

I PUNTI CRUCIALI DELLA PROPOSTA DI REVISIONE:  
SCHEDE DI LETTURA

di Paola Marsocci, Ignazio Juan Patrone e Nello Rossi\*

**1.** Forma di Stato e potere legislativo / **2.** Forma di governo e premierato assoluto / **3.** Giurisdizione e Corte costituzionale / **4.** Il nuovo Titolo V (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato).

Con le schede che seguono, si intende offrire una descrizione delle “modifiche alla seconda parte della Costituzione”<sup>1</sup> attualmente in discussione in Parlamento<sup>2</sup>. L'originario disegno di legge governativo di “Riforma dell'ordinamento della Repubblica” – primo firmatario l'on. Berlusconi - è stato presentato al Senato il 17 ottobre 2003 (A.S. 2544) e da questo approvato, con modifiche, in prima lettura il 25 marzo 2004. Successivamente, il 15 ottobre 2004, è intervenuta, sempre in prima deliberazione e con modifiche, l'approvazione della Camera (A.C. 4862). Del testo approvato dalla Camera (che si compone di 57 articoli e sostituisce o modifica 49 degli 80 articoli costituenti la seconda parte della Costituzione) si tiene qui conto.

## **1. Forma di Stato e potere legislativo**

### *1. 1. La composizione delle Camere*

Del Parlamento si modifica anzitutto la composizione, anche se per questo specifico aspetto la riforma si applicherà a partire dalla le-

---

\* I primi due paragrafi sono opera di Paola Marsocci, il terzo di Ignazio Patrone e il quarto di Nello Rossi.

<sup>1</sup> È questo il nuovo titolo attribuito al disegno di legge.

<sup>2</sup> Sulle modalità procedurali della riforma in contrasto con l'art. 138, che consente solo revisioni puntuali ed omogee, cfr. A. Pace, da ultimo in A. Pace, *La Costituzione non è una legge qualsiasi*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it) (31 marzo 2004).

gislatura successiva al quinquennio dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

È ridotto il numero complessivo dei parlamentari, 252 al Senato e 500 alla Camera, cui si aggiungono 18 deputati eletti nella circoscrizione estero e i “deputati di diritto a vita” (gli ex Presidenti della Repubblica e i tre di nomina presidenziale), e si abbassa l'età per esercitare il diritto all'elettorato passivo, che per la Camera si acquista a 21 anni e per il Senato a 25 anni.

Le trasformazioni coinvolgono soprattutto il Senato della Repubblica, disegnando un modello assolutamente inedito e non assimilabile a nessun'altra esperienza di Stato “composto”<sup>3</sup>. In comune con le seconde camere degli Stati federali, il Senato proposto ha la sottrazione dal rapporto di fiducia e dallo scioglimento anticipato, ma dal punto di vista della sua composizione esso non garantisce alcun collegamento certo con le autonomie territoriali<sup>4</sup>. Unico organo ad essere denominato “federale”, i suoi membri continuano ad essere eletti a suffragio universale e diretto “su base regionale”, limitatamente però tra chi abbia ricoperto o ricopra cariche pubbliche elettive in enti territoriali o locali, chi sia stato eletto parlamentare nella Regione, chi comunque risieda nella Regione alla data di indizione delle elezioni.

In questo senso, la delimitazione del diritto di elettorato passivo darebbe dunque luogo ad una sorta di “territorialità” o “regionalizzazione” della rappresentanza con evidenti riflessi sulla tenuta del principio d'uguaglianza e della parità di accesso alle cariche elettive<sup>5</sup>. Sarà comunque la legge dello Stato a garantire “la rappresentanza territoriale da parte dei Senatori”. Il raccordo tra sistema politico nazionale e territoriale è, poi, ricercato attraverso la corrispondenza tra la durata in carica di ciascun consiglio regionale e quella dei senatori eletti nella stessa Regione; considerata, dunque, la coincidenza delle rispettive

---

<sup>3</sup> Cfr. G. Ferrara, *Per la critica al progetto di riforma della Costituzione del governo Berlusconi*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it) (2 settembre 2003); A. Anzon, *Il “federalismo” nel progetto di riforma approvato dal Senato in prima lettura*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (28 aprile 2004).

<sup>4</sup> Tra gli altri, cfr. M. Manetti, *Alcune riflessioni sul cd Senato federale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (12 dicembre 2003).

<sup>5</sup> Così L. Carlassare, *Il progetto governativo di riforma: il costituzionalismo più che mai alla prova*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it) (21 ottobre 2003) e G. Ferrara, *Per la critica*, cit. Il cd. “frazionamento etnico”, non sarebbe un pericolo invece per G. Salerno, *Le novità del d.d.l. di revisione costituzionale della I Commissione del Senato: alcune brevi considerazioni*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (2 febbraio 2004), considerato che il requisito della residenza si aggiungerebbe in via alternativa e non cumulativa agli altri già previsti dalla proposta.

elezioni, il Senato non avrà più una durata predefinita, ma sarà soggetto a rinnovi parziali.

La composizione del Senato è integrata dai Presidenti delle giunte delle Regioni e delle province autonome solo per l'elezione dei quattro giudici della Corte costituzionale. Partecipano ordinariamente ai lavori, senza diritto di voto, rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali<sup>6</sup>.

### *1.2. Il funzionamento e i poteri delle Assemblee*

A questo riguardo, il testo pur confermando sia il divieto di mandato imperativo, sia il principio della rappresentanza della Nazione e della Repubblica di ciascun parlamentare mira a superare il bicameralismo perfetto. Mentre il governo resta legato al rapporto di fiducia con la sola Camera dei deputati<sup>7</sup>, il raccordo tra potere legislativo nazionale ed autonomie territoriali è affidato, invece, al Senato. Tale ruolo verrebbe assolto attraverso forme (non chiarite) di coordinamento interistituzionale, ma anche tramite l'applicazione di quelle disposizioni che prescrivono: la non validità delle deliberazioni del Senato, se assenti i senatori espressi da almeno un terzo delle Regioni; il parere necessario del Senato sullo scioglimento autoritativo del Consiglio regionale e sulla rimozione del Presidente della Giunta; la messa all'ordine del giorno, in tempi certi, delle proposte presentate da più Regioni.

Guardando poi alle modifiche all'art. 70 della Costituzione, il nuovo sistema distingue leggi "monocamerali", ossia a volontà prevalente o della Camera dei deputati o del Senato federale, e leggi "bicamerali".

Nel primo caso, il riparto di competenze è operato con riferimento all'art. 117. Esiste comunque la possibilità che l'altro ramo del Parlamento avochi a sé il progetto di legge, al fine di proporre modifiche, purché osservi tempi e modalità che di fatto disincentivano tale procedura. Il testo, tuttavia, ha ridotto ai due quinti di ciascuna assemblea il *quorum* per far scattare il meccanismo del riesame appena ricordato ed al contempo ha attribuito al Governo il potere di frenare l'approvazio-

---

<sup>6</sup> In numero di due per ogni Regione o provincia autonoma: un delegato eletto dal Consiglio regionale e un sindaco o un presidente di provincia o di città metropolitana eletto dal Consiglio delle autonomie locali.

<sup>7</sup> L'esclusione della seconda Camera dal circuito fiduciario "elimina il rischio che risultati elettorali contrastanti minino l'efficienza dell'esecutivo", M. Manetti, *Alcune riflessioni*, cit.

ne delle leggi che spettano in via prioritaria al Senato, se ritenga che le proprie modifiche proposte “siano essenziali per l’attuazione del suo programma”. Si affida alla Camera la legislazione nelle materie di competenza esclusiva (con alcune eccezioni) dello Stato e al Senato la determinazione dei principi fondamentali per la legislazione concorrente delle Regioni. La divisione di lavoro tra i due rami del Parlamento risulta così omogenea, piuttosto che orientata ad una forma di concorso differenziato. Inoltre, escludendo comunque la Camera politica nazionale dalla definizione di quei contenuti che sono proprio l’espressione tipica della rappresentanza unitaria, si definisce un modello che, ad esempio, si discosta molto da quello tedesco<sup>8</sup>.

Nel secondo caso – quello delle leggi bicamerali –, le materie interessate sono moltissime e di assoluto rilievo (la disciplina dei diritti, ma non solo con riferimento alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti quelli civili e sociali; delle Autorità indipendenti; del sistema elettorale della Camera e del Senato, etc.), anche per l’ordinamento regionale (principi a disciplina dell’autonomia finanziaria di regioni ed enti locali, potere sostitutivo). La procedura, in questo caso, mira ad eliminare la *navette*, prevedendo, in caso le due Camere non si accordino alla prima lettura sul medesimo testo, che l’accordo venga raggiunto da una commissione di trenta deputati e trenta senatori, entro i termini stabiliti dai Presidenti delle Camere. Sempre i Presidenti avrebbero incisivi poteri di stralcio di quelle disposizioni relative a materie per cui dovrebbero applicarsi procedimenti diversi da quello bicamerale. Le eventuali questioni di competenza tra le due Camere sono decise, in modo non sindacabile, da un Comitato composto da quattro deputati e quattro senatori, in deroga alla competenza attribuita alla Corte costituzionale.

Da notare, infine, la cancellazione dal testo di ogni riferimento alla legge finanziaria.

### *1.3. Le opposizioni in Parlamento*

Il testo in discussione prevede significative modifiche sul ruolo delle opposizioni e sui *quorum* da rispettare per la validità di alcune

---

<sup>8</sup> Il rischio sarebbe quello di aver creato “una seconda Camera formalmente destinata a realizzare il principio federale, ma sostanzialmente espressiva della politica partitica”, dunque “insidiosa per le garanzie costituzionali non solo delle autonomie territoriali, ma dei diritti di tutti i cittadini”, M. Manetti, *op. cit.* Tali considerazioni spingono alcuni ad interrogarsi sull’originalità del bicameralismo e sulla natura di un federalismo per così dire “creativo”, G. Farrara, *Per la critica*, cit.

deliberazioni. Tali novità devono essere tuttavia valutate in un contesto generale di depotenziamento del ruolo dell'assemblea legislativa.

È previsto il raggiungimento di una maggioranza qualificata per l'elezione dei Presidenti delle Camere e per l'approvazione del regolamento della Camera di deputati. Regolamento che dovrà, poi, disciplinare le modalità e i tempi per le iniziative legislative delle opposizioni e per quelle popolari. Tutti gli schemi di decreto legislativo, infine, dovranno essere sottoposti al parere delle commissioni parlamentari competenti.

## 2. Forma di governo e premierato assoluto

### 2.1. Esecutivo e premierato assoluto

La riforma modifica decisamente la forma di governo, rafforzando in generale i poteri dell'esecutivo e in particolare quelli del Presidente del Consiglio. Il "Primo ministro" – come ora è denominato – nelle nuove disposizioni *determina* la politica generale del governo e *garantisce* l'unità di indirizzo politico amministrativo, *dirigendo* promuovendo e coordinando l'attività di ministri, che egli solo può nominare e dunque revocare all'interno di una compagine che, considerato il sistema dei partiti italiano, è pur sempre di coalizione. Di qui la definizione di "premierato assoluto" accolta da molta dottrina (ed espressa in particolare, in più occasioni, da Leopoldo Elia) per descrivere la forma di governo<sup>9</sup>, soprattutto se comparata a quella inglese, come noto, caratterizzata da due fattori: il sistema sostanzialmente bipartitico e l'immedesimazione del *leader* con la propria formazione politica<sup>10</sup>.

### 2.2. La formazione del governo

Il compito di formare la compagine governativa, fino ad oggi spettante al Presidente della Repubblica<sup>11</sup>, viene così attribuito al Primo

---

<sup>9</sup> Tale da "sfigurare", assieme alla *devolution* la stessa Carta costituzionale, G. Ferrara, *Per la critica*, cit.

<sup>10</sup> Diversità su cui insiste G. Ferrara, *Federalismo e premierato*, cit.

<sup>11</sup> Una delle caratteristiche evidenti del testo in esame è "l'insofferenza verso un potere arbitrario del giuoco costituzionale", M. Siclari, *Brevi note introduttive ad un dibattito sul disegno di legge costituzionale AS nr. 2544, approvato dalla I Commissione del Senato*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (2 febbraio 2004), in questo senso, per comprendere come e se la nuova Carta garantirà i principi di unità e dina-

ministro, designato tale dal corpo elettorale e formalmente nominato dal Presidente della Repubblica. La candidatura, infatti, si ha con il collegamento con liste di candidati all'elezione della Camera dei deputati; nella sostanza, l'elezione dei deputati si tradurrà in una dichiarazione di preferenza per il candidato premier, di cui il Capo dello Stato sarà tenuto a prendere atto. In più, la legge elettorale relativa alla Camera dei deputati dovrà "favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo ministro". Si tratta della costituzionalizzazione del principio maggioritario, tale da escludere un futuro ritorno al sistema proporzionale attraverso la legge ordinaria o il ricorso al referendum abrogativo<sup>12</sup>.

### 2.3. *Il governo in Parlamento*

Il testo riconduce al governo, anzi al primo ministro, il controllo sostanziale della funzione legislativa, sottraendolo all'assemblea rappresentativa.

Il Primo ministro, entro dieci giorni dalla formazione del suo esecutivo, si presenta alla sola Camera di deputati – il solo ramo al quale in governo sarà legato da rapporto – "illustrando il programma di legislatura e la composizione del governo", al fine di ottenere "un voto sul programma", che, stando alle parole del nuovo art. 92, vincherà il presidente solo alla presentazione di un rapporto annuale sull'attuazione del programma e sullo stato del Paese. La mozione di "fiducia" scompare dal testo della Costituzione, mentre viene introdotta la "questione di fiducia", nel caso in cui il Premier intenda chiedere alla Camera di approvare con priorità proposte governative, ad eccezione di leggi costituzionali e di revisione costituzionale, pena la propria dimissione. La compressione del ruolo del Parlamento, quasi tramutato in organo esecutivo del Primo ministro<sup>13</sup>, è notevole.

La nuova concezione del rapporto fiduciario è inoltre caratterizzata dalla attribuzione al Primo ministro, che se ne assume l'esclusiva responsabilità, del *potere di scioglimento* anticipato della Camera<sup>14</sup>. Il

---

micità del sistema costituzionale vanno lette congiuntamente le disposizioni sulla Corte costituzionale.

<sup>12</sup> Cfr. G. Azzariti, *L'ultima idea: la revisione della costituzione secondo il Governo in carica. Un approccio critico*, in [www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it) (novembre 2003).

<sup>13</sup> Sull'aspetto della liberazione del potere da limiti e controlli che va in senso opposto ai principi del costituzionalismo moderno, richiamano l'attenzione tra gli altri L. Carlassare, *Il progetto governativo*, cit. e G. Ferrara, *Federalismo e premierato*, cit.

<sup>14</sup> L'attribuzione di questo potere, sconvolgendo la forma parlamentare di governo, senza sostituirla con un'altra che tenga conto dei pesi e contrappesi introdotti dal co-

Presidente della Repubblica conserva infatti la sola formale titolarità dell'atto. La legislatura è comunque legata alla sorte del Primo ministro (*simul stabunt simul cadent*), in caso di sua morte, impedimento permanente o di sue dimissioni e, dunque, anche ed obbligatoriamente in caso di voto di sfiducia). Il voto di sfiducia, a seguito della presentazione di una mozione sottoscritta e presentata da almeno un quinto dei componenti della Camera determina le dimissioni del Primo ministro, lo scioglimento dell'Assemblea e l'indizione delle elezioni.

Il testo attualmente in discussione introduce, in particolare, una mozione di “*sfiducia costruttiva*”. Se, infatti, viene presentata da parte dei deputati appartenenti alla stessa maggioranza (il *quorum* è dunque tanto elevato da rendere difficilissima, sin dalla sua fase iniziale tale soluzione<sup>15</sup>) alla Camera una mozione, poi effettivamente approvata per appello nominale dalla stessa maggioranza che appoggia il governo, il Capo dello Stato non procede ad emanare il decreto di scioglimento. La maggioranza deve però indicare il nome del nuovo Premier – che sarà subito nominato – e dichiarare la volontà di voler proseguire nell'attuazione del programma di inizio legislatura. Diversamente, se la mozione di sfiducia è approvata con il concorso delle opposizioni, il governo cade comunque, in quanto il nuovo modello non consente più di formare maggioranze diverse da quella espressa in seguito alle elezioni.

Quanto agli strumenti a garanzia dell'attuazione del programma, oltre alla già citata mozione di fiducia, il governo può chiedere a ciascuna Camera l'esame dei propri provvedimenti entro tempi certi, fino ad imporre alla Camera dei deputati il voto bloccato (sugli articoli e finale). Il governo può inoltre vincolare il Senato alla tutela delle istanze unitarie.

Il regolamento della Camera, infine, dovrà indicare i casi in cui il governo dovrà essere rappresentato dal Primo ministro.

#### 2.4. *Il ruolo del Presidente della Repubblica*

È un nuovo organo, denominato “Assemblea della Repubblica”, ad eleggere il Presidente della Repubblica tra i cittadini con almeno 40

---

stituzionalismo moderno “oscura il carattere rappresentativo dell'ordinamento e ne incrina il fondamento democratico”, G. Ferrara, *Per la critica*, cit.

<sup>15</sup> P. Ciarlo, *Governo*, cit. parla di “maggioranza impossibile” ed osserva che “in definitiva, il circuito fiduciario diventerebbe del tutto extraparlamentare nel senso che la mozione deve essere sottoscritta dai deputati appartenenti alla iniziale maggioranza ‘espressa dalle elezioni’ e dunque rinvia ad un momento pre parlamentare.

anni di età. Oltre ai membri delle due Camere (con alla presidenza il Presidente della Camera di deputati), a comporlo sono due delegati per ciascuna Regione, i Presidenti delle Giunte e delle province autonome ed ulteriori delegati regionali, in ragione di uno per ogni milione di abitanti. Modificati anche i *quorum* per le votazioni, fino alla maggioranza assoluta dopo il quinto scrutinio.

Notevolmente depotenziato nelle sue attribuzioni, il Presidente della Repubblica “rappresenta la Nazione ed è garante dell’unità federale della Repubblica”. Come si è detto, non spettano più al Capo dello Stato la risoluzione delle crisi di governo (visto che lo scioglimento anticipato della Camera dei Deputati diviene atto solo formalmente presidenziale), né la scelta del Presidente del Consiglio, né l’autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi. Nel testo in esame non compare più la soppressione della controfirma ministeriale per alcuni degli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali (tra i quali la grazia).

Tra le nuove ed inedite attribuzioni, la nomina dei “presidenti” (da notare che i vertici di tali organi non sempre sono così denominati) delle Autorità indipendenti, del presidente del Cnel e del vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura.

### **3. Giurisdizione e Corte costituzionale**

#### *3.1. Il Consiglio superiore della magistratura*

Il disegno di legge costituzionale, pur essendo composto da ben cinquantasette articoli, sembrerebbe a una lettrice o ad un lettore distratti toccare solo marginalmente il potere giudiziario e le sue relazioni con gli altri poteri dello Stato. Nulla di paragonabile, né quantitativamente né qualitativamente, al testo a suo tempo elaborato e approvato dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali istituita nella passata legislatura, i cui lavori, come è noto, furono largamente condizionati, se non dominati dall’attenzione per i problemi della magistratura e della giustizia in genere<sup>16</sup>. Come si ricorderà, infatti, buona parte di quell’articolato riguardava la giustizia e la stessa relazione finale della Commissione dedicava a questa materia ben sessantaquattro pagine, a fronte delle sole quarantatre che illustravano complessiva-

---

<sup>16</sup> S. Rodotà, *Prefazione* a Aa.vv., *Giustizia e bicamerale*, fascicolo speciale di *Questione giustizia*, n. 3 del 1997, p. VII.



mente la forma di Stato, la forma di governo, la struttura del Parlamento ed i rapporti della Repubblica con l'Unione europea.

Almeno ad un primo esame sembra perciò che, nel disegno complessivo di riforma, i rapporti del potere giudiziario con gli altri organi e poteri della Repubblica abbiano assunto una importanza secondaria e che, pur trattandosi di un tema che ha attraversato trasversalmente l'ultimo decennio del dibattito politico e istituzionale italiano, esso sia stato, se non accantonato, almeno rinviato nel tempo. Nel contempo va però osservato che, durante la legislatura in corso, il Parlamento è stato ed è tuttora impegnato nell'esame di altri progetti di riforma (o contro-riforma) destinati ad incidere profondamente su materie *sensibili* attinenti alla giustizia: in particolare, per limitarsi ai temi di *diretta* rilevanza costituzionale, la riduzione del numero dei componenti e il sistema elettorale del Consiglio superiore e le modifiche dello *status* di giudici e pubblici ministeri di cui alla legge delega di riforma dell'ordinamento giudiziario.

Del resto è stato autorevolmente scritto<sup>17</sup> che la giustizia è un capitolo che si è aggiunto un po' estemporaneamente al libro delle riforme costituzionali, perché esso non faceva parte delle primitive istanze di revisione, che risalgono ormai anche a molti anni or sono; un capitolo che "si è sviluppato quasi solo nel quadro dei tentativi e delle proposte di 'riscrittura' integrale della seconda parte della Costituzione" e rispetto al quale va detto che non si è mai approfondito l'eventuale nesso contenutistico fra le proposte sul sistema di governo e quelle sulla giustizia, essendo quest'ultima perennemente ostaggio di una polemica politica quotidiana, stretta fra il numero sempre crescente dei conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato e singole vicende processuali di grande risonanza, "in un clima che non ha certo facilitato un approccio razionale alla ricerca di eventuali esigenze di correzioni costituzionali ad esso specificamente inerenti"<sup>18</sup>.

Le modifiche costituzionali in materia di giustizia inserite nel testo del disegno di legge in esame sono essenzialmente due. L'art. 26 (*Funzioni del Presidente della Repubblica*), novellando l'art. 87 della Costituzione, prevede al nono comma che il Presidente della Repubblica "presiede il Consiglio superiore della magistratura e ne nomina il Vice Presidente nell'ambito dei componenti eletti dalla Camere". Anche la prima versione della riforma, approvata il 25 marzo 2004 dal Senato,

---

<sup>17</sup> V. Onida, *Il mito delle riforme costituzionali*, *Il Mulino*, n. 1 del 2004.

<sup>18</sup> V. Onida, *op. loc. ult. cit.*

prevedeva, all'art. 22, la nomina del Vice Presidente<sup>19</sup> del Csm da parte del Presidente della Repubblica, ma senza specificare tra quali categorie di consiglieri dovesse esser fatta la scelta. L'art. 36, poi, riforma l'art. 104 prevedendo che l'elezione dei componenti non togati del Consiglio, la cui quota percentuale viene mantenuta nella misura di un terzo dei componenti dell'organo collegiale, sia di competenza per un sesto della Camera dei deputati e per un sesto del Senato federale della Repubblica. Lo stesso articolo prevede l'abrogazione del quinto comma dell'attuale art. 104 Cost. ("Il Consiglio elegge un vicepresidente fra i componenti designati dal Parlamento"), disposizione evidentemente incompatibile col nuovo testo dell'art. 87, nono comma, e coi nuovi poteri di nomina del Vice Presidente attribuiti al Capo dello Stato.

Mentre la questione del riparto di competenze tra la Camera ed il nuovo Senato federale per la nomina dei membri laici del Csm appare rivestire un'importanza del tutto marginale, essendo oltretutto previsto il mantenimento delle attuali condizioni soggettive per l'elezione, il punto centrale della riforma è dato dal potere di nomina del Vice Presidente da parte del Presidente della Repubblica, e non si tratta di una innovazione di poco conto poiché essa va a toccare, ed in modo decisamente pesante, uno dei punti più delicati che concernono il funzionamento del Csm, e precisamente quello della direzione effettiva dei lavori del collegio e della Sezione disciplinare, e soprattutto il Comitato di presidenza, dal quale dipendono la segreteria del Consiglio (e

---

<sup>19</sup> Nei due testi del disegno di legge approvati dalle Camere le parole "Vice" e "Presidente" sono separate ed entrambe indicate con la lettera iniziale maiuscola, a differenza del vigente art. 104, quinto comma, della Costituzione, che prevede che il Consiglio elegge un "vicepresidente" (parola unica, con lettera iniziale minuscola) fra i componenti designati dal Parlamento. Chi scrive non ha né la competenza né lo spazio per affrontare il tema dei criteri formali per la redazione dei testi normativi e dell'uso, proprio o improprio, delle maiuscole, ma certamente deve notare come il progetto della "nuova" Costituzione, una volta che venisse definitivamente approvato, sarebbe letteralmente infarcito di parole che iniziano con lettere maiuscole, alcune delle quali appaiono bizzarre o addirittura errate, come per l'indicazione della "circoscrizione [elettorale] Estero" (artt. 2 e 3 del ddl), laddove la maiuscola, a tutto voler concedere, dovrebbe essere usata per la prima lettera del sostantivo e non per l'aggettivo, o ancora per termini quali "Provincia", "Città metropolitana", "Assemblea", e addirittura per "Ministro competente" (art. 9 del testo votato dalla Camera dei deputati) e "Capo dell'opposizione" (art. 8 del testo approvato a marzo 2004 dal Senato). Ogni commento su questa orgia di maiuscole dell'aspirante legislatore costituzionale del terzo millennio, paragonata alla evidente discrezione sul punto da parte del legislatore del 1947, è lasciato al lettore

perciò la gestione del personale), l'Ufficio studi e documentazione, la formazione delle commissioni referenti, il bilancio e la gestione dei fondi.

Il nuovo Vice Presidente (contrariamente all'attuale) sarà quindi un vero e proprio delegato del Presidente della Repubblica e del Csm, dal quale deriverà ogni potere e facoltà e al quale, soprattutto, dovrà render conto, senza alcuna autonomia che non sia quella che gli verrà, discrezionalmente, riconosciuta.

L'innovazione appare essere l'eco, neppure troppo lontana, delle polemiche a suo tempo scatenate dagli atti di imperio verso il Consiglio di un Presidente della Repubblica, Francesco Cossiga, il quale non esitò, pur di avere un controllo effettivo sull'ordine del giorno e sul funzionamento dell'organo, a revocare la delega attribuita al vicepresidente eletto, Giovanni Galloni, e a presiedere personalmente i lavori collegiali e la stessa Sezione disciplinare<sup>20</sup>. Essa costituisce però anche il riflesso, sia pur parziale, di una generale e preconcepita ostilità verso la magistratura e il suo organo di autogoverno, un atteggiamento che in questi anni ha trovato ampia eco nel dibattito politico e parlamentare e che ha visto, quale momento di emersione più evidente, la nota mozione approvata dal Senato il 5 dicembre 2001, con la quale, pur nella palese confusione di temi e materie fra loro eterogenei, veniva chiaramente indicato che per la maggioranza di governo la giurisdizione deve essere "intesa come funzione attribuita ai singoli giudici regolarmente costituiti e che insieme formano un ordine autonomo e indipendente e non un potere dello stato, poiché non emanato né direttamente né indirettamente dalla sovranità popolare, con il conferimento di un mandato espresso in libere elezioni dai cittadini".

L'attribuzione al Presidente della Repubblica, che manterrebbe la presidenza del Csm, del potere di nominare il Vice Presidente ha quindi chiaramente e dichiaratamente lo scopo di sottrarre a un organo costituzionale collegiale sia la possibilità di eleggere il soggetto che ne deve dirigere i lavori, sia conseguentemente qualsiasi controllo successivo sull'operato del suo presidente "effettivo", essendo inconcepibile una qualche manifestazione di sfiducia o di dissenso di un collegio nei confronti di un soggetto nominato dall'alto e non eletto. L'innovazione viene quindi a sottrarre qualsiasi controllo, diretto o indiretto, della componente togata elettiva, che resta la maggioranza del Consiglio, sull'organizzazione dei lavori, sull'ordine del giorno, sulla segreteria

---

<sup>20</sup> Sul settennato Cossiga quale Presidente del Csm v. E. Bruti Liberati – L. Pepino, *Autogoverno o controllo della magistratura?*, Milano, 1998, pp. 71-81.

generale ed in genere sulla gestione del personale e delle risorse materiali. Caso unico di un collegio cui viene sottratto, del tutto o quasi, qualsiasi potere autoregolativo.

In questo modo, con una modifica costituzionale modesta e apparentemente marginale, l'indipendenza della magistratura, che è in larga parte garantita nel nostro sistema attraverso un organo di autogoverno originale creato con intuizione feconda dalla Costituzione del 1947, viene profondamente incisa e il Consiglio superiore, da organo costituzionale, è in qualche modo degradato a collegio "tecnico", etero diretto, nel quale può crearsi una continua tensione tra la componente numericamente maggioritaria, che resta quella dei magistrati eletti dai loro collegi, e le altre due, quella di diritto e quella eletta dalle Camere.

### 3.2. *La Corte costituzionale*

L'art. 51 del testo del disegno di legge (art. 41 nel testo originario del Senato) modifica l'art. 135 della Costituzione, riducendo a quattro sia i giudici costituzionali nominati dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative (e quindi a due quelli nominati dalla Corte di cassazione, non potendosi certamente ridurre il numero di giudici eletti dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei conti, che è pari ad uno per ciascun organo), sia quelli nominati dal Presidente della Repubblica. Conseguentemente, essendo stato deciso di tener fermo il numero dei componenti la Corte, vengono aumentati a sette i giudici di nomina in senso lato politica, che non verranno però più eletti, come oggi avviene, dal Parlamento in seduta comune, ma tre dalla Camera e quattro dal Senato federale, quest'ultimo nella composizione integrata dai Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome.

Il dibattito sulla composizione della Corte costituzionale era iniziato durante i lavori della Bicamerale, il cui progetto prevedeva una diversa composizione del collegio, venti giudici in luogo degli attuali quindici, dei quali cinque nominati da un collegio formato dai rappresentanti dei Comuni, delle Province e delle Regioni che avrebbero dovuto integrare, per particolari competenze, il Senato; lo scopo dell'allargamento della composizione della Corte e dell'individuazione di una forma di nomina "regionale" veniva indicato nell'esigenza di tener conto dell'ordinamento federale complessivamente disegnato da quel progetto che però, come noto, non ebbe seguito.

La questione è stata variamente ripresa nella presente legislatura da vari disegni di legge costituzionali, tutti poi accorpati nel testo approvato dalla Camera in ottobre, ma la soluzione adottata appare *ictu oculi* insoddisfacente sia rispetto agli obiettivi "federalisti", sia per il risul-

tato in sé. Infatti il Senato federale non sarà né il *Bundesrat* tedesco né il Senato degli Stati Uniti (Stati federali “veri”), e non sarà certo la sua integrazione coi presidenti delle Regioni a potergli dare attributi che non ha. La riforma servirà quindi solamente ad aumentare il tasso di politicità, in senso stretto, delle nomine dei giudici, i quali peraltro continueranno a giudicare rigorosamente in modo collegiale. Alcuni dei toni emersi nel dibattito generale svoltosi alla Camera lasciano intendere come da parte di qualche esponente politico di maggioranza si sarebbe preferito addirittura eliminare del tutto, e non semplicemente ridurre di numero, le nomine assegnate alle supreme magistrature, e ciò motivando sulla base di affermazioni a dir poco stupefacenti su presunte “prove non buone di indipendenza dalla magistratura di provenienza” che avrebbero dato i giudici costituzionali-magistrati. Peraltro il disegno di legge appare, sul punto, soprattutto confuso.

Sulle competenze della Corte, e segnatamente sul controllo di legittimità costituzionale in via incidentale e sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, sembrano poter avere non piccola incidenza anche le norme sul procedimento legislativo contenute nel disegno di legge, che disegnano un sistema di competenze alcune delle quali ripartite ed altre concorrenti, con procedure *ad hoc* atte, almeno nelle intenzioni, a superare eventuali conflitti tra le due Camere: in particolare l'ultimo, lunghissimo, comma dell'art. 70 stabilisce che le questioni di competenza tra le due Camere vengano decise dai loro Presidenti o essere deferite ad un comitato paritetico di quattro deputati e quattro senatori, e che le decisioni dei Presidenti o del comitato non saranno sindacabili in alcuna sede, e quindi né dal Presidente della Repubblica in sede di promulgazione né (almeno nelle intenzioni) dalla stessa Corte costituzionale. Se però la disposizione sembrerebbe eliminare alla radice la possibilità di un conflitto di attribuzioni tra le due Camere (pur non essendo chiaro cosa potrebbe accadere se uno dei due Presidenti non intendesse deferire la questione al comitato paritetico, ovvero, una volta deferitala, non procedesse o procedesse con ritardo alla nomina dei membri della sua Camera), la violazione delle nuove norme costituzionali sulla competenza, attenendo alla validità stessa della legge, potrebbe essere invocata in via di eccezione durante un giudizio, e dare così luogo ad una questione incidentale. Così come non è chiaro se le Regioni potrebbero far valere con ricorso in via principale eventuali vizi procedurali o questioni di competenza tra le due Camere, cui potrebbero essere interessate essendo oltretutto il riparto di attribuzioni destinato ad incidere, in via mediata, proprio sull'altro riparto di competenza legislativa, e cioè quello fra lo Stato e le Regioni stesse. E già

si è visto come la infelice formulazione della riforma del Titolo V approvata al tramonto della scorsa legislatura abbia dato luogo ad un incredibile aumento del contenzioso di competenza della Corte.

Insomma, come già al tempo della Bicamerale, sembra che l'aspirante legislatore costituzionale sia orientato a rendere più complessi, anziché a semplificare, sia i testi normativi che i problemi cui gli stessi, una volta approvati, potrebbero dar luogo, salvo poi lamentare pretese invasioni di campo da parte dei giudici comuni e della stessa Corte costituzionale, che saranno inevitabilmente chiamati a sbrogliare una matassa che appare sin d'ora troppo ingarbugliata.

#### **4. Il nuovo Titolo V (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato)**

##### *4. 1. Federalismo e Stato federale: l'uso dei termini nel dibattito politico e nella riflessione giuridica*

Nel dibattito politico corrente si è fatto largo uso di alcune parole - federalismo e Stato federale - per designare la forma di Stato destinata a nascere per effetto della normativa che riforma la seconda parte della Costituzione. E nello stesso testo della legge costituzionale il Senato è ribattezzato Senato federale della Repubblica. Ma c'è una evidente riluttanza degli studiosi - siano essi storici delle istituzioni, studiosi di diritto costituzionale o di diritto pubblico comparato - ad accettare questa terminologia ed a trasporla nella sede che si vorrebbe più rigorosa della riflessione giuridica.

E ciò per molte ragioni che ci si limita qui solo ad accennare.

Da un lato - mettendo in campo la storia - si ricorda che il federalismo classico è frutto di un percorso di unificazione di Stati sovrani, di entità politiche preesistenti, mentre quello che noi chiamiamo federalismo sarebbe il portato di un processo di segno opposto: un processo cioè di accentuato e radicale trasferimento di funzioni dall'alto verso il basso, dal centro unitario alle articolazioni territoriali. In altri termini un processo di forte decentramento territoriale a partire da un unico Stato sovrano.

Dall'altro lato - sul terreno più strettamente istituzionale - si mette in luce che non è stata compiuta la scelta, caratteristica di molti Stati federali, di dar vita ad una seconda camera che fosse espressione delle diverse entità territoriali riunite nello Stato federale (per intenderci

una camera rappresentativa delle Regioni). Si è invece costruita una sorta di seconda camera politica, che è solo “eletta su base regionale”, che opera con generici raccordi di informazione e consultazione tra senatori ed organi regionali e che delle “camere federali” ha alcuni tratti - la sottrazione alla fiducia ed allo scioglimento anticipato – ma non la peculiare rappresentatività.

Proprio sulla base di queste considerazioni molti studiosi, analizzando il testo di riforma della Costituzione, hanno preferito e preferiscono parlare di un modello inedito nel panorama degli Stati composti (A. Anzon) o di un modello costituzionale di regionalismo forte connotato dalla potestà normativa e statutaria delle Regioni sulla propria organizzazione politica e dall’ampiezza delle competenze legislative esclusive e concorrenti e dalla previsione di un criterio di residualità per la competenza legislativa regionale (S. Gambino). Non si tratta evidentemente di questioni terminologiche o definitorie ma di comprendere quale è la ispirazione di fondo e quali sono i tratti distintivi effettivi di un progetto che si propone di mutare profondamente lo Stato italiano e che può incidere con altrettanta profondità sul sistema dei diritti.

#### *4. 2. Le ricadute delle innovazioni proposte sul sistema dei diritti*

Quando dalle prime notazioni sulla forma di Stato si passa al tema, decisivo per la magistratura, del rapporto tra nuova forma di Stato (federale o di regionalismo forte) che si vuole introdurre ed il sistema dei diritti, emergono pressanti interrogativi.

Vi sono diritti che subiranno trasformazioni? diritti che riceveranno una tutela diversa e differenziata rispetto alla realtà del passato? diritti che verranno messi a repentaglio?

Pur movendosi con tutta la cautela necessaria su di un terreno ancora inesplorato è possibile avanzare qualche ipotesi.

Alle Regioni sono ora attribuite espressamente dal comma 4 dell’art. 117 Cost. competenze legislative di tipo esclusivo in materie cruciali per la sorte di fondamentali diritti sociali quali il diritto alla salute ed il diritto all’istruzione. Ci si riferisce alle materie della “assistenza ed organizzazione sanitaria”, della “organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici e di formazione”. Qui sta il nocciolo duro della *devolution* italiana. Gli esiti ed i possibili sviluppi di questa peculiare devoluzione e le ricadute delle nuove competenze esclusive sulla “effettività” della tutela di diritti sociali sono oggettivamente assai incerti.

*C'è una prima alternativa possibile, la meno grave ed allarmante:* che la peculiare “devoluzione” italiana significhi “solo” che nelle materie di competenza esclusiva, le Regioni saranno esenti dai vincoli dei principi fondamentali della materia ma continueranno ad essere sottoposte non solo ai vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali ma anche del rispetto della Costituzione (rispetto che, a sua volta, implica tanto la conformità alla prima parte della Costituzione, contenente i principi generali, quanto l’osservanza delle competenze legislative esclusive dello Stato in una serie di ambiti quali la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili o la statuizione di norme generali sulla tutela della salute).

*Ma c'è anche un'altra alternativa molto concreta e molto più preoccupante:* che la competenza legislativa esclusiva ora attribuita alle Regioni in materia di “assistenza e organizzazione sanitaria” e di “organizzazione scolastica e formazione” venga interpretata ed attuata – sotto la spinta di fattori economici e di volontà politiche - come una realtà del tutto nuova e diversa rispetto alle altre competenze regionali (la competenza legislativa concorrente e la competenza legislativa residuale delle Regioni) ed autorizzi tanto la frantumazione dei sistemi sanitari e scolastici quanto forti differenziazioni di prestazioni nelle diverse regioni, nella indifferenza e nell’incurezza dei limiti istituzionali e costituzionali. Con il possibile corollario di diversi regimi di accesso alle prestazioni sanitarie o agli istituti scolastici per i residenti ed i non residenti in una determinata Regione, e con un corredo di preclusioni, di ostacoli, di discriminazioni del tutto ignote nell’ordinamento attuale. In quest’ultimo caso ci si troverebbe di fronte ad una singolare prospettiva. “Federalismo” (o regionalismo forte) *versus* eguaglianza. “Federalismo” (o regionalismo forte) discriminatorio, contrastante con l’eguaglianza

È difficile dire sin da ora quale dei due scenari sarebbe destinato ad affermarsi ed a prevalere se la riforma costituzionale andrà in porto. Molto dipenderà dalla politica, dalla costituzione materiale (come la intendeva Costantino Mortati) e cioè dal nucleo di forze sociali e politiche dominanti che si troverà a gestire il nuovo assetto ed il nuovo modello costituzionale. Ma già il fatto che su terreni così delicati e vitali come quello della salute e della istruzione questi scenari possano essere plausibilmente prefigurati dà una misura delle incertezze e delle



inquietudini che il progetto alimenta. Ragionare tempestivamente su questi rischi e su questi pericoli è perciò particolarmente importante.

#### *4.3. Nuove tensioni sulla giurisdizione e sulla magistratura?*

In quest'ottica è indispensabile tenere unite le riflessioni e le preoccupazioni sulla sorte di fondamentali diritti sociali con le riflessioni e le preoccupazioni sulle nuove tensioni che potranno investire il giudiziario sommandosi a quelle già esistenti.

Nell'arco della storia repubblicana i giudici hanno assolto la funzione di garanti di ultima istanza del godimento, in condizioni di uguaglianza su tutto il territorio nazionale, di fondamentali diritti sociali, tra cui appunto il diritto alla salute ed all'istruzione. Se la riforma del Titolo V della Costituzione dovesse autorizzare la moltiplicazione dei sistemi sanitarie e scolastici e la diversificazione su base regionale dei regimi giuridici di accesso alle relative prestazioni verrebbe revocata in dubbio la stessa idea di uguaglianza "giuridica" dei cittadini sancita dal primo comma dell'art.3 della Costituzione e relegato al rango di morta utopia il processo di realizzazione dell'eguaglianza di fatto delineato dall'art. 3 capoverso della carta.

Gli esempi potrebbero essere molti. Si pensi, sul terreno delicatissimo dell'assistenza sanitaria, alla possibile previsione di priorità di accesso per i residenti (rispetto ai non residenti) a centri sanitari di eccellenza a prescindere dalla oggettiva gravità delle patologie lamentate o, ancora, all'introduzione di sistemi di pagamento - o di contribuzione - fortemente differenziati esclusivamente sulla base del criterio della residenza o meno nella regione dei pazienti. Ed analoghi scenari potrebbero verificarsi sul terreno dell'istruzione, aggravati dalle forme di diversificazione culturale su base regionale rese possibili dal potere delle Regioni di definire la "parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione" ( art. 117, comma 4, lett. c) .

A fronte di questi possibili sviluppi non sarebbe azzardato ipotizzare l'emergere di contrasti profondi tra le garanzie contenute nella prima parte della Costituzione e le concrete modalità di erogazione dei servizi su base regionale e di correlata fruizione dei diritti. Un fronte di tensioni che chiamerebbe in causa direttamente la funzione del giudiziario e coinvolgerebbe giudici ordinari e giudice delle leggi in un confronto prevedibilmente assai aspro.

Che non si tratti di mere ipotesi, di vaghe elucubrazioni è confermato da molti fattori: le dichiarazioni di forze politiche tanto chiassose quanto influenti, le preoccupazioni manifestate da molti studiosi, i timori nutriti da quella parte della popolazione che ha cultura, attenzione ed informazione sufficiente per immaginare il futuro possibile. Ed è su questi temi che si giocherà la partita referendaria annunciata nell'ipotesi di approvazione della riforma costituzionale.