consultazione popolare,		espressamente esclusa decretazione d’urgenza	
le leggi che determinano l’ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei comuni e delle città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni,		espressamente esclusa decretazione d’urgenza	Norme ordinamentali

la legge che determina le modalità di partecipazione alla formazione e attuazione della normativa europea,			Norme ordinamentali
la legge che stabilisce i casi di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di Senatore,		espressamente esclusa decretazione d'urgenza	
la legge che stabilisce le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato,		espressamente esclusa decretazione d'urgenza	
le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea,			Norme ordinamentali
la legge che disciplina l'ordinamento di Roma capitale,			Norme ordinamentali
le leggi che attribuiscono ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni ordinarie (116, comma 3),			Norme ordinamentali
le leggi di procedura sul potere estero delle regioni (117, commi 5 e 9),			Norme ordinamentali
le leggi che disciplinano i poteri sostitutivi del Governo e i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando sia stato accertato lo stato di grave dissesto dell'ente (120, comma 2),			Norme ordinamentali
le leggi che stabiliscono i principi fondamentali relativi al sistema di elezione e ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della giunta regionale e dei consiglieri regionali;		espressamente esclusa decretazione d'urgenza	
le leggi che stabiliscono il limite per gli emolumenti dei membri degli organi regionali			Norme ordinamentali
leggi stabiliscono i principi per promuovere l'uguaglianza di genere nella rappresentanza,		espressamente esclusa decretazione d'urgenza	
le leggi che disciplinano le ipotesi di distacco ed aggregazione di comuni da regione a regione (132, comma 2).			Norme ordinamentali

La tabella ci mostra che la decretazione d'urgenza avrebbe incontrato, in molti casi, il limite espresso per materia e che, nelle altre ipotesi, avrebbe finito per trovare ampia applicazione il limite strutturale della "immediata applicazione", posto che si sarebbe trattato di materie che avrebbero dovuto essere disciplinate prevalentemente da "norme ordinamentali".

Il Governo avrebbe quindi potuto adottare decreti legge nelle materie di cui al primo comma dell'art.70 Cost., che non fossero espressamente menzionate dal quarto comma dell'art. 77 Cost., solo "per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili". Rispetto a questi non pare insensata l'adozione di un procedimento di conversione più agile.

Il controllo del Senato sull'azione amministrativa e sulle politiche pubbliche

Se dall'ambito della legislazione ci spostiamo a quello della amministrazione dobbiamo sottolineare che l'art. 55 Cost. avrebbe assegnato al nuovo Senato una serie di rilevanti competenze di controllo-ispezione. Esse sarebbero consistite nella valutazione delle attività delle pubbliche amministrazioni e delle politiche pubbliche; nel concorso alla verifica sull'attuazione delle leggi dello Stato; e nel concorso all'espressione sui pareri delle nomine di competenza del governo.

Uno sguardo al diritto costituzionale comparato suggerisce di prendere in considerazione l'esperienza francese.

Con la revisione del 2008 (legge costituzionale n.2008-724 del 23 luglio 2008) è stato modificato l'articolo 24 della Costituzione francese prevedendo espressamente che il Parlamento eserciti una funzione di controllo sull'azione del Governo e una valutazione delle politiche pubbliche. La Costituzione francese attribuisce tali funzioni indistintamente al Parlamento, pertanto esse saranno esercitate da entrambe le Camere: anche il Senato, che non è titolare del rapporto di fiducia, può quindi valutare l'azione e le politiche del Governo. Il Senato francese esercita la funzione di controllo attraverso strumenti classici dell'azione parlamentare quali le mozioni, le interrogazioni e le inchieste. Accanto a essi la funzione di valutazione ha assunto una propria autonomia con la crea-

zione di “uffici” e “delegazioni”, istituiti con legge (e quindi con una scelta politica approvata da entrambe le Camere) incaricati di monitorare specifici aspetti delle politiche pubbliche e di tenerne informati il Senato. Ma l’aspetto di maggiore interesse è rappresentato dalla istituzione degli “organi di controllo extra-legislativi”. Si tratta di organi presenti solo al Senato e costituiti con decisioni dell’Ufficio di presidenza o introdotti da specifiche norme regolamentari.

Si possono così distinguere i gruppi di studio, che sono lo strumento più risalente e operano nell’ambito delle commissioni permanenti, la MECSS (Mission d’évaluation et de contrôle de la sécurité sociale), istituita nel 2006 nell’ambito della Commissione affari sociali; e soprattutto le “Delegazioni senatoriali”. Queste ultime sono disciplinate dal paragrafo XVII bis del Regolamento del Senato così come modificato dal decreto n.2009-95 del 7 aprile 2009. Si tratta della “Delegazione senatoriale alle collettività territoriali e al decentramento” e della “Delegazione senatoriale allo sviluppo”. Le delegazioni senatoriali hanno il potere di dialogare con le commissioni permanenti e di ottenerne la collaborazione e formulano proposte che possono essere discusse in sessione plenaria dal Senato.

Complessivamente considerato il peso della attività di controllo e valutazione del Senato francese non può certo dirsi irrilevante. Benché non si traduca in alcuna forma istituzionalizzata di sanzione la valutazione di controllo del Senato ha un seguito significativo nel dibattito pubblico francese. Dobbiamo però notare che esso non dipende dalla formale attribuzione di competenze ma, se così si può dire, dalla consapevolezza di sé che il Senato ha sempre avuto nella storia della quinta Repubblica.

Alla luce di questa ultima considerazione se torniamo a riflettere sulle attribuzioni formali del Senato italiano dopo la riforma non possiamo stabilire quale ne sarebbe stata la reale portata. Paragonate a quelle della seconda Camera francese esse sarebbero state, per certi aspetti più ampie, per altri meno efficaci. Se, da una parte, la valutazione delle politiche pubbliche e delle attività delle pubbliche amministrazioni e la verifica dell’impatto delle politiche europee sui territori gli sarebbero state conferite in via esclusiva (le altre attribuzioni sarebbero state in concorso, dobbiamo ritenere con la Camera dei deputati)²³, dal-

l’altra il suo potere di inchiesta sarebbe stato limitato solo a materie concernenti le autonomie territoriali (nuovo testo dell’art. 82) e senza la previsione del rispetto, nella sua composizione, della proporzione dei vari gruppi.

Come nota Stefano Sicardi

Al di là degli ondeggiamenti lessicali ci si trova di fronte a un complesso di attività che possono, ovviamente, restare sulla carta o, invece, venire progressivamente a costruire un ruolo se non principale, comunque assai significativo per il nuovo Senato. Sfiducia è stata espressa da chi, in particolare sulla funzione di valutazione ex post delle politiche pubbliche, ha ritenuto del tutto sproporzionato questo compito rispetto alle presumibili capacità operative del nuovo Senato; o ha visto una discrasia nelle competenze “europee” di palazzo Madama a fronte della sua uscita dal rapporto di fiducia. D’altronde, si è affermato che “il rendimento dell’istituzione si misurerà sulla effettiva, efficace tenuta” del rapporto Stato, enti territoriali e UE; e, a uno sguardo complessivo sulle competenze prima ricordate, si è affermato che “il testo di revisione contiene una sfida, che un nuovo Senato che non si rassegni a venire subito dequotato a ‘camera muerta’ dovrebbe saper raccogliere fino in fondo. È indubbio comunque che tali attività (come, d’altronde, anche le altre) potranno esplicarsi e poi svilupparsi solo in presenza di un forte supporto delle strutture parlamentari serventi e nel quadro di un’organizzazione dei lavori ben pianificata e poi rispettata²⁴.”

Il ruolo del Presidente della Repubblica e lo statuto dell’opposizione.

Il ruolo del Presidente della Repubblica rappresenta un aspetto assai problematico per una definizione del regime parlamentare italiano²⁵. Con la transizione degli anni Novanta del secolo scorso verso forme di democrazia maggioritaria il Capo dello Stato ha infatti assunto un peso assai rilevante nelle dinamiche della forma di governo. E ciò ha rappresentato un aspetto paradossale della situazione politico-costituzionale italiana. Autorevole dottrina ha segnalato che in un contesto maggioritario l’ambito dei poteri presidenziali dovrebbe restringersi poiché

se il sistema maggioritario consegue l'obiettivo naturale per cui viene adottato – cioè il rafforzamento della maggioranza e del raccordo tra Parlamento e Governo attraverso cui realizzare un indirizzo politico omogeneo e stabile – l'asse delle decisioni politiche fondamentali è inevitabilmente destinato a radicarsi entro la sfera del Governo, con la conseguenza che i poteri presidenziali saranno da un lato, indotti a ridurre il loro tasso di politicità, dall'altro a rientrare nei confini di un "controllo-garanzia" diretto a garantire soltanto le condizioni che consentono alla maggioranza di governare. [...] Una democrazia maggioritaria in grado di raggiungere un adeguato livello di funzionalità dovrebbe, pertanto, determinare, sul piano dell'esercizio dei poteri del Capo dello Stato, le conseguenze seguenti: a) un accentuato distacco della posizione del Presidente della Repubblica dalla sfera di elaborazione dell'indirizzo politico di maggioranza ed in particolare dall'area dell'esecutivo; b) una attenuazione nell'impiego dei poteri di iniziativa e di indirizzo e nei poteri di esternazione presidenziali. Su questo piano – a Costituzione invariata – il Presidente della Repubblica è destinato indubbiamente a restare un "garante attivo" della Costituzione, ma l'elemento dell'"attivismo" dovrebbe tendere naturalmente a smorzarsi; c) un rafforzamento nell'esercizio dei poteri presidenziali di "controllo-garanzia" in senso stretto, destinati a controbilanciare il maggior peso politico assegnato, attraverso la legge elettorale, alle forze di maggioranza²⁶.

Questa ricostruzione del ruolo del Capo dello Stato presuppone però un contesto di democrazia maggioritaria, modello Westminster, sufficientemente consolidata. Essa si caratterizza per una relativa omogeneità politica che, essendo determinata dal reciproco riconoscimento dei partiti in campo, trova nella regola dell'alternanza, sostenuta da un rigoroso statuto dell'opposizione, il principio regolatore capace di portare all'equilibrio tra unità della maggioranza e unità nazionale.

Questo modello di democrazia maggioritaria non è però quello che si è venuto a realizzare in Italia. Già all'inizio degli anni Novanta la struttura tendenzialmente bipolare del sistema dei partiti si è caratterizzata per una forte disomogeneità, sia esternamente, tra i poli, che in molte circostanze non si riconoscono reciprocamente la dignità di interlocutori politici, sia internamente ai poli, che aggregano partiti ideo-

logicamente e socialmente anche molto distanti²⁷. Né del resto si può seriamente parlare di uno statuto dell'opposizione²⁸ che le consenta di presentarsi, non solo in chiave di contrapposizione alla maggioranza di governo, ma piuttosto come forza politica che attende essa stessa di divenire maggioranza²⁹.

In questo particolare contesto la parti politiche hanno avvertito e vissuto l'alternanza non già come una naturale garanzia della democraticità del sistema, ma piuttosto come una ipotesi da contrastare con ogni mezzo una volta raggiunto il governo del paese. Da ciò discende che le politiche di maggioranza si sono orientate alla massimizzazione del risultato politico conseguito, tanto nella prospettiva della permanenza al governo (realizzazione del programma sulla base di una dialettica interna alla sola coalizione), quanto in quella di un futuro passaggio all'opposizione (predisposizione di misure atte a rallentare la futura realizzazione del programma degli avversari, anche con interventi sul piano costituzionale, svilito a mero luogo di contrapposizione partitica).

L'equilibrio tra unità nazionale e unità della maggioranza, nella cui garanzia si risolve la funzione del Presidente della Repubblica, non può pertanto essere lasciato a una spontanea autoregolazione di cui mancano i presupposti. Così la necessità di richiamare, in tale contrapposizione, i principi comuni dell'unità nazionale, di evitare che la loro portata sia limitata da una lettura unilaterale da parte della maggioranza, ha richiesto l'intervento del Presidente della Repubblica quale garante attivo dell'indirizzo politico costituzionale.

L'attivismo presidenziale non è venuto pertanto a smorzarsi ma ha finito, piuttosto, con l'essere enfatizzato³⁰.

Se in una democrazia parlamentare orientata alla rappresentazione proporzionale degli interessi, per natura compromissoria, il compito di garante politico del Presidente della Repubblica consisteva nel tentativo di operare una continua sintesi, fatta di piccoli impulsi e correzioni, in una democrazia maggioritaria del tipo descritto, orientata alla rappresentazione prevalente degli interessi di una parte, il Capo dello Stato è spesso chiamato a una doppia attività: egli è sempre tenuto alla sintesi che gli impone la sua funzione di garante dell'unità nazionale; questa però in molte circostanze non può avvenire prima che egli stesso abbia

formulato l'antitesi rispetto alla tesi costituita dall'indirizzo politico di maggioranza. Il Presidente della Repubblica è stato indotto a interventi più visibili e più frequenti, dovendosi fare carico, prima di procedere alla sintesi, di dar voce agli interessi non compresi nell'indirizzo politico di maggioranza³¹.

Nel quadro che abbiamo delineato gli elementi essenzialmente politici tendono a prevalere su quelli istituzionali e a condizionarne il funzionamento. Per questo motivo una riflessione intorno alle ricadute che la riforma avrebbe potuto avere sul ruolo del Presidente della Repubblica nella forma di governo deve tenere conto degli scenari politici che essa avrebbe potuto determinare; e in tale prospettiva occorrerà ancora una volta guardare alla complessiva strategia di riforma e non solo al progetto di revisione costituzionale.

Rispetto al problema della disomogeneità politica, interna alle forze di maggioranza e tra forze di maggioranza e di opposizione, il modello proposto dalla legge n.52 del 2015 potrebbe rappresentare uno sviluppo positivo: il superamento delle logiche di coalizione dovrebbe infatti portare a una semplificazione del quadro, utile in un senso e nell'altro. Sul piano della stabilità delle maggioranze i modelli elettorali costruiti sulla logica di coalizione tendevano ad aggregare forze politiche eterogenee che una volta conseguito il risultato elettorale faticavano a garantire la formazione di un indirizzo politico. L'attribuzione di un premio di maggioranza di lista dovrebbe scongiurare questo pericolo.

Il percorso elettorale dovrebbe inoltre penalizzare le forze minori e condurle al bivio tra l'assorbimento in quelle maggiori o la progressiva scomparsa dalla scena politica. Ciò dovrebbe determinare la caduta progressiva delle opzioni estreme, produrre una maggiore omogeneità politica e quindi sdrammatizzare l'alternanza; indipendentemente dal fatto che il quadro si caratterizzi verso il bipartitismo o il multipartitismo.

In altri termini l'applicazione della legge elettorale dovrebbe condurre alla formazione di maggioranze stabili e di opposizioni credibili.

Quanto al progetto di riforma costituzionale dobbiamo notare che al rafforzamento del continuum Governo-Parlamento, ovvero Governo-maggioranza parlamentare, non sarebbe stata affiancata una definizione dello statuto dell'opposizione. L'articolo 6 del progetto di legge costituzionale si sarebbe limitato a introdurre, al secondo comma dell'art. 64

Cost., la disposizione per cui "I regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni".

Lo statuto delle opposizioni viene dunque solo menzionato dalla disposizione costituzionale ma il suo contenuto sarebbe stato rinviato alla scelta del regolamento della Camera.

L'unica novella costituzionale che avrebbe attribuito un potere diretto alla opposizione sarebbe stato il nuovo secondo comma dell'art.73 Cost. in forza del quale un quarto dei membri della Camera dei deputati avrebbe potuto ricorrere alla Corte costituzionale per un controllo preventivo della legge elettorale. Il progetto di legge costituzionale non avrebbe quindi enfatizzato il ruolo dell'opposizione elevandolo a funzione di controllo. Il controllo sull'azione del Governo e della sua maggioranza sarebbe stato ancora essenzialmente affidato al Presidente della Repubblica.

In tale prospettiva avrebbe dovuto essere letta la nuova disciplina del procedimento di elezione del Capo dello Stato che avrebbe imposto la condivisione della scelta da parte della opposizione parlamentare. Ma non meno significativa sarebbe stata la riforma del potere di rinvio là ove si sarebbe stabilito che (art. 74, comma 2 e l'art.77, comma 3) se esercitato in relazione a leggi di conversione dei decreti legge esso avrebbe comportato una proroga di trenta giorni della validità di questi ultimi. Gli effetti di questa innovazione avrebbero potuto essere differenti, secondo lo sviluppo delle dinamiche interne alla forma di governo.

Da una parte si può affermare che al Capo dello Stato sarebbe stato tolto uno strumento di *moral suasion* sul Governo e la sua maggioranza: il rinvio della legge di conversione equivale a decadenza certa del decreto; così che al Presidente della Repubblica è oggi sufficiente minacciarlo per esercitare una forte influenza. D'altro canto però non si può escludere che la "sdrammatizzazione" degli effetti del rinvio avrebbe indotto il Capo dello Stato a ricorrervi più frequentemente, e che quindi la sua azione di *moral suasion* non ne sarebbe risultata rafforzata.

Conclusioni

Ci siamo domandati se il superamento del bicameralismo perfetto e la conseguente distribuzione dei poteri tra le Camere avrebbe potuto condurre al risultato perseguito dal progetto di riforma costituzionale. Sulla base delle rapide osservazioni che precedono possiamo concludere che l'attuazione del disegno di riforma avrebbe dovuto senza dubbio condurre a una stabilizzazione del continuum Governo-maggioranza parlamentare la cui azione di governo avrebbe però potuto essere rallentata dalla interferenza politica del Senato che avrebbe conservato sicuramente poteri di grande impatto sulla funzione legislativa e avrebbe potuto esercitare un controllo rilevante sulle politiche pubbliche e sulla azione delle pubbliche amministrazioni.

La vera grande incognita sarebbe stata rappresentata proprio dal Senato: molto dell'equilibrio tra i poteri di governo sarebbe dipeso dal grado di consapevolezza politica raggiunto dalle classi dirigenti regionali nell'interpretare le funzioni della seconda camera.

Verosimilmente vi sarebbe stata una prima fase di assestamento nella attuazione della riforma nella quale un ruolo rilevante sarebbe stato giocato dalla Corte costituzionale per quel che concerne l'interpretazione delle attribuzioni legislative delle camere e dei poteri del Governo sul procedimento legislativo. Ma soprattutto un ruolo decisivo sarebbe stato ancora quello del Presidente della Repubblica; e non solo nella fase di assestamento immediatamente successiva alla approvazione della legge di revisione costituzionale. Il Capo dello Stato avrebbe conservato il suo ruolo attivo, come abbiamo visto anomalo, nel nostro regime parlamentare, in ragione della definizione debole dello statuto dell'opposizione.

Note

1. Cfr. M. Cavino, *Le fonti del diritto*, in S. Sicardi, M. Cavino, L. Imarisio, (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna, il Mulino, 2015; pagg.385 e ss.

2. Cfr. T.F. Giupponi, *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo*, in "Rivista AIC", n.3, 2015; pag. 2 e ss.
3. Cfr. N. Lupo, G. Piccirilli, *Introduzione. I percorsi delle riforme istituzionali nella XVII legislatura*, in Id., (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari "sotto stress"*, Bologna, il Mulino, 2016; pag.16 e ss.
4. Cfr. D. Capitano, *L'evoluzione della forma di governo nella riforma costituzionale del Governo Renzi*, in "Forumcostituzionale", 18 febbraio 2016; pag. 7 e s.
5. Così G. Zagrebelsky, *Loro diranno, noi diciamo*, Laterza, Bari, 2016; pag. 42.
6. Dobbiamo dire che G. Zagrebelsky non si rivolge col suo pamphlet alla comunità scientifica. Si tratta di un intervento di propaganda in vista del referendum confermativo che ha portato l'autore a comprimere i concetti in slogan piuttosto che a svilupparli con argomenti.
7. Cfr. A. Di Giovine, *Le forme di governo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari, 2009; pag.738.
8. A. Di Giovine, A. Mastromarino, (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007.
9. Differenti sono le valutazioni. Si vedano da ultimo M. Dogliani, *Le ragioni del No: possiamo permetterci di vivere "senza Costituzione"?*, in "federalismi.it", 20 luglio 2016, pag. 6, che parla di "sudditanza del Parlamento verso il Governo", e A. Morrone, *Verso un governo nazionale della Repubblica? Note brevi sulla riforma costituzionale*, ivi, pag. 6, che, al contrario, sostiene che "il superamento del bicameralismo paritario ha come conseguenza di rendere il processo di governo nazionale costituzionalmente più forte".
10. L'art.39, comma 9, della legge di revisione costituzionale recante norme transitorie dispone che "Fino all'adeguamento del regolamento della Camera dei deputati a quanto previsto dall'articolo 72, settimo comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 12 della presente legge costituzionale, in ogni caso il differimento del termine previsto dal medesimo articolo non può essere inferiore a dieci giorni".
11. Il disegno di legge di revisione costituzionale escludeva da questo procedimento anche l'approvazione delle leggi di conversione dei decreti legge e di delegazione legislativa.
12. Cfr. R. Romboli, *Le riforme e la funzione legislativa*, in "Rivista AIC", n. 3, 2015; pag. 10.
13. In linea generale la Camera dispone comunque di un termine massimo compreso tra i quarantanove/cinquanta giorni e i sessantaquattro/sessantacinque giorni, per approvare la legge. (Il termine può variare nel *dies ad quem* secondo che la Camera sia in grado di deliberare definitivamente sulle proposte di modifica del Senato lo stesso giorno in cui sono state deliberate o il giorno successivo; esso è calcolato, nella variazione tra minimo e massimo ri-

spetto all'ipotesi che il termine sia o non sia esteso di quindici giorni, tenendo conto del fatto che i tempi della Camera devono essere compatibili con possibili proposte di modifica del Senato deliberate utilizzando la massima estensione dei termini disponibili: che sia stato chiesto l'esame il quinto giorno dopo la trasmissione e siano state deliberate modifiche il quindicesimo giorno dopo la richiesta d'esame). Questo termine massimo consentirebbe certo uno spazio sufficiente al dibattito parlamentare. La sua estensione presuppone però che non si dia alcun rilievo alle possibili proposte di modifica da parte del Senato. In tale prospettiva cfr. T. Guarnier, *Rischi e aporie del procedimento legislativo a data certa*, in "Federalismi.it", *Focus riforma costituzionale*, 2 marzo 2016, 10 e s.: "dai 70 giorni previsti in caso di procedimento a data certa devono sottrarsi almeno 20 giorni e che i rimanenti 50 per l'esame della Camera devono dividersi fra la prima e la seconda deliberazione. A meno che non si voglia privilegiare la prima fase, che è l'unica certa, svuotando però di senso l'eventuale delibera della seconda camera e trasformandola in un mero "costo" in termini di giorni (costo che si fa particolarmente gravoso, considerata l'estrema scarsità del tempo a disposizione per il dibattito parlamentare). Tale ultima ipotesi, peraltro, non appare verosimilmente perseguibile per i progetti di legge di cui all'art. 70, comma 4, ove si richiede il raggiungimento della maggioranza assoluta alla Camera per potersi discostare dalle modifiche proposte dal Senato. È chiaro, infatti, che in questo caso la necessità di un approfondito esame si ripresenti anche in seconda battuta e che sarebbe di conseguenza necessario dividere equamente i tempi previsti per il procedimento prioritario. La risultante sarebbe, insomma, al netto dei 20 giorni assegnati all'eventuale esame del Senato, 25-30 giorni per il primo esame della Camera dei deputati; 25-20 giorni per la votazione in via definitiva (nell'ambito dei quali occorre considerare tanto i tempi di esame della Commissione, che del voto articolo per articolo e del testo complessivo). La prima deliberazione potrebbe dunque doversi svolgere entro 25-30 giorni, senza avere alcuna certezza dell'utilità del sacrificio: la seconda camera potrebbe optare di non procedere all'esame o di non suggerire modifiche. Tale privazione, inoltre, andrebbe a vantaggio di una camera – il Senato – non legata al Governo dal vincolo fiduciario ed il cui ruolo in sede di procedimento prioritario appare del tutto marginale, come emerge dalla circostanza che sulla scelta del procedimento (e, dunque, anche sulla scelta di dimezzare i tempi del Senato) decide la sola Camera dei deputati, o dalla considerazione che dell'eventuale proroga del termine può giovare solo quest'ultima, mentre al Senato sono assegnati sempre 15 giorni, quale che sia il grado di semplicità o complessità del disegno legislativo". Pur condividendo le perplessità dell'autrice pare di poter affermare che, anche per le ragioni da lei esposte, si affermerà una lettura assai riduttiva del ruolo del Senato che porterà a una enfaticizzazione della prima deliberazione della

Camera dei deputati.

14. T. Guarnier, *Rischi e aporie*, cit., 15, ricordando che la Camera, in seconda lettura ha eliminato dal disegno di legge costituzionale la previsione del voto bloccato per le leggi approvate a data certa, afferma che "Il mancato divieto della combinazione dei due istituti, sul quale la dottrina ha giustamente appuntato una preoccupata attenzione, non farebbe altro che riproporre in rinnovati termini le medesime problematiche che oggi siamo chiamati ad affrontare quando guardiamo al ricorso alla decretazione d'urgenza combinata al voto di fiducia in sede di conversione o alla questione di fiducia posta nell'ambito di un disegno di delega legislativa o su un maxi-emendamento governativo. Per tali ragioni appare indispensabile che la legislazione attuativa e il regolamento della Camera siano conseguenti *sino in fondo* all'eliminazione del voto bloccato dalla disposizione in esame, non solo non introducendo vincoli all'emendabilità dei disegni di legge discussi in via prioritaria, ma anche prevedendo il divieto di apporre la questione di fiducia ove sia stato avviato tale procedimento". Questo rilievo non è condivisibile. Esso non tiene nella giusta considerazione il quadro complessivo della riforma orientata a costituzionalizzare dinamiche di influenza dell'esecutivo sul Parlamento che sono la cifra comune di tutte le democrazie occidentali.

15. Cfr. S. Staiano, *Le leggi monocamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, in "Rivista AIC", n.1, 2016; pag. 5. "Su questo secondo versante, gli elementi di scambio potrebbero essere molti, anche già messi in campo in diverso assetto dei poteri parlamentari: mancato esercizio dell'iniziativa da parte del terzo dei componenti del Senato cui ne è attribuita la facoltà; esercizio dell'iniziativa in forma puntuale, cioè con la presentazione di un testo normativo alternativo a quello deliberato dalla Camera (in tal modo radicalizzando e rendendo più ristretto il margine di trattativa) ovvero in forma di proposte più generiche, da tradurre in testo normativo a cura della Camera (non molto diversamente da quanto avviene per la sede redigente in Commissione, con un campo ampio di negoziazione); mancata deliberazione o deliberazione nei trenta giorni. Tutti elementi concepiti come conferenti alla negoziazione politico-parlamentare. Ne è conferma il fatto che quando si tratta di legge di bilancio, per la quale si vuole ridurre il campo della negoziazione, non c'è scelta in ordine all'iniziativa, poiché i disegni di legge sono sottoposti comunque al Senato".

16. Sarebbe certo stato preferibile, su questo aspetto, seguire da vicino il modello francese cui la riforma pare essersi, sotto altri profili, ispirata. L'articolo 45 della Costituzione francese stabilisce infatti che qualora le Camere, dopo la seconda lettura, non riescano ad approvare una legge nel medesimo testo, il Primo ministro o i Presidenti delle Camere (secondo che si tratti di un progetto o di una proposta di legge) possono ottenere la convocazione di una commis-

sione bicamerale paritetica avente il compito di elaborare una proposta condivisa in ordine agli aspetti controversi. Questa procedura può essere attivata dal Governo anche dopo la sola prima lettura, da parte di ciascuna Camera se le Conferenze dei Presidenti non vi si sono congiuntamente opposte. Il Governo può sottoporre all'esame delle Camere la proposta della commissione rispetto alla quale non sono ammessi emendamenti diversi da quelli autorizzati dallo stesso Governo. Qualora la commissione non arrivi a una proposta o questa non sia accolta dalle Camere, il Governo può investire della approvazione definitiva della legge la sola Assemblea nazionale. Una soluzione "alla francese" era stata adottata dal disegno di legge di revisione costituzionale A.S. 2544-D, del 2005, che all'articolo 70, comma 3, secondo e terzo periodo, disponeva: "Se un disegno di legge non è approvato dalle due Camere nel medesimo testo i Presidenti delle due Camere possono convocare, d'intesa tra di loro, una commissione, composta da trenta deputati e da trenta senatori, secondo il criterio di proporzionalità rispetto alla composizione delle due Camere, incaricata di proporre un testo unificato da sottoporre al voto finale delle due Assemblee. I Presidenti delle Camere stabiliscono i termini per l'elaborazione del testo e per le votazioni delle due Assemblee. Qualora il Governo ritenga che proprie modifiche a un disegno di legge, sottoposto all'esame del Senato federale della Repubblica ai sensi del secondo comma, siano essenziali per l'attuazione del suo programma approvato dalla Camera dei deputati, ovvero per la tutela delle finalità di cui all'articolo 120, secondo comma, il Presidente della Repubblica, verificati i presupposti costituzionali, può autorizzare il Primo ministro ad esporne le motivazioni al Senato, che decide entro trenta giorni. Se tali modifiche non sono accolte dal Senato, il disegno di legge è trasmesso alla Camera che decide in via definitiva a maggioranza assoluta dei suoi componenti sulle modifiche proposte".

17. L'articolo 15, comma 2, lettera c), della legge n.400 del 1988 vietava la reiterazione nei soli casi di mancata conversione per voto contrario delle Camere. La novella costituzionale codifica invece l'orientamento della giurisprudenza costituzionale consolidatosi a partire dalla sentenza n.360 del 1996. In argomento cfr. M. Cavino, *Le fonti del diritto*, cit.; pag. 341 e s.

18. Parla espressamente di "Costituzione bilancio" R. Romboli, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit.; pag. 14.

19. Il decreto legge potrà pertanto rinviare a regolamenti di esecuzione ma non a regolamenti di attuazione.

20. Al contrario R. Tarchi, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n.1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, in "Osservatorio sulle fonti", febbraio 2014; pag.19, riconosce nella necessaria presentazione alla Camera l'argomento per sostenere la natura asimmetrica del procedimento di approvazione delle leggi di conversione. Come diremo

tra poco si tratta però di un argomento non rilevante a fronte di altri decisivi per la stessa soluzione.

21. Cfr. G. Brunelli, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale. Profili problematici*, in "Rivista AIC", gennaio 2016; pag. 8.

22. Cfr. D. Chinni, *Interventi diretti e indiretti sulla decretazione d'urgenza nel disegno di legge di revisione costituzionale. Primi appunti*, in "Rivista AIC", Osservatorio costituzionale, giugno 2015; pag.2 e s.

23. L'art. 70, 6 comma, nuovo testo, (in versione immutata dal progetto originario) prevede che "il Senato della Repubblica può, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei Deputati".

24. Cfr. S. Sicardi, *Il nuovo bicameralismo previsto dalla riforma del 2016*, in M. Cavino, L. Conte, L. Imarisio, S. Sicardi, G. Sobrino, C. Tripodina, *La riforma respinta*, in corso di pubblicazione per i tipi di il Mulino, Bologna.

25. M. Cavino, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, Giuffrè, 2008; A. Sperti, *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino, Giappichelli, 2010; O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo*, Napoli, Jovene, 2010; V. Lipopolis, G.M. Salerno, *La repubblica del presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, il Mulino, 2013.

26. E. Cheli, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1999; pag. 331 e ss.

27. Cfr. A. Di Virgilio, *La politica delle alleanze: stabilizzazione senza coesione*, in S. Ceccanti, S. Vassallo, *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, il Mulino, Bologna, 2004; pag.187 e ss.

28. Nell'impianto della Costituzione le garanzie dell'opposizione erano fornite dalla applicazione estensiva del criterio di proporzionalità (in argomento cfr. S. Sicardi, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1984; pag.152 e ss.) sostanzialmente superato con il passaggio alla impostazione maggioritaria.

29. Cfr. G. Guzzetta, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in S. Ceccanti, S. Vassallo, (a cura di), *Come chiudere la transizione*, cit., pagg. 304 e ss.; G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, vol. I, Padova, CEDAM, 2004⁶; pag. 278.

30. Cfr. in tal senso l'evoluzione dell'analisi dello stesso E. Cheli, *La riforma mancata*, Bologna, il Mulino, 2000, pag.68 e ss. Sul punto anche S. Merlini, *I presidenti della Repubblica*, in

G. Pasquino, (a cura di), *La politica italiana. Dizionario critico 1945-95*, Bari, Laterza, 1995; pag.118; C. De Fiore, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. di dir. cost.*, 2002; pag.175 e ss.

31. Cfr. in tal senso C. Chimenti, *L'opposizione parlamentare nella nostra democrazia maggioritaria*, in "Quaderni costituzionali", 2002; pag.744, che sottolinea come il Presidente della Repubblica sia stato chiamato a svolgere una azione di controllo sull'indirizzo politico del governo comprensiva anche di quelle attività che in precedenza "competevano" all'opposizione, oggi impegnata, in forza delle nuove logiche, in una campagna elettorale lunga quanto la legislatura che la vede in minoranza. Nello stesso senso cfr. S. Labriola, *Il Presidente della Repubblica: da garante ad arbitro? (Qualche riflessione su avvento del maggioritario e forma di governo)*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. III, Napoli, Jovene, 2004; pag.1236 e ss.

Libertà e partecipazione

Franco Castelli

Le foto di questo inserto dedicato alla ripresa della vita politica democratica in Alessandria, dopo la Liberazione e negli anni del dopoguerra (1945-1948) provengono dall'archivio fotografico Isral, appartenenti per la maggior parte al piccolo ma interessante "fondo Lozza". Si tratta di immagini che documentano l'attività politico-culturale di Stelio Lozza (1906-1975), insegnante e militante protagonista nelle file del PCI, cui aveva aderito dopo l'8 settembre 1943. Dopo il periodo resistenziale (in cui operò come responsabile della stampa e organizzatore di formazioni partigiane garibaldine e GL nell'Alessandrino e nell'Oltrepo pavese), nell'aprile 1945 fu dal CLN nominato provveditore agli studi per Alessandria, carica che gli fu tolta nell'ottobre dello stesso anno per contrasti con democristiani e liberali. Delegato di Alessandria al V Congresso nazionale del PCI (Roma, dicembre 1945-gennaio 1946), vi presentò un interessante e innovativo progetto di riforma scolastica.

Deputato alla Camera nella prima e nella seconda legislatura, responsabile per il gruppo comunista nella VI Commissione (Istruzione e belle arti), assessore all'Istruzione per il Comune di Alessandria tra il 1960 e il 1964.

Le prime quattro foto appartengono a due momenti assembleari dell'ottobre 1945:

la prima (con il palco degli oratori) è il Congresso provinciale della Federazione PCI di AL del 12-13 ottobre 1945, svoltosi nella sede del Dopolavoro Ferroviario. Sul palco, riconoscibili (da sin.) un giovanissimo Giorgio Guazzotti, Ercole Ferraris, Ambrogio Belloni, Wanda Aiassa al microfono, Oreste Villa. Notevole, la disarmante, commovente scenografia "povera" che fa da sfondo alle spalle degli oratori: quella enorme Falce e Martello con stella che sovrasta il palco, fatta con la carta