



# NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

E. ROSSI, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, 2016, pp. 288.

**I**n ragione del superamento del bicameralismo perfettamente paritario, verso cui l'assetto istituzionale italiano sembra intenzionato a dirigersi, occorre interrogarsi su molteplici questioni. Qualora la riforma costituzionale, approvata in via definitiva dalla Camera dei Deputati nella seduta del 12 aprile 2016 (con 361 voti favorevoli, 7 contrari e 2 astenuti), dovesse superare il referendum previsto per la metà di ottobre ed entrare quindi in vigore, si determinerebbe un'importante modifica dell'attuale architettura istituzionale, da realizzarsi attraverso una profonda revisione del Senato così come pensato dai Padri costituenti e che ha funzionato, tra alti e bassi, fino ad oggi.

Il volume di Emanuele Rossi rappresenta un valido strumento per approfondire ogni utile sfaccettatura ed innovazione della riforma costituzionale, analizzata in prospettiva pratica, sia per quanto riguarda i punti di forza, sia relativamente ai suoi punti di debolezza. Come dichiarato dall'Autore stesso nell'introduzione – e così come emerge dalle pagine del testo *ivi* trattato – lo scopo principale non è quello di giudicare la riforma, quanto piuttosto quello di analizzarla nel profondo cercando di “*spiegare, con la massima obiettività (...) quello che verrebbe scritto nel testo costituzionale*” (pag. 11).

Da un punto di vista strutturale, il volume si articola in sei sezioni. Nella prima, intitolata “Il cammino verso la riforma”, Rossi ripercorre in maniera sommaria – ma necessaria – i precedenti tentativi di riforma del sistema bicamerale succedutisi negli anni, a partire dal decalogo Spadolini del 1982 e dalle proposte avanzate dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presieduta dall'on. Aldo Bozzi del 1983, per arrivare alle conclusioni cui sono giunte nel 2013 sia il Comitato dei dieci saggi – nominato dall'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano –, sia dalla Commissione dei trentacinque esperti nominata dall'allora Presidente del Consiglio dei Ministri Enrico Letta.

Come opportunamente evidenziato dall'Autore, sulla base delle sollecitazioni espresse dal Capo dello Stato sulla urgente e improrogabile necessità di ridisegnare l'architettura costituzionale e tenuto conto delle conclusioni cui è giunta la Commissione dei 35 esperti, il Governo ha presentato un disegno di legge che delinea la riforma costituzionale recante disposizioni “per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione”(A.S.1429), il cui procedimento di approvazione, iniziato al Senato l'8 aprile 2014 e durato due anni, è stato particolarmente lungo e travagliato. Difatti, come emerge dalle pagine introduttive del volume – e dall'intensa cronaca parlamentare –, i tentativi ostruzionistici sono stati assai rilevanti (si ricorda le migliaia di emendamenti presentati sia in sede di Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato, che in sede di *plenum*), benché il ddl in questione si ponga l'obiettivo di riformare la Costituzione secondo il procedimento previsto dall'art. 138 Cost..

Le principali critiche riportate nel volume – e vieppiù manifestate dalla dottrina – riguardano non solo l'ampiezza della riforma – che investe circa un terzo degli articoli della Costituzione – ma altresì il fatto che sia il Governo a farsi promotore di una riforma costituzionale, giacché “*la revisione costituzionale dovrebbe restare fuori dalla logica della contrapposizione tra maggioranza e opposizione, come anche dall'ambito delle funzioni assegnate al Governo*” (cit. pag. 29). E nel riportare taluni episodi, Rossi è in sintonia con quegli autori che hanno criticato il generale malcostume parlamentare che rende sempre più distante l'attuale Parlamento rispetto all'Assemblea Costituente.

Tra gli intenti principali del disegno di legge costituzionale si pone innanzitutto il superamento del bicameralismo perfettamente paritario, da realizzarsi attraverso l'adozione di un modello differenziato, in virtù del quale alla Camera dei deputati – la sola che sarà chiamata a rappresentare la Nazione e ad essere titolare esclusiva del rapporto di fiducia con il Governo – spetta “la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa – ossia il potere di approvazione in via definitiva delle leggi, escluse quelle costituzionali – e quella di controllo sull'operato del Governo”. Difatti, secondo quanto disposto dall'articolo 1 del ddl, che modifica l'art. 55 Cost., l'assetto costituzionale delineato con la riforma viene profondamente mutato. Ed è nella sezione II del volume che si approfondisce il “nuovo Senato”, con riguardo alla composizione e alla sua organizzazione interna, partendo proprio dal nuovo art. 55, in virtù del quale verrebbe a modificarsi il Senato della Repubblica – inizialmente ridenominato Senato delle Autonomie – non solo per quanto riguarda la sua natura di organo rappresentativo delle Istituzioni territoriali, ma anche per quanto riguarda: l'elettorato passivo, in quanto potranno essere eletti Senatori Consiglieri regionali o Sindaci; la modalità di elezione dei Senatori, che non sarà più popolare diretta, ma avverrà tramite un'elezione di secondo grado basata sul metodo proporzionale e che dovrà avvenire “in conformità delle scelte

espresse dagli elettori”; la composizione numerica, in quanto il Senato sarà composto da 95 Senatori rappresentativi delle Istituzioni territoriali, da 5 Senatori che possono essere nominati dal Capo dello Stato (ossia i cittadini che hanno illustrato la patria per altissimi meriti, la cui carica durerebbe sette anni senza possibilità di essere nuovamente nominati) e dagli ex Presidenti della Repubblica. Tali aspetti sono analizzati approfonditamente sia per quanto riguarda i pro, sia per quanto riguarda i contro, in ragione della supposta mancanza di coerenza ed omogeneità nella rappresentanza. In particolare, nel ripercorrere l’iter di approvazione dell’emendamento Finocchiaro, Rossi evidenzia come non sia ancora chiaro come avverrà la conformità dell’elezione dei Senatori rispetto alle scelte dei cittadini, in quanto il Testo della riforma rinvia alla legge statale. Non solo, richiamando quanto sancito dall’art. 121, in ragione del quale *“il sistema di elezione ... è disciplinato con legge della Regione nei limiti dei principi”* paventa il rischio che, poiché la normativa elettorale per l’elezione dei Consigli regionale è una legge regionale, vi potranno essere 21 leggi diverse. Si prosegue analizzando le modalità di attribuzione dei seggi alle Regioni, in ragione di quanto previsto dal terzo comma dell’articolo 57 Cost., in considerazione del quale nessuna Regione potrà avere un numero di senatori inferiore a 2 e che le province autonome di Trento e di Bolzano ne avranno 2. Ciò si aggiunge al vigente quarto comma dell’articolo 57 Cost., il quale dispone che la ripartizione dei seggi tra le Regioni debba essere effettuata in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall’ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti, con la finalità di garantire la diversa consistenza della popolazione di ogni Regione.

Per effetto delle modifiche apportate in sede referente al Senato, inoltre, il Presidente della Regione non sarà più membro necessario della Camera alta, in ragione del fatto che la sua eventuale designazione dipenderà dalla sua appartenenza al Consiglio.

Con riguardo al tema dell’organizzazione interna del nuovo Senato, Rossi approfondisce taluni aspetti che, come ovvio che sia, saranno demandati al nuovo Regolamento: composizione delle commissioni permanenti, gruppi parlamentari, diritti delle minoranze, etc.

La seconda parte della II sezione analizza, invece, una delle tematiche strettamente connesse con l’obiettivo della riforma, ossia quella relativa alle funzioni del Senato: secondo quanto previsto dal ddl Renzi-Boschi, viene soppressa la sua compartecipazione alla relazione fiduciaria con il Governo e ridimensionata la sua partecipazione al procedimento legislativo, che diviene una mera facoltà di proporre modifiche, eccezion fatta per le leggi di rango costituzionale. Si precisa come al Senato non spetti solo la rappresentanza degli enti territoriali, ma anche ulteriori compiti esercitati in concorso ed in via esclusiva, quali: il raccordo tra l’Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica; la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea e la valutazione del relativo impatto. Ad esso spetta altresì la verifica dell’attuazione delle leggi statali, la "valutazione

dell'impatto delle politiche pubbliche" ed il concorso all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge. Un punto da chiarire saranno le modalità attraverso cui il Senato svolgerà tali compiti e da cui dipenderà la sua "effettiva capacità di assolverli". (cit. pag. 74).

In linea generale, le modifiche apportate dal disegno costituzionale si riflettono altresì sul procedimento legislativo, attraverso una differenziazione di poteri spettanti alle due Camere nel procedimento di formazione delle leggi. Pur mantenendo immutate le competenze legislative per entrambe le Assemblee per quanto riguarda le leggi ad approvazione "bicamerale paritaria" – le cui categorie sono espressamente indicate dalla Costituzione –, in tutti gli altri casi la competenza spetta esclusivamente alla Camera dei Deputati, presso la quale devono essere presentati *tutti gli altri progetti di legge*. In tal modo, benché l'obiettivo della riforma sia quello di un'incisiva razionalizzazione, Rossi individua l'esistenza di 9 procedimenti diversi che dipendono essenzialmente dal ruolo che spetterà al Senato e che ritiene possano essere fonte di complicazione dell'intero quadro legislativo. In particolar modo, per quanto attiene alle leggi a prevalenza monocamerale, poiché l'esame del Senato è solo eventuale (in quanto attivato previa richiesta avanzata da 1/3 dei componenti) e limitato alla delibera di "proposte" di modificazione e su cui la Camera si pronuncia in via definitiva, si ritiene che ad esso spetterebbe solo l'eventuale formulazione di proposte di modifica e che la decisione di avanzare o meno tali proposte potrebbe essere il frutto di un negoziato "*sul contenuto della legge tra i due rami del Parlamento*" (cit. pag 96). Andando oltre, Rossi si interroga anche sulle modalità attraverso cui tali proposte saranno formulate (emendamenti puntuali o riformulazioni integrali?).

Una novità assoluta e di estrema rilevanza è quella introdotta dall'art. 72 settimo comma, relativa al cd. "voto a data certa", che conferisce poteri procedurali al Governo nel procedimento legislativo presso la Camera, comportando un concreto rafforzamento del suo ruolo all'interno dell'Istituzione parlamentare e palesandosi anche come strumento alternativo alla decretazione d'urgenza. Infatti, grazie al voto a data certa il Governo avrebbe la facoltà di chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del suo programma venga iscritto con priorità all'ordine del giorno, per essere sottoposto a pronuncia in via definitiva della Camera entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione. I rischi opportunamente evidenziati potrebbero essere quelli legati ad un utilizzo di tale istituto "come clausola di stile", in quanto spetta al Governo stesso la facoltà di richiedere il voto a data certa. Non solo, dall'analisi del testo Rossi rileva che sembrerebbero non essere state preventivate le ipotesi di un eventuale voto contrario da parte della Camera poiché, in linea teorica il Governo, in caso di voto contrario, sarebbe tenuto a dimettersi. Ma come si concilia ciò con quanto invece disposto dall'art. 94 Cost.?

L'obiettivo principale di tale previsione sarebbe quello di rafforzare le prerogative del Governo agevolando il procedimento di approvazione dei disegni di legge di sua iniziativa indicati come essenziali per l'attuazione del programma e, al tempo stesso, ridurre sia il ricorso sistematico alla questione di fiducia e al maxi-emendamento, sia al fenomeno distorsivo della decretazione d'urgenza. Anche quest'ultima è stata oggetto di attenzioni da parte del Legislatore che, apportando modifiche all'art. 77 Cost., ha previsto la costituzionalizzazione e l'irrigidimento dei limiti introdotti dalla legislazione ordinaria (legge 400/1988) per quanto riguarda il contenuto dei decreti-legge e dell'emendabilità dei relativi disegni di legge di conversione. Inoltre, è stato introdotto il divieto di disciplinare con decreto-legge le materie coperte da riserva di Assemblea (costituzionale ed elettorale, delegazione legislativa, conversione in legge di decreti, autorizzazione a ratificare trattati internazionali e approvazione di bilanci e consuntivi), da cui però è stata esclusa, durante l'esame in sede referente, la disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni.

Molto interessante, anche per le osservazioni fatte, è il paragrafo relativo al procedimento di approvazione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, dove sono poste in evidenza le problematiche derivanti dalle tempistiche e dal senso complessivo della disposizione.

Di estrema rilevanza è anche l'analisi di merito e procedurale relativa al ricorso preventivo alla Corte Costituzionale per quanto attiene la legittimità costituzionale delle leggi elettorali di Camera e Senato, ritenuta necessaria a seguito delle vicende che hanno riguardato la legge 270/2005 (il cd. *Porcellum*) e la storica sentenza 1/2014, con la quale la predetta legge è stata dichiarata parzialmente incostituzionale. Per evitare il futuro ripetersi da tali inconvenienti, il Parlamento ha colto l'occasione per introdurre un controllo preventivo, benché astratto e dunque sganciato dalla applicazione concreta della legge, che sospende la promulgazione fintanto che la Corte non si sia espressa.

A conclusione della sezione, l'Autore, nel riportare talune considerazioni d'insieme sul procedimento legislativo, osserva che la paventata lentezza del procedimento legislativo non sia direttamente imputabile al bicameralismo perfettamente paritario e che concreti sono i rischi di un contenzioso tra i due rami del Legislativo, nonostante il sacrificio richiesto al Senato. La soluzione possibile sarà raggiungibile solo attraverso la prassi che si auspica possa "*indirizzarsi positivamente a risolvere i numerosi problemi che le previsioni costituzionali lasciano aperti*" (cit. pag. 142)

La IV Sezione si focalizza invece sulle novità riguardanti gli altri organi costituzionali – e non solo – che in alcuni casi si sono rese necessarie in ragione della direttrice principale della riforma, ossia il superamento del bicameralismo perfettamente paritario: di grande rilievo sono le modifiche introdotte al Parlamento in seduta comune, ai quorum richiesti per l'elezione sia del Presidente della Repubblica, sia dei giudici della Corte Costituzionale.

Per quanto riguarda il primo aspetto, pur lasciando intatta la possibilità di convocare il Parlamento in seduta comune, tale organo verrebbe a modificarsi dal punto di vista numerico: non più 945 parlamentari (cui si aggiungono i deputati regionali in occasione dell'elezione del Capo dello Stato) ma circa 725 membri. Tale variazione, ad opinione dell'autore, avrà concrete ripercussioni sul “peso delle due componenti”.

La Presidenza dell'organo rimarrebbe quella della Camera, fatta eccezione per i casi in cui il Magistrato dell'Assemblea di Montecitorio fosse chiamato ad espletare compiti di supplenza del Capo dello Stato. In questo caso spetterebbe al Presidente del Senato convocare e presiedere il Parlamento in seduta comune, sebbene il Regolamento e l'Ufficio di Presidenza rimangono quelli della Camera (con tutte le difficoltà del caso, prima tra tutte quella del Presidente del Senato che, qualora fosse chiamato a presiedere il Parlamento, dovrà confrontarsi con un Regolamento e con l'applicazione di precedenti di cui non è avvezzo).

Per quanto riguarda invece l'elezione degli organi costituzionali, cambia non solo il collegio elettorale, ma altresì i quorum richiesti. All'elezione del Presidente della Repubblica non parteciperanno più i delegati regionali (la cui previsione verrebbe ragionevolmente abrogata) ed inoltre il quorum richiesto sarebbe modificato: maggioranza dei due terzi per i primi tre scrutini, maggioranza dei tre quinti dell'Assemblea dal quarto scrutinio, maggioranza dei tre quinti dei votanti dal settimo. Per l'elezione dei giudici costituzionali, invece, è eliminata la competenza del Parlamento in seduta comune ed introdotta l'elezione disgiunta: tre giudici eletti dalla Camera, due dal Senato. In entrambi i casi Rossi rileva talune e motivate perplessità, evidenziando che sarebbe stato possibile *individuare soluzioni capaci di scongiurare i rischi di un eccessivo peso della Camera* rispetto al Senato.

Nella V Sezione, invece, l'Autore analizza il secondo pilastro della riforma, ossia le modifiche introdotte al Titolo V della Parte II della Costituzione, ritenute oramai improcrastinabili in ragione dell'impossibilità di gestire ulteriormente l'eccessivo contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni, avviatosi a seguito della legge costituzionale 3/2001 che ha trasformato – per riprendere la celebre formulazione di Valerio Onida – la Corte Costituzionale in “Corte dei Conflitti” (cfr. pag. 173).

La sezione, dunque, viene inaugurata con un'analisi puntuale dell'ordinamento regionale, cercando di approfondire quelle che sono state definite le ragioni della “riforma della riforma”: essendo oramai il contenzioso dinnanzi alla Corte Costituzionale ingigantitosi eccessivamente, anche a causa dell'attivismo statale, si rende necessario intervenire sul testo della Costituzione, sebbene le ragioni del contenzioso siano altresì ravvisabili nelle norme dettate per l'attuazione delle disposizioni costituzionali. Inoltre, numerosi problemi ha generato la “potestà concorrente” che, qualora la riforma costituzionale dovesse superare il referendum previsto per la metà di ottobre, verrebbe

espunta dalla Carta, in ragione di un sensibile riaccentramento delle competenze legislative effettuato sulla base di una giurisprudenza costituzionale oramai consolidata.

Alcune perplessità destano da un lato il terzo comma dell'art. 117, relativo alle materie, sia a livello di formulazione che di sostanza e che potrebbe non essere in grado di “*superare in modo significativo il livello di contenzioso costituzionale*” (cit. pag. 185); dall'altro il quarto comma del medesimo articolo, riguardante la cd. “clausola di supremazia”, che legittimerebbe lo Stato ad intervenire in materie non riservate alla sua competenza esclusiva facendo appello alla “tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica”.

Nell'analizzare gli articoli del ddl Renzi-Boschi relativi alla soppressione delle Province (l'uno) ed al potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e delle autonomie locali (l'altro), Rossi opera alcune considerazioni di metodo e di merito. Se da un lato osserva che l'obiettivo di espungere il riferimento all'ente provinciale dalla Costituzione non comporti automaticamente una sua soppressione *tout court* – anche in ragione dell'approvazione della Legge Delrio – dall'altro osserva che la disposizione relativa al potere sostitutivo subirebbe precisazioni ma non modifiche sostanziali.

Un'ultima notazione appare doverosa in merito alle critiche espresse nel paragrafo intitolato “*il mantenimento dello status quo per le Regioni a statuto speciale*”. Difatti, richiamando il comma 13 della disposizione transitoria n. 39, l'Autore osserva che la penna riformatrice del Legislatore con una disposizione così formulata renderebbe immuni le regioni ad autonomia speciale, in contrasto con quanto invece previsto dalla legge costituzionale 3/2001 ed aprendo la strada a numerosi problemi in sede applicativa.

Nella sesta ed ultima sezione, infine, l'Autore analizza in *primis* il disegno di legge costituzionale sotto il profilo tecnico-normativo, rilevando non solo la presenza di una scarsa precisione a livello formale – il testo sarebbe deficitario dei requisiti necessari per un corretto *drafting* normativo – ma anche criticità sotto il profilo del coordinamento, che non sono ammissibili quando si affronta una revisione così cospicua della Carta. In *secundis* rileva la mancanza di alcune tematiche che sarebbe stato opportuno novellare: forma di governo, ordinamento giudiziario, quorum per il procedimento di cui all'art. 138, razionalizzazione del sistema delle fonti, etc.

Nelle ultime pagine del volume, si riportano infine alcuni appelli di costituzionalisti a favore (Caravita, Ceccanti, Fusaro) e di costituzionalisti contrari (Ferrara, Zagrebelsky, De Siervo), sottolineando l'importanza di un voto informato e consapevole e, al tempo stesso, auspicando che la riforma non venga votata dai cittadini come voto su persona, ma semplicemente “*con un sì o con un no su una legge di riforma della Costituzione (...) se la legge di riforma faccia della nostra una Costituzione migliore oppure no*”. (cit. pag. 223).

Giuliaserena Stegher