

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il progetto si articola in diversi capi, sistematicamente coordinati e suddivisi con riferimento ai singoli Titoli della parte seconda della Costituzione. In particolare, si compone di trentacinque articoli, ciascuno dei quali volto a modificare un singolo articolo della Costituzione. Un articolo modifica anche una disposizione della legge costituzionale n. 2 del 1967. L'articolo finale reca le norme transitorie.

Il coordinamento non costituisce un elemento meramente estrinseco, bensì consente di configurare una riforma organica, in cui le diverse parti si tengono tra di loro. Ad esempio, è generalmente condivisa l'esigenza di accompagnare l'istituzione di organi rappresentativi delle istanze territoriali con un rafforzamento dell'organo di vertice dell'esecutivo. Al tempo stesso tale rafforzamento può trovare un bilanciamento proprio in una diversa distribuzione, in favore delle autonomie, dei poteri normativi.

Il progetto pertanto si inserisce sul filone delle riforme avviate con la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione. Quella riforma – per unanime opinione – nel momento in cui modificava la forma di Stato, con la valorizzazione del ruolo delle autonomie territoriali, non era accompagnata però da alcuna modificazione alla configurazione degli organi rappresentativi statali (se non in via meramente transitoria ed eventuale) ed alla forma di governo.

Il primo capo riguarda l'istituzione del **Senato federale della Repubblica**. La denominazione prescelta corrisponde alla tipologia di composizione dell'organo, in cui la base regionale della rappresentanza si coniuga con la provenienza dell'eletto da cariche rappresentative locali.

La modificazione concernente il nostro sistema bicamerale, che costituisce ormai un'eccezione tra i principali paesi di democrazia consolidata, nella sua pressoché completa identità di composizione e funzioni dei due rami, si muove lungo una doppia linea portante: l'organizzazione e le funzioni delle due

Camere. Si ritiene che tali profili, sebbene astrattamente scindibili, debbano muoversi insieme e coerentemente. Ciò non solo per geometriche ed astratte ragioni di simmetria, ma altresì per assicurare una corrispondenza tra la costituzione dell'organo e le sue funzioni. L'elemento unificante è costituito invece dall'obiettivo ultimo di dare piena espressione nel Parlamento nazionale alle autonomie regionali.

La scelta adottata esclude che la Camera di rappresentanza territoriale si formi attraverso un meccanismo elettivo di secondo grado, perché esso – come paventava lo stesso Mortati in seno alla Costituente – porterebbe ad annullare l'immediatezza del rapporto rappresentativo fra elettori ed eletti, condizione questa necessaria per l'efficienza politica di ogni Assemblea elettiva.

In fin dei conti, tale scelta si colloca in perfetta continuità con alcune suggestioni già manifestate alla stessa Costituente, in cui venne sottolineato la stretta connessione tra la composizione della seconda Camera e l'istituzione dell'ente Regione, la prima integrazione dell'autonomia della seconda.

Il modello adottato è quello di un Senato elettivo, formato su base regionale e con metodo proporzionale. Tale ipotesi ha quindi prevalso sull'altra opzione consistente in un Senato modello *Bundesrat*, vale a dire composto da membri designati dalle Regioni.

Non è stata accolta l'ipotesi, pur ventilata in varie proposte di legge già presentate, di abbinare l'elezione del Senato federale, su base regionale, a quella dei singoli Consigli regionali. Essa, pur suggestiva, è stata tuttavia reputata potersi prestare al rischio di dar vita a momenti elettorali disomogenei, differenziati, non coerenti, addirittura non prevedibili, a parte l'innegabile elemento di complicazione organizzativa.

Si è invece preferita la strada che rende possibile (salva ovviamente la possibilità di scioglimenti differenziati, come del resto potrebbe avvenire anche a Costituzione vigente) l'abbinamento all'elezione della Camera dei deputati, proprio per favorire un effetto di "trascinamento" della maggioranza che si

afferma nella Camera politica anche nella formazione del Senato, pur nel rispetto della caratterizzazione territoriale che connota e distingue quest'ultima istituzione.

La modificazione dell'articolo 55 della Costituzione, introdotta dall'articolo 1 del disegno di legge costituzionale, è limitata alla denominazione di cui al primo comma, laddove viene richiamato il secondo ramo del Parlamento, oltre alla Camera dei deputati: il Senato federale della Repubblica.

La modificazione dell'articolo 56 interessa il numero complessivo dei deputati, di cui si propone una significativa riduzione, in parallelo con quella del numero dei senatori. Numerose sono le ragioni sottese alla riduzione del numero dei rappresentanti al Parlamento: snellimento delle procedure, controllo e responsabilizzazione degli eletti, adeguamento agli *standard* dei principali Paesi europei. La proposta qui avanzata porta a 400 il numero dei deputati eletti in Italia (con una diminuzione che si avvicina ad un terzo rispetto al numero attuale), cui si sommerebbero i deputati assegnati alla circoscrizione estero. Viene conseguentemente modificato il quarto comma, sì da prevedere - analogamente a quanto oggi disposto - che la ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni nazionali sia riferita ai 400 deputati eletti sul territorio nazionale.

La modificazione dell'articolo 57 della Costituzione, contenuta nell'articolo 3 del disegno di legge costituzionale, interessa la composizione del Senato. Al primo comma, oltre alla modificazione relativa alla denominazione, si precisano le modalità elettive del Senato federale, che debbono essere "a suffragio universale e diretto". Si è ritenuto infatti che il modello tedesco ad elezione indiretta si allontani eccessivamente dalla nostra storia istituzionale e che la natura federale del Senato possa manifestarsi attraverso altri elementi, connessi al radicamento territoriale degli eletti. Rimane evidentemente fermo che l'elezione abbia luogo su base regionale.

Al secondo comma dell'articolo 57 della Costituzione si propone di prevedere che il Senato sia composto da 200 senatori, oltre che dai senatori

assegnati alla circoscrizione estero nonché dai senatori a vita. Anche per il Senato sono state valorizzate le esigenze prima richiamate a giustificazione della riduzione dei deputati. Si è inoltre ritenuto che non sussistano elementi ostativi affinché i senatori a vita non debbano continuare a far parte della Camera territoriale e che anzi possano trovare al suo interno una piena valorizzazione del loro ruolo e della loro esperienza, anche in relazione ad un'esperienza costituzionale ormai consolidata.

Il terzo comma contiene poi la previsione espressa delle modalità elettive del Senato, da svolgersi attraverso: a) sistema proporzionale; b) rappresentanza territoriale da parte dei senatori. La relativa disciplina è rimessa alla legge dello Stato.

Il carattere proporzionale del sistema elettorale del Senato si ricollega alla rappresentatività dei territori ed al fatto che il Senato non è collegato al Governo dal rapporto fiduciario. Pertanto, occorre seguire un percorso diverso rispetto a quello che contraddistingue il sistema di elezione della Camera dei deputati, volto invece a soddisfare in via primaria la governabilità e quindi a favorire la formazione di stabili maggioranze.

Il quarto comma individua infine un limite minimo per ogni Regione di cinque senatori, rispetto agli attuali sette, ferma restando la clausola derogatoria per Molise (con due senatori) e Valle d'Aosta (con uno).

La modificazione dell'articolo 58 della Costituzione è volta in primo luogo ad abrogare la vigente disposizione che attribuisce l'elettorato attivo per il Senato agli elettori che hanno compiuto i venticinque anni di età. Anche per il Senato – per effetto di questa modifica – troverà applicazione l'articolo 48 della Costituzione, quale norma di carattere generale in materia di elettorato attivo. Come per la Camera dei deputati, saranno pertanto elettori i cittadini che hanno raggiunto la maggiore età.

Si prevede poi che l'elettorato passivo spetti a tutti gli elettori che abbiano compiuto i venticinque anni di età, come già previsto per la Camera dall'articolo

56 vigente. Si è così delineata una perfetta simmetria per l'età richiesta ai fini dell'elettorato attivo e passivo per Camera e Senato.

Il medesimo articolo 58 introduce poi un requisito di eleggibilità, che costituisce una prima estrinsecazione, di rango costituzionale, di quel radicamento territoriale dei senatori già rimesso al legislatore ordinario dall'articolo 57. Infatti si stabilisce che sono eleggibili a senatori coloro che hanno ricoperto o ricoprono cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali, all'interno della Regione, o siano stati eletti senatori o deputati nella Regione. L'esperienza maturata in ambito locale dall'eletto consentirà di esprimere all'interno del Senato quelle istanze territoriali di cui l'organo medesimo è espressione.

La modificazione dell'articolo 59, secondo comma, intende chiarire, dopo l'affermazione nel corso del tempo di interpretazioni e prassi discordi, che il numero totale dei senatori a vita di nomina presidenziale è pari ad un massimo di cinque unità. Viene così esclusa l'altra interpretazione in base a cui ciascun Presidente può nominare fino a cinque senatori a vita.

L'articolo 60 viene poi modificato per coordinamento, prevedendosi che Camera e Senato federale della Repubblica sono eletti per cinque anni.

La modificazione concernente l'articolo 64 della Costituzione interessa in primo luogo i *quorum* necessari per le deliberazioni delle Camere. Ferma restando la disposizione sul *quorum* strutturale e funzionale già prevista per le deliberazioni delle Camere dal terzo comma, si propone di caratterizzare sotto un profilo funzionale la natura territoriale del Senato, richiedendo per la validità delle sue deliberazioni anche la presenza di senatori eletti in almeno un terzo delle Regioni.

La seconda modificazione è volta a delineare alcune garanzie per le opposizioni, per assicurare un adeguato bilanciamento, nella sede parlamentare, tra i diritti di queste ultime e la valorizzazione del ruolo dell'esecutivo (e della sua maggioranza). E' da segnalare in primo luogo il rilievo costituito

dall'inserimento in Costituzione di un principio del genere, dopo una sua prima e parziale affermazione all'interno dei regolamenti parlamentari. Inoltre, tale disposizione non può che riferirsi alla Camera dei deputati, all'interno della quale troverà sede il rapporto fiduciario Governo – Parlamento e, pertanto, potranno individuare con chiarezza una o più opposizioni che si contrappone ad una maggioranza che sostiene il Governo. Si è inteso porre un principio, piuttosto che indicare una serie di funzioni tipizzate in cui si esprima il ruolo delle opposizioni.

La disposizione rinvia dunque al regolamento della Camera, che deve garantire in via generale i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare. Sono poi riservati alle stesse opposizioni i tempi per l'esame di loro proposte e iniziative, con previsione del voto finale. Si assicura in Costituzione un rilievo autonomo alle opposizioni (non necessariamente aggregate in un'unica coalizione), cui è riconosciuto un vero e proprio diritto di fare valere ed esporre le proprie posizioni, in una contrapposizione dialettica con la maggioranza. In questo caso – come già si è verificato con la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione – è da segnalare la caratteristica metodologica secondo la quale le modificazioni costituzionali confermano e consolidano disposizioni già introdotte nell'ordinamento dalla normazione di rango subcostituzionale: dalle leggi ordinarie nel caso del Titolo V e dai regolamenti parlamentari nel caso dei diritti delle opposizioni.

La modificazione all'articolo 65 della Costituzione è volta a precisare che la legge concernente la determinazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore, è approvata dal Parlamento secondo il procedimento necessariamente bicamerale, poi disciplinato dall'articolo 70, terzo comma.

La modificazione relativa all'articolo 67 prevede che i deputati ed i senatori rappresentano la Nazione e la Repubblica ed esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato.

La modificazione dell'articolo 69, analogamente a quella relativa all'articolo 65, è volta a precisare che la legge con cui viene stabilita l'indennità parlamentare deve essere approvata secondo il procedimento di cui all'articolo 70, terzo comma, ovverosia secondo un procedimento bicamerale paritario, esplicitandosi in particolare che non possano esservi differenze sull'indennità parlamentare tra Camera e Senato; previsione quest'ultima non del tutto pleonastica in un sistema che vede il superamento del bicameralismo perfetto.

L'articolo 70 disciplina il procedimento legislativo davanti alle due Camere. La diversità nella formazione dei due organi e nel tipo di rappresentanza non può che determinare una distinzione anche nelle funzioni delle due Camere. Numerose e pienamente fondate sono state le critiche che si sono appuntate sul nostro bicameralismo paritario, in cui Camera e Senato svolgono funzioni del tutto analoghe nel procedimento legislativo. Si è più volte verificato che i reiterati fenomeni di *navette* tra i due rami abbiano determinato il protrarsi dei tempi, che si sono talora rivelati inadeguati ai tempi richiesti da una moderna democrazia alle proprie istituzioni rappresentative.

L'articolo 70 configura pertanto un "bicameralismo asimmetrico", in cui la Camera dei deputati o il Senato federale, secondo le materie trattate, esaminano in via prioritaria i progetti di legge con possibilità di richiamo da parte dell'altro ramo e decisione definitiva da parte della prima Camera investita per competenza. Il bicameralismo perfetto troverà invece applicazione sia in alcune materie specificamente individuate, sia in via residuale, per alcune tipologie di leggi non altrimenti indicate dall'articolo 117, norma quest'ultima che rappresenta – è bene ricordarlo – la "disposizione-parametro" per un primo riparto delle suddette competenze tra le due Camere.

Al primo comma, l'articolo 70 prevede che spetti alla Camera dei deputati esaminare i disegni di legge concernenti le materie di competenza legislativa esclusiva statale, tra cui sono ricompresi anche quelli attinenti ai bilanci ed al rendiconto consuntivo. Una volta approvati, i disegni di legge sono trasmessi al

Senato federale che li esamina solo nel caso in cui venga avanzata richiesta da parte di un terzo dei suoi componenti, entro dieci giorni dalla trasmissione. Entro i successivi trenta giorni il Senato delibera sul progetto, proponendo eventuali modificazioni sulle quali la Camera decide in via definitiva. Qualora il Senato non proponga modificazioni la legge può essere direttamente promulgata. I termini sono ridotti alla metà per l'esame di disegni di legge di conversione dei provvedimenti di urgenza.

Al secondo comma viene disciplinato il procedimento di esame dei disegni di legge concernenti materie di competenza legislativa statale concorrente, in ordine alle quali il legislatore statale deve quindi limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali. Spetta in queste ipotesi al Senato federale esaminare i disegni di legge ed alla Camera proporre eventuali modificazioni, in maniera del tutto speculare rispetto al procedimento già descritto di cui al primo comma.

Al terzo comma dell'articolo 70 si prevede poi che la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere:

- a) tassativamente, per alcuni disegni di legge in cui le materie trattate, sebbene di competenza esclusiva statale, si intrecciano con le competenze regionali oppure interessano la funzionalità dei due organi rappresentativi. Si tratta dei disegni di legge concernenti la perequazione delle risorse finanziarie, le funzioni fondamentali degli enti locali, il sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato federale;
- b) in via residuale, in ogni altra materia in cui *“la Costituzione rinvii ad una legge dello Stato”*. Al riguardo, sono interessati – a parte i procedimenti speciali disciplinati da specifiche norme costituzionali, come l'articolo 138 – alcune disposizioni a vario titolo rinvenibili nel testo costituzionale, come, ad esempio, l'articolo 119, ultimo comma, sulla determinazione dei principi

fondamentali per l'attribuzione a Regioni ed enti locali del loro patrimonio.

Al fine di evitare quei fenomeni di *navette* cui si faceva innanzi riferimento, si prevede che, nel caso in cui un disegno di legge non sia approvato nel medesimo testo dopo la prima lettura da parte di ciascuna Camera, i Presidenti delle Camere hanno facoltà di convocare, d'intesa tra di loro, una commissione mista paritetica incaricata di proporre un testo sulle disposizioni su cui permane il disaccordo tra le due Camere. Sul testo elaborato dalla Commissione paritetica le due Assemblee deliberano e su di esso non sono ammessi emendamenti.

Uno degli snodi principali del "bicameralismo asimmetrico" delineato dall'articolo 70 è costituito dalla individuazione delle materie trattate dai progetti di legge, elemento quest'ultimo che diventa dirimente ai fini della determinazione del procedimento legislativo.

Occorre allora trovare una soluzione normativa che risolva in via di principio tale punto cruciale. Al fine di non rimettere una valutazione di carattere eminentemente giuridico in capo a decisioni di organi parlamentari collegiali, che come tali si caratterizzerebbero in senso politico, si è ritenuto di individuare nei Presidenti delle Camere – quali supreme magistrature del Parlamento – gli organi preposti alla decisione sulla competenza. Spetta dunque ai Presidenti, d'intesa tra di loro, decidere sulle eventuali questioni relative alla competenza delle due Camere in ordine all'esercizio della funzione legislativa. Tale decisione non è sindacabile.

L'articolo 71, primo comma, della Costituzione, è modificato in maniera consequenziale, in modo da prevedere che l'iniziativa legislativa spetta al Governo ed a ciascun membro delle Camere nell'ambito delle rispettive competenze.

Analogamente, l'articolo 72 è modificato in maniera da prevedere che ogni disegno di legge è presentato alla Camera competente ai sensi dell'articolo 70.

Il terzo comma dell'articolo 72 è modificato in modo da precisare che la possibilità di esame e approvazione di disegni di legge da parte delle Commissioni (in sede legislativa o deliberante) interessa i soli disegni di legge per i quali è richiesto il procedimento necessariamente bicamerale (articolo 70, terzo comma).

Si è tenuto conto così delle numerose critiche avanzate nel corso del tempo nei confronti dell'estensione dell'istituto della sede legislativa nel nostro ordinamento. Inoltre, è sembrato che in un procedimento bicamerale asimmetrico, quale quello di cui ai primi due commi dell'articolo 70, occorra chiamare in ogni caso l'Assemblea alla deliberazione finale su un progetto.

La procedura normale di esame e di approvazione è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa. E' stato soppresso il riferimento alle leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, nonché di approvazione di bilanci e consuntivi, in quanto materie non necessariamente bicamerali e, come tali, già sottratte alla possibilità di approvazione in sede deliberante sulla base della modificazione prevista al terzo comma. E' evidente che – alla luce dei criteri generali di cui al primo e secondo comma dell'articolo 70 – dovrà essere individuata volta a volta la procedura – necessariamente o eventualmente bicamerale - da seguire per l'esame dei disegni di legge di delega, con riferimento alla materia trattata.

Sono poi stati introdotti due ulteriori commi all'articolo 72: il quinto ed il sesto.

In base al quinto comma, il Senato federale della Repubblica, secondo le norme del proprio regolamento, è organizzato in Commissioni, anche con riferimento a quanto previsto dall'articolo 117, ottavo comma. Spetta al Senato esprimere il parere, secondo le norme del proprio regolamento, ai fini dell'adozione del decreto di scioglimento di un Consiglio regionale o di rimozione di un Presidente di Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 126, primo

comma. Cessa pertanto di svolgere tale funzione la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Il sesto comma prevede infine che le proposte di legge di iniziativa regionale adottate da più Assemblee regionali in coordinamento tra di loro sono poste all'ordine del giorno dell'Assemblea nei termini tassativi stabiliti dal regolamento. Si intende così valorizzare il raccordo tra Consigli regionali e Assemblee parlamentari, potenziando il ruolo dell'iniziativa legislativa regionale.

Gli articoli 80 e 81 sono modificati in via di coordinamento. E' stato soppresso il riferimento alle "Camere", in sede di approvazione delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e dei bilanci e consuntivi. Si sottolinea, ad ogni buon conto, che in mancanza di un esplicito richiamo la sede propria ed esclusiva in cui è disciplinato il procedimento legislativo e la distinzione delle funzioni tra le due Camere è, come già sottolineato, l'articolo 70.

L'articolo 5 del Capo II del disegno di legge riguarda la figura del Presidente della Repubblica.

Si esalta, per tale via, il carattere imparziale e neutrale che i Costituenti del 1948 vollero assegnare a questa figura, caratterizzata per la sua concreta influenza sul corretto svolgimento delle attività costituzionali, in qualità di rappresentante dell'unità e continuità dell'ordinamento della Repubblica, pur nella sua complessità.

Il rafforzamento della sua posizione risulta ancor più necessaria – in funzione di efficace "contrappeso" istituzionale – alla luce dei maggiori poteri assegnati, da un lato, alle autonomie locali e territoriali e, dall'altro lato, alla compagine governativa ed in primo luogo alla figura del primo ministro, cui viene peraltro applicato il meccanismo della sostanziale investitura popolare.

Si vuole sottolineare, insomma, la presenza di una istituzione neutrale *super partes* che, con azione essenzialmente di controllo, assicuri che l'attività di governo dei diversi livelli istituzionali della Repubblica – Stato ed autonomie locali e territoriali – si espliciti secondo i parametri costituzionali.

Il progetto modifica il meccanismo elettivo, attraverso la creazione di uno specifico organismo in cui confluiscono tutti gli “elettori del Presidente” (il collegio elettorale), nonché mediante una maggiore partecipazione, in seno all'organismo stesso, della componente regionale.

Ciò in considerazione del fatto che le modalità di designazione all'ufficio del Capo dello Stato sono collegate, oltre che alla forma di governo, anche alla forma di Stato, che nel nostro ordinamento sta assumendo una connotazione sempre più “federale”.

Al riguardo, la previsione di un numero maggiore di rappresentanti regionali testimonia proprio il superamento del concetto di “Parlamento integrato”, in favore della creazione di un apposito “organismo”.

Si segnala, infine, l'eliminazione dell'istituto della controfirma ministeriale in ordine a tutta una serie di atti, generalmente definiti dalla migliore dottrina come “formalmente e sostanzialmente presidenziali”.

Detta previsione risulta pienamente coerente con il nuovo ruolo di garanzia che si intende attribuire – in chiave di maggiore “responsabilizzazione” istituzionale – alla figura del Presidente della Repubblica.

In particolare, si propone di modificare l'articolo 83 della Costituzione, in modo da prevedere l'elezione del Presidente della Repubblica da parte di un “collegio elettorale”, formato dai membri delle due Camere e da un numero di rappresentanti regionali, da determinarsi attraverso parametri fissi e variabili: la parte “fissa” è costituita dall'attribuzione di tre delegati per ciascuna regione, fatta eccezione per la Valle d'Aosta che esprime un solo delegato; la parte “variabile” è invece rappresentata dalla quota ulteriore che viene assegnata a ciascuna regione in funzione del numero di abitanti.

Il procedimento di elezione si basa inoltre sull'applicazione graduale (in senso decrescente) di meccanismi di maggioranza qualificata, da due terzi a tre quinti dei componenti, sino alla maggioranza assoluta, a partire dal quinto scrutinio.

Il modello appena descritto si ispira a quello utilizzato nella Repubblica federale tedesca, dove il Presidente viene eletto dai membri del *Bundestag* e da un numero equivalente di rappresentanti eletti dalle assemblee dei *Laender*.

La modifica relativa all'articolo 85 riguarda essenzialmente l'aumento del termine, da trenta a sessanta giorni, entro il quale il Presidente della Camera dei deputati deve convocare il collegio elettorale che designa il nuovo Presidente.

Essa è ricollegabile, da un lato, alla attuale esiguità del termine di trenta giorni, il decorso del quale senza che il procedimento elettivo abbia avuto esito rischia di configurare – almeno in astratto – come ordinario un regime, quello della *prorogatio*, diversamente ispirato ad esigenze di straordinarietà; dall'altro lato, si vuole garantire al collegio elettorale un momento di maggiore ponderazione e riflessione, utile per una scelta adeguata e largamente condivisa.

All'articolo 86 si sostituisce la dizione “Presidente del Senato” con quella di “Presidente del Senato federale della Repubblica”.

Si tratta di una mera disposizione di coordinamento, resa necessaria dalla nuova configurazione, in senso federalista, della seconda camera.

Nel primo comma dell'articolo 87, come novellato dal presente disegno di legge costituzionale, si definisce il Presidente della Repubblica quale organo di garanzia costituzionale, nonché rappresentante dell'unità federale della nazione.

All'interno dei nuovi compiti specificamente ad esso attribuiti sono previsti quelli relativi alla nomina dei presidenti delle autorità amministrative indipendenti e del Vicepresidente del CSM. Si rammenta, a tale ultimo proposito, che secondo il sistema attuale il Vicepresidente del CSM viene eletto dal medesimo Consiglio fra i membri designati dal Parlamento. E' stato altresì

soppresso il comma concernente il potere presidenziale di autorizzazione alla presentazione alle Camere dei disegni di legge governativi.

Per quanto riguarda l'analisi del nuovo ruolo assegnato al Presidente della Repubblica, ci si è già soffermati nella parte introduttiva.

Preme sottolineare, in questa sede, la particolare importanza che riveste l'introduzione del concetto di "unità federale", atteso che le più evolute strutture statali federali tendono proprio a combinare un sufficiente livello di "diversità" con la "unicità" dell'ordinamento.

Le nuove funzioni attribuite alla persona del Presidente della Repubblica, relative alla nomina dei Presidenti delle Autorità amministrative indipendenti e del Vicepresidente del CSM, risultano in perfetta coerenza con la natura imparziale e indipendente che i predetti organi debbono indefettibilmente rivestire.

Il nuovo articolo 88 è diretto a riformulare il potere di scioglimento anticipato dei due rami del Parlamento (prima della scadenza naturale dell'organo assembleare). In particolare:

- lo scioglimento della Camera dei deputati avviene:
 - a) in assenza di eventi patologici legati alla rottura del rapporto di fiducia, su richiesta del primo ministro, che ne assume la responsabilità. Tale ipotesi trova un contemperamento nel secondo comma, laddove si stabilisce un lasso temporale minimo tra due richieste dello stesso tenore;
 - b) a seguito del venir meno del rapporto di fiducia tra primo ministro e maggioranza parlamentare (che si verifica attraverso gli istituti della questione di governo e della mozione di sfiducia);
 - c) infine, dopo la constatazione dell'impossibilità, da parte del Presidente della Repubblica, di procedere alla nomina di un nuovo primo ministro, resa necessaria dalla morte, dall'impedimento

permanente o dalle dimissioni (per cause diverse da quelle legate alla fiducia) del primo ministro in carica.

- Lo scioglimento del Senato federale avverrebbe invece, secondo lo schema seguito dalla novella dell'articolo 88 della Costituzione, con l'importante delimitazione dell'esercizio di tale potere ai soli casi di "prolungata impossibilità di funzionamento" e nel rispetto dell'istituto del "semestre bianco".

Si osserva in questa sede che, mentre le ipotesi di scioglimento su richiesta del primo ministro ovvero ai sensi dell'articolo 92 (ipotesi di mancanza di fiducia) sono sostanzialmente automatiche, nelle altre ipotesi – dovute per varie ragioni alla prolungata impossibilità di funzionamento del Senato federale, ovvero all'impossibilità di coagulare attorno al primo ministro una maggioranza coerente con l'esito elettorale – il Presidente conserva una più ampia discrezionalità.

Le modifiche relative all'articolo 89 riguardano:

- a) la sostituzione del termine "Presidente del Consiglio" con "Primo ministro". Si tratta pertanto di una mera disposizione di coordinamento testuale con la novità apportata all'interno del successivo articolo 92;
- b) la soppressione dell'istituto della controfirma ministeriale o presidenziale per tutta una serie di atti, tra cui il rinvio ed i messaggi alle camere, la concessione della grazia, la nomina dei giudici costituzionali e del Vicepresidente del CSM, nonché alcune ipotesi di scioglimento delle camere, fatta eccezione per quella richiesta dal Primo ministro.

Come già anticipato, si tratta di una serie di atti che già rientravano in quelli che la dottrina costituzionalistica era solita definire "formalmente e sostanzialmente presidenziali", nell'adozione dei quali il Presidente gode (pur nei limiti della Costituzione) di una ampia sfera di discrezionalità oppure il cui

contenuto viene determinato esclusivamente dalla sua volontà od ancora in quanto, rispetto ad essi, la volontà presidenziale è del tutto autonoma.

Atti per i quali – è bene sottolineare – la controfirma ha sino ad ora assunto, in via marginale, una mera funzione di controllo diretto ad accertarne la sola legittimità formale.

L'articolo 91 sostituisce le parole “Parlamento in seduta comune” con “collegio che lo ha eletto”.

La disposizione è di mero coordinamento con la nuova previsione di cui all'articolo 83, resa peraltro necessaria dalla necessità che il Presidente presti giuramento dinanzi allo stesso organismo che gli ha accordato piena fiducia.

L'articolo 23 del disegno di legge costituzionale riguarda la nuova figura del **Primo ministro**.

Dalle disposizioni interessate, si evince innanzitutto come il primo ministro sia in una certa misura – di fatto ancorché non di diritto – scelto direttamente dall'elettorato. Particolarità, questa, peraltro riscontrabile in buona parte delle democrazie europee, indipendentemente dalla forma di governo.

Il voto dei cittadini, che il Capo dello Stato è tenuto quasi a “ratificare” (si veda l'esempio inglese), costituisce dunque la “fase genetica” della formazione del nuovo Governo, nonché la prima garanzia della sua stabilità e di quella della “maggioranza di indirizzo”, che si estrinseca nel fondamentale asse Parlamento – Governo.

Per tale via, i cittadini recuperano il potere di compiere scelte consapevoli, tra programmi, coalizioni e maggioranze alternative, affidando al tempo stesso un mandato preciso – con tutte le responsabilità ad esso connesse – a chi è chiamato a guidare il paese.

Il modello appena delineato ricalca quello del c.d. “parlamentarismo maggioritario” o “a prevalenza di governo”, in cui il governo, particolarmente stabile (governo di legislatura), dispone di una ampia maggioranza parlamentare

che è in grado di dirigere con fermezza, traendo la sua forza proprio dalla determinante circostanza secondo cui è, di massima, la decisione dell'elettorato ad individuare, senza la negoziazione tra i gruppi parlamentari, il capo della compagine governativa. Al riguardo si è spesso fatto riferimento in modo generico e riassuntivo al cosiddetto "modello Westminster".

Più in generale, si assiste ad un complessivo e significativo rafforzamento della figura del premier, che si estrinseca, tra l'altro:

- a) come appena rilevato, nell'originaria investitura, sostanzialmente popolare;
- b) nel potere di nomina e revoca dei ministri;
- c) nella costituzionalizzazione del programma di governo, quale atto non solo politicamente ma anche giuridicamente rilevante e dunque tale da "imporsi" come direttiva guida per tutti i parlamentari di maggioranza nonché per gli stessi componenti della compagine governativa;
- d) nella possibilità di "determinare" la politica generale del Governo;
- e) nel potere di "dirigere", e non solo di promuovere o coordinare, l'attività dei singoli ministri;
- f) nel potere di richiedere lo scioglimento della Camera dei deputati;
- g) nella fissazione di alcune regole stabilizzatrici, come lo scioglimento dell'assemblea a seguito di eventi patologici riguardanti il rapporto di fiducia.

Con particolare riferimento all'articolo 88, inserito all'interno della disciplina sul Presidente della Repubblica, si osserva che il nuovo potere del Primo Ministro di incidere in modo significativo sullo scioglimento della Camera dei deputati è ovviamente legato alla necessità di superare le eventuali difficoltà politiche dovute ad una maggioranza divisa o comunque non più omogenea, che non consentirebbe la piena ed efficace realizzazione del programma di governo.

Tale prerogativa – tipica del sistema inglese – segue le tendenze prevalenti nel diritto comparato: infatti, nella maggior parte degli ordinamenti parlamentari, pur se non retti da sistemi maggioritari, si riscontra una forte tendenza, ai fini del buon funzionamento del sistema, ad attrarre il potere di scioglimento in capo al vertice dell'esecutivo: ciò che costituisce peraltro un efficace deterrente, in mano al capo del governo in carica, contro i possibili fattori di destabilizzazione interni alla maggioranza stessa.

Di regola, quindi, lo scioglimento anticipato mira ad ottenere un rafforzamento della posizione maggioritaria della coalizione di governo ed è anche utilizzato – in questa prospettiva – come “strumento governativo”.

Il novellato articolo 92 della Costituzione:

- a) introduce la nuova figura del “primo ministro”, in luogo di quella del “Presidente del Consiglio dei ministri”;
- b) prevede la simultanea elezione della Camera dei deputati e della nomina del primo ministro;
- c) stabilisce che la nomina del primo ministro da parte del Presidente della Repubblica avvenga “sulla base dei risultati delle elezioni”, rimandando a tal fine alla legge, oltre che la fissazione di criteri tali da permettere la formazione di stabili maggioranze, anche la determinazione delle modalità attraverso cui consentire al corpo elettorale di “indicare” il candidato alla carica di primo ministro;
- d) prevede la nomina di un nuovo primo ministro in caso di morte, impedimento permanente ovvero dimissioni “slegate” dal rapporto di fiducia del Primo ministro in carica, facendo altresì salvo – nell'ultima delle ipotesi descritte – il potere di scioglimento presidenziale in caso di impossibilità di funzionamento, nel rispetto dei limiti fissati dall'istituto del “semestre bianco”.

La scelta di mutare denominazione al capo dell'esecutivo è resa ancor più necessaria dalla fondamentale esigenza di assegnare al Primo ministro un rilievo

più significativo rispetto alla attuale figura del Presidente del Consiglio, mediante un rafforzamento dei suoi poteri, onde favorire la stabilità e la governabilità, nonché la responsabilità e l'efficacia delle scelte legislative e dell'attività di governo.

Viene ad ogni modo conservata la attuale struttura complessa dell'organo di governo, composto da più organi individuali (primo ministro e singoli ministri) e da un organo collegiale (il Consiglio dei ministri).

Inoltre, da una lettura coordinata con le disposizioni riguardanti il Presidente della Repubblica trova conferma il modello dualista, tipico delle forme di governo parlamentari, in base al quale si assiste ad uno sdoppiamento tra due organi, uno monocratico, il capo dello Stato, con funzioni di garanzia per l'unità e la continuità dell'ordinamento repubblicano, e l'altro collegiale (il governo, variamente definito), in cui si concentra invece il fulcro delle competenze di governo.

La modificazione dell'articolo 93 della Costituzione sostituisce, per evidenti ragioni di coerenza testuale, il termine "Presidente del Consiglio dei ministri" con "primo ministro".

La proposta relativa all'articolo 94 prevede:

- a) la presentazione alle camere del programma di governo, sul rispetto del quale dovrà presentare una relazione a cadenza annuale;
- b) la presentazione della questione di fiducia su una specifica proposta dell'esecutivo (definita anche "questione di governo"), il cui rigetto comporta dimissioni del primo ministro e scioglimento della Camera;
- c) la presentazione, in seno alla stessa Camera dei deputati, di una mozione di sfiducia, sempre nei confronti del primo ministro, la cui approvazione comporta ugualmente lo scioglimento dell'organo assembleare.

Si rileva, in primo luogo, come sia stato previsto l'istituto della cosiddetta "fiducia presunta", in presenza di un'investitura popolare diretta.

Il predetto istituto, proprio dell'ordinamento svedese, evoca una sorta di "parlamentarismo negativo", in base al quale la mancanza di un voto iniziale sulla fiducia non implica "assenza" di un rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, ma soltanto che è l'inesistenza dello stesso a dover essere dimostrata, attraverso i consueti meccanismi della mozione e della questione di fiducia.

Del resto, il voto preliminare di investitura fiduciaria rappresenta una eccezione nel panorama costituzionale contemporaneo, riservato a quegli ordinamenti (tra cui il sistema italiano attuale) in cui la formazione del governo richiede una difficoltosa mediazione del Capo dello stato fra i gruppi parlamentari, e in cui il voto parlamentare si configura come una ratifica della congruità della scelta operata.

Alla stregua dell'esperienza inglese viene inoltre introdotta la novità – presente solo nella prassi costituzionale – della illustrazione del "programma di governo". La funzione di questo documento è di fondamentale importanza: esso, infatti, dopo la sua lettura diviene indirizzo politico dello Stato e, come tale, vincola il Governo a darvi attuazione, costituendo dunque la direttiva generale da porre a fondamento dell'azione coordinata del Governo e della maggioranza che lo sostiene.

Il secondo comma costituzionalizza procedure riconducibili all'istituto della questione di fiducia, la cui disciplina è sino ad ora rimasta relegata ad incidentali previsioni legislative (legge n. 400 del 1988), nonché agli *interna corporis* parlamentari.

Tale previsione, unitamente a quella di cui al terzo comma sulla presentazione di una mozione di sfiducia, testimonia in ogni caso l'esigenza di stabilire un rapporto di forte corrispondenza tra primo ministro designato e maggioranza parlamentare, così da garantire la stabilità e l'efficienza governativa.

L'articolo 26 del disegno di legge costituzionale è volto a modificare l'articolo 95 della Costituzione. Si prevede, rispetto all'attuale testo vigente:

- a) la nomina e la revoca dei ministri da parte del solo primo ministro, e non del Presidente della Repubblica, su proposta del Capo del governo;
- b) una riformulazione dell'attuale primo comma, attraverso la modifica di alcuni termini (es. “determinazione”, e non “direzione”, della politica generale del Governo) e l'introduzione di nuove attribuzioni (es. la “direzione” dell'attività dei ministri), che nel complesso denota il generale potenziamento del ruolo del premier.

Come già anticipato, questa disposizione reca un deciso rafforzamento dei compiti del capo dell'esecutivo, al quale viene riconosciuta la possibilità di scegliere i suoi principali partner di governo, nonché di incidere in modo significativo ed anzi decisivo sulla formazione del programma di governo e sulla sua necessaria realizzazione, a fronte degli impegni assunti dinanzi alla Camera dei deputati.

La scelta di rinvigorire il ruolo del primo ministro e di conferire allo stesso una posizione di netta “preminenza giuridica” rispetto agli altri ministri è peraltro coerente con quella adottata in altri ordinamenti, caratterizzati da un sistema “a parlamentarismo maggioritario”, ove il primo ministro diviene tale a seguito della (sostanziale) investitura popolare.

La modificazione dell'articolo 96, nel sostituire il termine “presidente del Consiglio dei ministri” con “primo ministro”, si caratterizza ovviamente per la sola esigenza di coordinamento testuale.

L'articolo 28 del disegno di legge costituzionale reca modificazioni dell'articolo 104 della Costituzione. In primo luogo, si propone di attribuire a Camera e Senato distintamente – in luogo del Parlamento in seduta comune – il potere di nomina dei componenti del **Consiglio Superiore della Magistratura** di propria competenza; un sesto dei componenti sarebbe eletto dalla Camera dei deputati ed un sesto dei componenti dal Senato federale.

In secondo luogo, si propone che spetti al Presidente della Repubblica, in luogo del Consiglio Superiore, designare il Vicepresidente, nell'ambito dei suoi componenti.

Il Capo V del presente disegno di legge costituzionale contiene alcune modifiche da apportare al **Titolo V** della parte seconda della Costituzione, con particolare riferimento – oltre alla modificazione dell'articolo 116 - agli articoli 114, 117 e 127.

L'articolo 29 del disegno di legge costituzionale è volto a sostituire il terzo comma dell'articolo 114 della Costituzione, in modo da prevedere che Roma è la capitale della Repubblica federale e che essa dispone di forme e condizioni particolari di autonomia, anche normativa, nelle materie di competenza regionale, nei limiti e con le modalità stabiliti dallo Statuto della Regione Lazio.

Con riferimento alla modificazione dell'articolo 117 della Costituzione, merita ricordare come, con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, sia stato dato avvio al potenziamento ed alla valorizzazione del ruolo delle autonomie locali, secondo l'indicazione prevista dall'art. 5 della Costituzione, conciliando il principio dell'unità dell'ordinamento con quello dell'autonomia degli enti territoriali.

Ciò in linea con il modello di Stato di derivazione liberale, in cui la ripartizione del potere sul piano territoriale fra ente-Stato e altre entità dotate di autonomia politica assume una particolare importanza: si afferma infatti che il sistema federale costituisce espressione del costituzionalismo di matrice liberale, nonché della concezione democratica dello Stato e del connesso principio del pluralismo politico.

Sull'impianto introdotto dalla riforma, entrata in vigore l'8 novembre 2001 a seguito dello svolgimento del *referendum* confermativo, si è sviluppata

l'azione del Governo secondo una duplice direzione: l'attuazione della riforma, con legislazione ordinaria; l'ulteriore sviluppo in senso federale del testo costituzionale, ad integrazione di quella riforma.

La proposta di ulteriore modifica del Titolo V - consistente nella devoluzione di poteri effettivi di governo alle regioni – rappresenta un aspetto fondante del programma di governo.

Il testo introduce in sostanza un'integrazione dell'articolo 117 della Costituzione, il quale contiene – come noto – un elenco tassativo delle competenze legislative esclusive dello Stato, nonché un elenco tassativo delle competenze legislative concorrenti di Stato e Regioni (per cui lo Stato fissa i principi fondamentali e le Regioni intervengono con le norme di diretta regolazione). Infine, l'art. 117 attribuisce alla competenza legislativa delle Regioni tutte le materie non altrimenti riservate allo Stato. Questa clausola, c.d. “generale di residualità”, trova peraltro piena conferma alla lettera e) della disposizione che si intende in questa sede novellare.

Si tratta quindi di attribuire competenze legislative esclusive – indicate in positivo – in favore delle Regioni nelle seguenti materie:

- ✓ assistenza e organizzazione sanitaria;
- ✓ organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici;
- ✓ parte della programmazione scolastica di interesse specifico delle Regioni;
- ✓ polizia locale.

L'ultima voce è infine costituita da “ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”, che continua ad essere la clausola che inverte il criterio della competenza legislativa, nella sua distribuzione tra Stato e Regioni, e che orienta l'interprete nella individuazione, volta per volta, delle materie trattate dai singoli progetti legislativi.

Il nuovo quarto comma dell'articolo 117 si pone in linea con quella che è l'esperienza contemporanea dello Stato sociale, vale a dire di una forma di Stato

basata sulla garanzia di prestazioni sociali le cui erogazioni – viste le difficoltà incontrate in tal senso dallo Stato centrale – debbono essere fronteggiate, in applicazione del principio di sussidiarietà, al livello più vicino alla collettività interessata, e comunque più congruo per garantire efficacia della prestazione, ossia Regioni ed enti locali.

Il progetto di modifica si muove in piena sintonia con il carattere aperto della nostra Costituzione, e in particolare del principio autonomistico contenuto nell'art. 5 della stessa, diretto ad avvicinare sempre di più le istituzioni alla realtà e alle identità delle articolazioni territoriali.

E' inoltre da sottolineare il rilievo che assume l'individuazione esplicita di alcune materie di competenza legislativa esclusiva regionale, alla luce delle difficoltà interpretative che ha destato la lettura del vigente quarto comma dell'articolo 117 (la clausola residuale sulla competenza legislativa regionale).

In questo quadro, l'intervento riformatore prevede, all'articolo 31 del disegno, un riferimento al nuovo concetto di **“interesse nazionale della Repubblica”**.

All'interno dell'articolo 127 della Costituzione viene dunque inserito un secondo comma che riguarda la possibilità, da parte del Governo, di adire il Senato federale qualora una legge regionale pregiudichi l'interesse nazionale della Repubblica. Dopo una sorta di diffida ad adempiere, formulata nei confronti delle regione nell'ipotesi in cui si condividano le valutazioni governative, la seconda camera può addirittura ricorrere al Presidente della Repubblica per l'annullamento del provvedimento normativo, in caso di persistente inadempienza regionale.

Più in dettaglio, si prevede che il Governo, qualora ritenga che una legge regionale pregiudichi l'interesse nazionale della Repubblica, può sottoporre la questione al Senato federale della Repubblica, entro trenta giorni dalla pubblicazione della legge regionale. Il Senato, entro i successivi trenta giorni,

decide sulla questione e può rinviare la legge alla Regione, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti, indicando le disposizioni pregiudizievoli. Qualora entro i successivi trenta giorni il Consiglio regionale non rimuova la causa del pregiudizio, il Senato, con una nuova deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti, entro gli ulteriori trenta giorni, può proporre al Presidente della Repubblica di annullare la legge o sue disposizioni. Il Presidente della Repubblica può emanare il conseguente decreto di annullamento.

La disposizione rimette alle sedi più naturali - ossia quelle politico-istituzionali del Senato federale e quella di garante dell'ordinamento nel suo complesso del Presidente della Repubblica in ultima istanza - la trattazione dei provvedimenti regionali sotto l'esclusivo parametro dell'interesse nazionale; nozione, questa, che per la sua vaghezza e sostanziale indeterminatezza rappresenta un concetto elastico e relativo, più facilmente riconducibile alla sfera del metagiuridico e dunque dell'opportunità.

L'interesse nazionale della Repubblica configura un limite "di merito" e non di legittimità, ricalcante la formula dell'originario articolo 127 della Costituzione, che affidava alle Camere la valutazione del prospettato contrasto con gli interessi nazionali o di altre regioni. Ma la complessità letterale della stessa formula implica che governo statale, Senato e Presidente della Repubblica debbano tener conto, nell'esercizio di tale funzione di controllo della legislazione regionale, non solo dell'interesse generale della collettività, ma anche degli interessi territorialmente individuati degli enti di cui all'articolo 114 della Costituzione.

Peraltro, in questo modo si vuole da un lato preservare l'unità federale dello Stato, e dall'altro lato evitare un uso distorto dello strumento impugnatorio da parte dello Stato, il quale potrà sì continuare a rivestire quella "peculiare posizione istituzionale" di recente riconosciutagli dalla stessa Corte Costituzionale, ma soltanto nelle sedi più adeguate per una ponderata

valutazione di merito di tali scelte, e dunque al di fuori dei consueti circuiti della giurisdizione costituzionale.

L'articolo 32 del disegno di legge costituzionale prevede poi, al comma 1, l'abrogazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione. Come noto, questa disposizione costituzionale prevede che ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) (norme generali sull'istruzione) e s) (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

La disposizione costituzionale configura una sorta di “regionalismo differenziato”, che in ultima analisi rimetterebbe alla decisione della contingente maggioranza parlamentare l'attribuzione di forme ulteriori di autonomia alle singole Regioni, con il rischio di condizionare la dimensione dell'autonomia regionale alla volontà politica espressa dal Parlamento nazionale. Occorre invece assicurare a tutte le Regioni ordinarie, senza distinzioni, la possibilità di attivare le competenze direttamente riconosciute dalla Costituzione.

Il medesimo articolo 32, al comma 2, reca la soppressione dell'ultimo periodo del primo comma dell'articolo 126 della Costituzione, che attribuisce alla Commissione parlamentare per le questioni regionali la funzione consultiva in ordine allo scioglimento dei Consigli regionali. Si tratta di funzione transitata, in base al progetto, al Senato federale della Repubblica.

Il progetto prevede poi, all'articolo 33, una sostanziale modifica all'articolo 135 della Costituzione, sulla composizione della **Corte costituzionale**.

Si attribuisce infatti un peso significativo alle Regioni, per il tramite del Senato federale, nella nomina di una parte dei giudici costituzionali.

Quale che sia la qualificazione che si intenda riconoscere al diverso assetto della Repubblica nell'attuale fase del nostro ordinamento, risulta tuttavia necessario affrontare la questione della attuale composizione della Corte costituzionale, che trova radicamento in una specifica connotazione dello Stato.

Come ha messo bene in evidenza parte della dottrina, “non vi è dubbio che in uno Stato centralizzato, regionale ma non federale, le Regioni non potevano avere (*rectius*: potevano non avere) una proiezione nella Corte costituzionale. Questa, infatti, ha in cura la legalità costituzionale dell'ordinamento nel suo complesso: le questioni che nascono in relazione a leggi o ad altri atti delle Regioni sono viste non come semplici vertenze sorte tra due soggetti istituzionali, che la Corte è chiamata ad arbitrare, ma come problemi di compatibilità dell'atto in questione con l'intero ordinamento giuridico generale e i suoi diversi livelli di “principi”. Se si vuole, la composizione della Corte è il riflesso della supremazia dello Stato nei confronti delle Regioni” (Bin).

Da queste premesse muove il disegno di legge costituzionale, secondo cui i giudici costituzionali dovranno essere espressione anche delle sensibilità proprie delle istituzioni delle autonomie regionali (sia pure filtrate attraverso il Senato federale), prima e più che delle logiche maggioranza-opposizione.

La diversa composizione della Corte costituzionale potrà, auspicabilmente, meglio corrispondere – grazie alla presenza di più diversificate sensibilità - alla struttura in senso federale dello Stato. Al tempo stesso essa potrà determinare una maggiore responsabilizzazione delle Regioni stesse, che verrebbero così coinvolte direttamente in un processo delicato ed essenziale per il funzionamento del nostro sistema, quale la nomina dei giudici costituzionali.

Non si tratta, ad ogni modo, di considerare l'integrazione della Corte alla stregua di un mandato regionalista o comunque di un diverso rapporto tra le competenze degli enti titolari del potere legislativo.

La diversa composizione della Corte costituzionale nasce invece dall'evidenza storico-comparatistica della compresenza, nell'organo di giustizia costituzionale, di tutte le componenti che esprimono il potere normativo primario.

La disposizione costituisce pertanto un corollario rispetto all'attribuzione alle Regioni della potestà legislativa di carattere generale, nonché rispetto alla devoluzione alle Regioni di poteri legislativi in via esclusiva, per settori particolarmente significativi.

Come rilevato dalla dottrina, in riferimento al vigente primo comma dell'articolo 135 della Costituzione non può configurarsi – per un verso – un meccanismo di nomina dei giudici costituzionali in piena corrispondenza con lo schema di distribuzione dei poteri.

Per altro verso, nel rinnovato quadro costituzionale il ruolo delle autonomie ha trovato un riconoscimento assai più incisivo rispetto al passato, tanto che è stata attribuita a tutte loro natura costitutiva della Repubblica, unitamente allo Stato (art. 114 Cost.).

Adesso, quindi, in parallelo con le modifiche già introdotte – o da introdurre – per il potenziamento del ruolo delle autonomie regionali, con particolare riferimento alla potestà legislativa generale o esclusiva, occorre integrare il processo avviato con le modificazioni relative alla composizione della Corte costituzionale.

Il rapporto tendenzialmente paritario nell'esercizio delle funzioni attribuite dalla Costituzione, che ispira il sistema a vocazione federale, deve infatti potersi esprimere anche sotto questo profilo.

Come è stato anche di recente ricordato, non è un caso che la proposta di introdurre giudici di designazione regionale fosse contenuta già in diversi

progetti avanzati in passato da parte regionale e dalla stessa dottrina regionalistica dei primi anni '70. In altre parole, il potenziamento delle autonomie regionali si esprime, in primo luogo, attraverso una loro più significativa ed incisiva “presenza istituzionale”.

Nel momento in cui le autonomie regionali assurgono al ruolo di soggetti titolari del potere legislativo e tendenzialmente equiordinati allo Stato, almeno sul fronte dell'ordinamento interno, appare necessario assicurare piena corrispondenza a tale impostazione anche in seno all'organo di giustizia costituzionale, assecondando la stessa logica istituzionale che ha sorretto la composizione della Corte fin dalla sua nascita. Sembra pertanto necessario che il passaggio dalla assoluta supremazia statale ad un assetto ad impronta marcatamente federale comporti anche un diverso assetto della Corte costituzionale, corrispondente al rapporto (tendenzialmente) paritario tra Stato e Regioni.

E' noto come la stessa legge costituzionale n. 3 del 2001 non sia intervenuta sulla composizione della Corte, a conferma del fatto che a quel testo occorre che facciano seguito ulteriori correzioni ed integrazioni dell'impianto costituzionale, volti a realizzare una riforma compiuta, in piena sintonia con un'ispirazione di tipo federalista.

Non vi è insomma sistema regional-federale privo di forme di presenza "delle autonomie" nella Corte costituzionale.

Pur con la cautela che deve ispirare il ricorso alla comparazione tra ordinamenti, spesso espressione di storie e culture diverse, è riconosciuto ampiamente in via generale che il federalismo ha inciso profondamente sulle origini e la conformazione delle Corti costituzionali.

Si pensi alla Corte suprema statunitense, i cui giudici sono nominati dal Presidente con l'*advice and consent* del Senato.

Si pensi all'ordinamento spagnolo, in cui un terzo dei membri del Tribunale costituzionale è eletto dal Senato, cioè dalla Camera di rappresentanza regionale.

Ulteriormente si consideri l'esempio del Belgio che, dopo la riforma in senso federale, ha previsto la *Cour de arbitrage*, con competenza sulle controversie tra le entità federate, la cui composizione trae origine dal federalismo su base linguistica.

Infine, in Germania il Tribunale costituzionale federale è composto per metà da giudici eletti dal Bundesrat, in cui – come noto - sono rappresentati gli esecutivi dei Länder.

In ulteriore analisi, occorre considerare il profilo dell'imparzialità e dell'indipendenza, essenziali per il miglior funzionamento di tale organismo.

La composizione della Corte delineata dal Costituente tende infatti a contemperare il profilo tecnico dei giudici costituzionali (si pensi ai requisiti soggettivi per la nomina) con quello maggiormente politico.

Le Corti chiamate a svolgere un controllo di costituzionalità sulle leggi sono, nel quadro dei poteri dello Stato, organi del tutto peculiari e, per molti aspetti, anomali. Ricevono una investitura che è anche politica, ma non sono, in senso proprio, rappresentative.

Infatti, "Le Corti costituzionali, per la loro derivazione, sono espressioni del sistema politico, ma per potere bene esercitare le loro funzioni devono manifestare il massimo di indipendenza da tale sistema" (Cheli).

Purtuttavia, tale meccanismo dovrebbe far confluire nella Corte esperienze e tendenze diverse, che le consentano di esercitare nella maniera più adeguata le sue attribuzioni, di mantenere un sia pure relativo collegamento con gli istituti della democrazia rappresentativa e di prestare garanzie di indipendenza analoghe a quelle del corpo giudiziario, tali da assicurarne neutralità e indipendenza rispetto a schemi preordinati di connotazione politica.

La diversa composizione della Corte qui proposta non si accompagna ad alcun tipo di modificazione per quanto riguarda i requisiti soggettivi per la nomina a giudice della Corte costituzionale. Pertanto il profilo tecnico dei giudici costituzionali non verrà a subire indebolimenti rispetto alla attuale configurazione del sistema.

Non solo, ma proprio per accentuare ulteriormente la neutralità nella composizione della Corte, è stata prevista l'ineleggibilità (in luogo dell'incompatibilità) per chi sia o sia stato membro del Parlamento o di Consiglio regionale.

Occorre tra l'altro sottolineare come anche in sede scientifica sia condivisa la piena legittimità dell'elezione di una quota di giudici della Corte costituzionale, da parte di una Camera nazionale delle Regioni.

Si propone pertanto di modificare l'articolo 135 della Costituzione, in modo da prevedere che, rispetto agli attuali cinque giudici di nomina parlamentare, si passi alla nomina di nove giudici complessivi da parte della Camera dei deputati e del Senato federale della Repubblica. La prima ne nominerebbe tre ed il secondo sei.

È altresì prevista la modificazione del quarto comma dell'articolo 135 della Costituzione, così da rafforzare l'indipendenza dei giudici nella propria attività anche sotto un profilo formale. Si propone a tal fine che nei cinque anni successivi alla cessazione dalla carica, il giudice costituzionale non possa ricoprire incarichi di governo, cariche pubbliche elettive o di nomina governativa, o svolgere funzioni in organi o enti pubblici individuati dalla legge.

Si prevede al sesto comma che non possono essere nominati giudici costituzionali i membri (in carica e non più in carica da meno di cinque anni) del Parlamento o dei Consigli regionali, trasformando quindi in causa di ineleggibilità la causa di incompatibilità già prevista dal vigente testo.

Si propone poi, per ragioni di coordinamento, la modificazione dell'ultimo comma, in modo da portare a venti (uno più del numero dei giudici) il numero

complessivo dei cittadini che integrano il collegio nei giudizi di accusa contro il Presidente della Repubblica. Si propone inoltre che quei cittadini debbano avere i requisiti per l'eleggibilità a deputato e che l'elenco sia compilato dalla Camera dei deputati.

Si propone infine di modificare la legge costituzionale n. 2 del 1967, integrandone la disciplina relativa alle modalità di nomina dei giudici costituzionali, prevedendo in particolare che, sia per i giudici nominati dalla Camera sia per quelli nominati dal Senato federale, la votazione abbia luogo a scrutinio segreto e con la maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea. Per gli scrutini successivi al terzo è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei componenti l'Assemblea.

L'articolo 34 del disegno di legge costituzionale è volto ad abrogare il terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione, concernente il divieto di indizione del **referendum confermativo** (o, se si preferisce, oppositivo), in caso di raggiungimento della prescritta maggioranza parlamentare qualificata (due terzi) sui progetti di revisione costituzionale. In altre parole, con questa modificazione sarà sempre e comunque possibile il ricorso alla volontà popolare, in chiave confermativa, sui progetti di riforma della Costituzione.

La formulazione dell'attuale disposizione costituzionale era infatti suggerita ai padri costituenti dalla circostanza che in un sistema proporzionale – quale quello che si voleva effettivamente adottare o comunque si presupponeva – la maggioranza qualificata, pari ai due terzi dei membri del parlamento, era così elevata da non poter rispecchiare esclusivamente la sola “maggioranza di indirizzo”, ma che dovesse giocoforza includere anche una larga rappresentanza dell'opposizione: ciò che avrebbe dunque giustificato la mancata esigenza di un ricorso alla volontà popolare.

Diversamente, con il sistema maggioritario che si è venuto a delineare a seguito del referendum abrogativo del 1993 può avvenire che la maggioranza di

indirizzo possa disporre di quorum parlamentari cospicui, potendo perfino modificare la Costituzione senza rendere possibile il ricorso al giudizio degli elettori. Non solo, ma proprio il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi di ispirazione maggioritaria comporta che – per modifiche alla Carta fondamentale – sia sempre possibile richiedere una conferma da parte del corpo elettorale.

In queste condizioni sembra pertanto opportuno espandere l'ipotesi del referendum sulla legge costituzionale oltre il presupposto attualmente previsto di una loro approvazione, in seconda lettura, con quorum inferiore ai due terzi dei componenti di ciascuna camera, per renderne possibile la richiesta quale che sia il quorum raggiunto nella deliberazione parlamentare (purchè, ovviamente, superiore alla maggioranza assoluta, sulla base del primo comma dell'articolo 138).

Si richiama infine l'attenzione sulle **disposizioni transitorie** contenute nell'articolo 11. Si prevede in primo luogo che le disposizioni concernenti Parlamento (ivi compresa quella relativa alla Commissione per le questioni regionali), Presidente della Repubblica e Governo, nonché CSM e Corte Costituzionale, trovino applicazione a partire dalla XV legislatura. Costituiscono eccezione le altre disposizioni, tra cui quelle relative alla riduzione del numero dei parlamentari. Si prevede infatti che quest'ultime trovino applicazione a partire dalla XVI legislatura. Nelle more occorre che le Camere approvino la nuova legislazione elettorale. In mancanza, si continuerà ad applicare la legislazione elettorale vigente.

Si prevede poi una normativa transitoria ai fini della prima applicazione della nuova normativa sulla composizione della Corte costituzionale. Il Senato federale procederà all'elezione dei nuovi quattro componenti di sua competenza entro sessanta giorni dalla sua prima riunione. Gli ulteriori due giudici sono eletti dal Senato alle prime due scadenze di giudici già eletti dal Parlamento in

seduta comune. Spetterà poi alla Camera dei deputati procedere all'elezione degli ulteriori tre giudici in scadenza, già eletti dal Parlamento in seduta comune.

Analoga disposizione transitoria, in ordine alla composizione ed alle eventuali integrazioni del collegio, è infine prevista per il funzionamento del CSM.

Infine, si è introdotta una disposizione di carattere transitorio, in base a cui le nuove norme sull'eleggibilità dei giudici costituzionali e sulla impossibilità di assumere incarichi di natura politica per i cinque anni successivi alla cessazione dalla carica non si applichino ai giudici in carica alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.