

**Istituto Vittorio Bachelet**

*Osservatorio sulle riforme*

Dossier

**Le riforme costituzionali**

a cura di Vincenzo Antonelli, Marta Vergottini e Eugenio Vite

## **Indice**

### Presentazione

1. Gli obiettivi
2. Qualche appunto introduttivo

### La documentazione

1. La procedura di revisione della Costituzione
2. La novella degli statuti delle regioni e delle province ad autonomia speciale
3. L'assetto istituzionale e la forma di governo
4. L'attuazione del Titolo V: la carta delle autonomie locali e il federalismo fiscale

### Il dibattito

1. La difesa del patrimonio comune
2. I valori della sussidiarietà e della solidarietà
3. Il superamento del bicameralismo paritario e i poteri del premier

### Alcune considerazioni di sintesi

## Presentazione

### **1. Gli obiettivi**

Il presente dossier dedicato alle riforme costituzionali intende affrontare un tema che recentemente si è posto al centro del confronto tanto politico quanto scientifico.

L'obiettivo è di fornire una agile, seppur sommaria, raccolta dei materiali rilevanti sul tema. Non è nostra volontà elaborare una autonoma e originale risposta scientifica o politica ai tanti quesiti che animano il dibattito. Lasciamo ai nostri lettori questo compito.

È nostra intenzione, soprattutto, avanzare interrogativi che debbono indurci a riflettere e a vagliare criticamente i molteplici contributi provenienti dal mondo politico, scientifico, sociale ed ecclesiale.

La sezione dedicata alla documentazione raccoglie i principali disegni di legge costituzionale presentati nella XV Legislatura e attualmente al vaglio delle commissioni e delle aule parlamentari. In primo luogo sono indicati i disegni di legge costituzionale che si occupano del procedimento di revisione della Carta fondamentale e delle novelle degli statuti delle regioni ad autonomia speciale. In secondo luogo sono raccolti i disegni di legge costituzionale che si propongono di riformare l'assetto istituzionale e di cambiare la forma di governo. Infine, sono illustrati due disegni di legge di iniziativa governativa che potremmo definire di portata costituzionale in quanto sono volti a dare attuazione alla riforma costituzionale del Titolo V. Si tratta della delega al governo per l'adozione di una Carta delle autonomie, disegno di legge chiamato a dare attuazione agli articoli 114, 117, e 118 della Costituzione, procedendo all'individuazione e all'allocatione delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie degli enti locali, nonché alla riscrittura del nuovo ordinamento degli enti locali, all'istituzione delle città metropolitane e alla fissazione dell'ordinamento di Roma capitale, e del disegno di legge sul cosiddetto federalismo fiscale, che dovrebbe delineare il nuovo quadro di finanza pubblica al contempo responsabile e solidale.

Gli atti parlamentari sono raggruppati secondo indirizzi o posizioni omogenei, a prescindere dal colore politico dei proponenti. Inoltre, è illustrato il cammino parlamentare degli atti e l'attuale stato di esame presso il Parlamento.

La sezione dedicata al dibattito presenta una sintesi delle diverse voci che hanno animato il confronto, non solo politico, negli ultimi mesi. I temi trattati spaziano dalla garanzia del patrimonio comune di valori, quali la sussidiarietà e la solidarietà, contenuto nella carta costituzionale alle modalità con le quali superare il bicameralismo paritario e ripensare i poteri del presidente del consiglio.

I dati sono stati raccolti tra settembre e il 15 novembre 2007. Le fonti consultate sono state tanto i periodici cartacei, quanto i siti web di quotidiani, associazioni ed istituzioni pubbliche.

### **2. Qualche appunto introduttivo**

Come affrontare il tema delle riforme istituzionali in un contesto politico instabile?

Tale domanda è inevitabilmente il punto di partenza di una riflessione su una questione importante come le riforme costituzionali che richiede, in quanto "patrimonio comune (e vitale) degli italiani", scelte responsabili e che guardino a un orizzonte più lungo e più ampio dell'incremento immediato del consenso elettorale e degli equilibri di breve e medio periodo: "la progettazione istituzionale possibile appare ragionevolmente limitata a operazioni di buon senso, a meno che non si voglia utilizzare il campo delle regole per ridisegnare gli equilibri della politica, strada pericolosa e già percorsa con esiti negativi nel passato recente della XIII e soprattutto della XIV legislatura" (Istituto Bachelet e MEIC, *Proposte sulle riforme costituzionali e istituzionali*).

Nel trattare delle riforme costituzionali non si può trascurare da un lato l'incompletezza e l'inattuazione della novella del 2001, dall'altro l'esito negativo del referendum del 2006 sul tentativo di revisione costituzionale sostenuto dalla precedente maggioranza parlamentare.

In particolare a fronte dell'inattuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha previsto la partecipazione dei rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, appare sempre più non rinviabile l'introduzione e l'attivazione di un "luogo delle decisioni condivise" tra le diverse istituzioni costitutive della Repubblica.

Al contempo bisogna interrogarsi sul significato da attribuire alla volontà espressa dal corpo elettorale nel referendum del 2006. Si è voluto disapprovare il metodo "a maggioranza" che è stato utilizzato per una riforma costituzionale? Non si sono condivise nel merito le scelte avanzate dalla legge di revisione? Non si è ritenuto necessario per il nostro Paese una modifica rilevante del patto fondativo?

## **La Documentazione**

### **1. La procedura di revisione della Costituzione**

Sono molti i disegni di legge costituzionale che si propongono di modificare la procedura di revisione della Carta, elevando i quorum richiesti per l'approvazione delle relative leggi di riforma. Il fine perseguito è quello di privare le maggioranze politiche *pro tempore* della possibilità di apportare modifiche unilaterali al testo della Costituzione, rendendo necessaria la ricerca di un ampio coinvolgimento parlamentare.

Si tratta dei disegni di legge C. 1204, On. Marco Boato (Verdi), assegnato alla Commissione il 3 luglio 2006 (esame non ancora iniziato); C. 1205, On. Marco Boato (Verdi), assegnato alla Commissione il 4 luglio 2006 (esame non ancora iniziato); C. 1224, On. Karl Zeller (Misto, Min. linguist.) e altri, assegnato alla Commissione il 19 luglio 2006 (esame non ancora iniziato); C. 2146, On. Carlo Leoni (Ulivo) - On. Marisa Nicchi (Ulivo), assegnato alla Commissione il 29 maggio 2007 (esame non ancora iniziato); C. 2945, On. Valdo Spini (SDSE) e altri, assegnato alla Commissione il 10 settembre 2007 (esame non ancora iniziato); C. 2953, On. Franco Russo (RC-Sin. Eur.) e altri, assegnato alla Commissione il 10 settembre 2007 (esame non ancora iniziato); S. 817, Sen. Nicola Mancino (Ulivo) e altri, in corso di esame in Commissione; S. 1740, Sen. Oscar Luigi Scalfaro (Misto) e altri, assegnato alla Commissione il 10 settembre 2007 (esame non ancora iniziato).

### **2. La novella degli statuti delle regioni e delle province ad autonomia speciali**

Altri disegni di legge costituzionale riguardano le Regioni a statuto speciale e le Province autonome; essi si possono così suddividere:

- disegni di legge che concernono le procedure di modifica degli statuti speciali e introducono nell'articolo 116 della Costituzione o nei singoli statuti regionali il metodo della c.d. "previa intesa", a ragion del quale è richiesta l'adesione della Regione o della Provincia autonoma interessata al testo approvato dal Parlamento in prima deliberazione: C. 1473, On. Michaela

Biancofiore (FI) e altri, assegnato alla Commissione il 22 settembre 2006 (esame non ancora iniziato); S. 648, Sen. Oskar Peterlini (Aut.) e altri, assegnato alla Commissione il 18 luglio 2006 (esame non ancora iniziato); S. 943, Consiglio regionale Valle d'Aosta, assegnato alla Commissione il 28 settembre 2006 (esame non ancora iniziato); S. 1062, Sen. Roberto Antonione (DC-PRI-IND-MPA) e altri, assegnato alla Commissione il 19 ottobre 2006 (esame non ancora iniziato); S. 1562, Sen. Sergio Divina (LNP), assegnato alla Commissione il 19 giugno 2007 (esame non ancora iniziato); C. 203, On. Karl Zeller (Misto, Min. linguist.) e altri, in stato di relazione in abbinamento a C. 980, On. Gianclaudio Bressa (Ulivo) e altri, C. 1241, On. Marco Boato (Verdi), C. 1601, Consiglio regionale Valle d'Aosta, C. 1606, On. Michaela Biancofiore (FI) e altri, C. 1672, On. Alessandro Maran (Ulivo) e altri;

- disegni di legge che conferiscono al Veneto lo *status* di Regione a speciale autonomia: C. 1407, On. Lorena Milanato (FI) e altri, assegnato alla Commissione il 19 settembre 2006 (esame non ancora iniziato); S. 733, Sen. Giancarlo Galan (FI) e altri, assegnato alla Commissione il 10 ottobre 2006 (esame non ancora iniziato); S. 1137, Consiglio regionale Veneto, assegnato alla Commissione il 21 novembre 2006 (esame non ancora iniziato);

- disegni di legge che modificano lo statuto speciale della Regione Friuli - Venezia Giulia: C. 519, Consiglio regionale Friuli - Venezia Giulia, in corso di esame in Commissione in abbinamento a C. 840, On. Karl Zeller (Misto, Min. linguist.) e altri, C. 1166, On. Vanni Lena (FI) e altri, C. 1816, On. Giacomo Stucchi (LNP); S. 281, Consiglio regionale Friuli - Venezia Giulia, assegnato alla Commissione l'8 maggio 2006 (esame non ancora iniziato); S. 1032, Sen. Oskar Peterlini (Aut) e altri, assegnato alla Commissione il 26 ottobre 2006 (esame non ancora iniziato); S. 1110, Sen. Giuseppe Saro (DC-PRI-IND-MPA) e altri, assegnato alla Commissione il 12 dicembre 2006 (esame non ancora iniziato);

- disegni di legge che modificano lo statuto speciale della Regione Trentino - Alto Adige: C. 378, On. Roberto Menia (AN) e altri, assegnato alla Commissione il 20 giugno 2006 (esame non ancora iniziato), recante modifiche anche dello statuto della Valle d'Aosta; C. 1484, On. Giorgio Holzmann (AN), assegnato alla Commissione il 26 settembre 2006 (esame non ancora iniziato); S. 1358, Sen. Sergio Divina (LNP) e altri, assegnato alla Commissione il 15 marzo 2007 (esame non ancora iniziato);

- disegni di legge che modificano lo statuto speciale della Regione Sardegna: S. 439, Sen. Piergiorgio Massidda (FI) e altri, assegnato alla Commissione il 4 luglio 2006 (esame non ancora iniziato);

- disegni di legge che propongono la soppressione dello *status* giuridico di Regione a statuto speciale e di Provincia autonoma: C. 2013, On. Enrico Costa (FI), assegnato alla Commissione il 5 febbraio 2007 (esame non ancora iniziato).

### **3. L'assetto istituzionale e la forma di governo**

Nella legislatura in corso sono stati presentati diversi disegni di legge costituzionale che a vario titolo intervengono sulla parte seconda della Carta. La Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati ne ha abbinati alcuni nel giugno 2007, su richiesta dei rispettivi relatori. Si tratta dei disegni di legge:

- C. 533 del deputato Scotto (Ulivo), recante modifiche alla Costituzione in materia di limiti di età per l'elettorato attivo e passivo dei giovani;

- C. 1524 della deputata Bianchi (Ulivo), recante modifiche agli articoli 56 e 58 della Costituzione in materia di limiti di età per l'elezione a parlamentare;
- C. 2335 del deputato Boato (Verdi), recante modifiche agli articoli 92 e 94 della Costituzione in materia di forma del Governo;
- C. 2382 del deputato Bianco (Ulivo), recante modifica degli articoli 88, 92, 93, 94 e 95 e introduzione degli articoli 70-bis e 77-bis della Costituzione, in materia di disciplina del Governo, competenza e formazione delle leggi, nonché di scioglimento delle Camere;
- C. 2479 del deputato Zaccaria (Ulivo) e di altri deputati, recante modifiche agli articoli 92 e 94 della Costituzione in materia di forma di governo;
- C. 2572 del deputato Franco Russo (RC-Sin. Eur.) e di altri deputati, recante modifiche agli articoli 48, 56, 57, 67, 70, 71, 72, 73, 74, 77, 80, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 96, 116, 117, 118 e 126 e abrogazione degli articoli 58 e 59 della Costituzione, in materia di composizione e funzioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nonché di disciplina del procedimento legislativo e delle competenze legislative dello Stato;
- C. 2574 delle deputate Lenzi e Leddi (Ulivo) e di altri deputati, recante modifiche agli articoli 56 e 58 della Costituzione in materia di elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;
- C. 2576 del deputato Franco Russo (RC-Sin. Eur.) e di altri deputati, recante modifiche agli articoli 92 e 94 della Costituzione, in materia di nomina e revoca dei ministri e di disciplina della mozione di sfiducia nei riguardi del Governo;
- C. 2578 del deputato D'Alia (UDC), recante modifiche agli articoli 56, 92 e 94 della Costituzione in materia di composizione e di elezione della Camera dei deputati nonché di forma del Governo;
- C. 2586 del deputato Boato (Verdi), recante modifiche agli articoli 56, 57 e 58 della Costituzione in materia di composizione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e di elettorato attivo e passivo;
- C. 2715 del deputato Boato (Verdi), recante modifica dell'articolo 77 della Costituzione in materia di decretazione d'urgenza.

Il risultato è stato cristallizzato in una proposta di legge unificata, adottata come testo base ed emendata dalla Commissione. Ai precedenti disegni di legge sono stati abbinati inoltre gli atti C. 2865 del deputato Casini (UDC), C. 3139 della deputata Di Salvo (SDSE) e C. 3151 del deputato Diliberto (Com. it.).

La prima Commissione ha concluso l'esame il 17 ottobre 2007 e, dopo il nulla osta della Commissione bilancio, tesoro e programmazione e il parere favorevole della Commissione per le questioni regionali, la proposta di legge ha fatto il suo ingresso nell'aula parlamentare il 22 ottobre 2007.

Le principali innovazioni contenute nel testo in esame (alla data del 13 novembre 2007) si possono così riassumere:

- riduzione del numero dei deputati (da seicentotrenta a cinquecento, oltre a quelli eletti nella circoscrizione Estero) e abbassamento dell'età richiesta per esercitare il diritto di elettorato passivo (dai venticinque ai diciotto anni);
- trasformazione del Senato nel "Senato federale della Repubblica", i cui componenti sono eletti dai Consigli regionali al proprio interno e dai Consigli delle autonomie locali tra i componenti dei Consigli dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane;
- introduzione di una diversa durata per le due Assemblee: la Camera è eletta a suffragio universale per cinque anni, mentre il Senato non ha più una durata predefinita, ma è soggetto a rinnovi parziali in occasione del mutamento della composizione del singolo Consiglio regionale o della Provincia autonoma;
- configurazione di quattro distinti procedimenti legislativi:

1) per i provvedimenti che incidono sull'assetto costituzionale o definiscono i rapporti tra lo Stato e gli enti costitutivi della Repubblica è previsto che la Camera e il Senato federale esercitino collettivamente la funzione legislativa, esaminando il disegno di legge in successive letture e approvandolo nel medesimo testo (c.d. procedimento bicamerale paritario);

2) tutti gli altri disegni di legge, dopo l'esame e l'approvazione in prima lettura della Camera, sono trasmessi al Senato federale che entro trenta giorni, su richiesta di un quinto dei suoi componenti, può esaminarli ed approvare modifiche, sulle quali la Camera si pronuncia in via definitiva (c.d. procedimento bicamerale a prevalenza Camera);

3) quando le modifiche apportate dal Senato federale (si veda il punto 2) riguardano materie di particolare interesse regionale, la Camera può discostarsi da esse solo deliberando a maggioranza assoluta dei propri componenti;

4) infine, quando si tratta di approvare leggi che hanno lo scopo di determinare i principi fondamentali nelle materie di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, i disegni di legge, dopo l'esame e l'approvazione in prima lettura del Senato federale, sono trasmessi alla Camera, alla quale spettano l'esame in seconda lettura e l'approvazione in via definitiva. La Camera può modificare il testo ricevuto solo votando a maggioranza assoluta dei propri componenti;

- riconoscimento di un ruolo formale del Governo nella composizione dell'agenda parlamentare: l'Esecutivo può chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e venga votato entro una data stabilita;

- introduzione di limiti e controlli all'esercizio del potere legislativo del Governo (decreti legislativi e decreti legge);

- abbassamento da cinquanta a quaranta anni dell'età necessaria per l'eleggibilità a Presidente della Repubblica;

- collegamento della nomina del Presidente del Consiglio dei ministri alla volontà espressa dal corpo elettorale in occasione dell'elezione della Camera (la nomina, di competenza del Capo dello Stato, fa seguito alla valutazione dei risultati delle urne);

- conferimento al Presidente del Consiglio dei ministri del potere di proporre al Capo dello Stato la revoca dei ministri (oltre alla nomina);

- instaurazione del rapporto fiduciario tra la sola Camera e il Presidente del Consiglio dei ministri, tenuto a presentare il Governo alla Camera per ottenerne la fiducia entro dieci giorni dalla formazione dello stesso;

- modifica della disciplina della mozione di sfiducia: necessità della firma di almeno un terzo – e non più di un decimo - dei membri della Camera e approvazione possibile solo a maggioranza assoluta dei deputati.

#### **4. L'attuazione del Titolo V: la carta delle autonomie locali e il federalismo fiscale**

Il secondo Governo Prodi ha presentato in Senato il 5 aprile 2007 il disegno di legge S. 1464 contenente tra l'altro la delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla Legge costituzionale n. 3 del 2001 (c.d. "Carta delle Autonomie").

Il disegno di legge delega – attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali insieme con gli atti S. 104 e S. 1020 del senatore Vitali (Ulivo), S. 1196 del senatore Del Pennino (DC-PRI-IND-MPA), S. 1265 del senatore Sinisi (Ulivo), S. 1281 del senatore Ripamonti (IU-Verdi-Com), S. 1520 del senatore Di Lello Finuoli (RC-SE) - dà attuazione agli articoli 114, 117, e 118 della Costituzione, quanto all'individuazione e all'allocatione delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie degli enti locali, al nuovo ordinamento degli enti locali, al conferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali, all'istituzione delle città metropolitane e di Roma capitale.

Esso consta dei seguenti otto articoli:

- l'articolo 1 indica le finalità e gli indirizzi generali;
- l'articolo 2 contiene la delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), e dell'articolo 118 della Costituzione, quanto all'individuazione delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie degli enti locali, nonché la delega al Governo per la disciplina degli organi di governo, del sistema elettorale e di altre materie inerenti gli enti locali;
- l'articolo 3 contiene la delega al Governo per l'istituzione delle nove città metropolitane già ipotizzate dalla Legge 8 giugno 1990 n. 142 e dal Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267);
- l'articolo 4 contiene la delega al Governo per il conferimento a regioni ed enti locali di ulteriori funzioni (rispetto a quelle fondamentali e a quelle proprie) e per le successive operazioni di trasferimento;
- l'articolo 5 contiene la delega al Governo per la disciplina di Roma capitale;
- l'articolo 6 indica l'ambito di intervento della legislazione regionale in materia di enti locali;
- l'articolo 7 contiene la delega al Governo per la revisione delle circoscrizioni delle province;
- l'articolo 8 reca le disposizioni finali e la delega per l'adozione della Carta delle autonomie locali;
- l'articolo 9 contiene la clausola di invarianza della spesa pubblica.

Il 29 settembre 2007 il Governo ha presentato alla Camera il disegno di legge C. 3100, contenente la delega al Governo in materia di federalismo fiscale. L'atto, assegnato alla Commissione Affari Costituzionali il 5 novembre 2007 (l'esame non è ancora iniziato), si propone di dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione mediante:

- la costruzione di un assetto stabile della finanza delle Regioni, delle Province e dei Comuni;
- l'attribuzione a ciascuno dei tre livelli di governo di un complesso di tributi propri e di compartecipazioni dinamiche al gettito dei tributi erariali;
- l'introduzione del principio di "pari dignità" dei tributi propri dei vari livelli di governo, con esclusione di interventi, privi di contestuale compensazione, sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi riferibili ad altri livelli di governo;
- l'introduzione di un sistema di finanziamento integrale (sulla base di costi standard o di indicatori di fabbisogno finanziario) delle prestazioni regionali essenziali che concernono i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali e la messa a punto per tutte le altre spese regionali di una forma di perequazione trasparente basata sulla capacità fiscale;
- la definizione di un quadro per l'esercizio concreto dell'autonomia tributaria: le Regioni possono, nelle materie non soggette ad imposizione da parte dello Stato, istituire tributi regionali e locali e determinare le materie e gli ambiti di esercizio dell'autonomia tributaria degli enti locali (che in assenza di legge regionale è garantita dalla possibilità di intervento di una legge statale);
- la costruzione di un assetto duale della finanza comunale, basato sulla distinzione dei Comuni secondo l'ampiezza demografica e le funzioni svolte; alle Regioni viene demandato il compito di disegnare per i Comuni di dimensioni minori schemi concreti di perequazione nel rispetto delle norme statali;
- la modifica delle procedure di formazione del bilancio pubblico: le norme della manovra di bilancio aventi ricadute sulla finanza regionale e locale devono trovare collocazione in un disegno di legge da presentare nel mese di giugno (dopo una fase di confronto e valutazione congiunta con Regioni, Province e Comuni) e da approvare entro il mese di ottobre.

## *Il dibattito*

### **1. La difesa del patrimonio comune**

Prima di entrare nel merito delle riforme gli attori del dibattito politico e scientifico si sono interrogati su come debba essere gestito il “patrimonio comune” presente nella carta costituzionale. Innanzitutto si è discusso sul significato da attribuire all’eredità del referendum del 2006, in cui con chiarezza gli elettori hanno espresso una risposta negativa alla riforma della precedente legislatura. A tal riguardo Cesare Pinelli afferma che “nella consultazione del giugno scorso, era in gioco la Costituzione come fondamento della nostra convivenza. Questa affermazione va sottratta all’apparente monopolio di quanti ritengono che gli italiani abbiano detto no a qualunque modifica costituzionale di una certa importanza. Può essere benissimo sottoscritta da quanti pensano che valga la pena di apportarne qualcuna” (Italianieuropei n. 1/2007, <http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Studi--ric/Pinelli-italianieuropei-n.1-2007.pdf> ). A sua volta Gianni Ferrara parla di “cupio silenzio” dopo il referendum: “aveva ed ha, quella deliberazione popolare, il significato di una scelta netta, univoca, nitida ed imperiosa, la scelta di una democrazia credibile, controllata perché partecipata, piena di contenuti, materata di diritti, di tutti quelli di libertà, di tutti quelli civili, di tutti quelli politici. E anche di quelli sociali, che, così dicono, costano tanto alle finanze dello stato” (Manifesto 24 Giugno 2007, [http://www.astrid-online.it/FORUM--Le-Commenti-a/Commenti-a/MANIFESTO\\_Ferrara\\_24\\_06\\_07.pdf](http://www.astrid-online.it/FORUM--Le-Commenti-a/Commenti-a/MANIFESTO_Ferrara_24_06_07.pdf) ).

La preoccupazione relativa al rapporto tra instabilità della politica e necessità di stabilità delle scelte è sottolineata dall’intervento di Beniamino Caravita di Toritto del 24 ottobre 2007 : “Penelope-Parlamento riprende a tessere la sua tela: in attesa di capire chi è Ulisse e chi sono i Proci, se l’uno arriverà e gli altri se ne andranno [...] non si lavora bene ad un testo di riforma nella precarietà, non sapendo se fra sei mesi – il tempo minimo per mettere in cantiere una modifica costituzionale – ci sarà questo governo o un altro, questa maggioranza o un’altra, questo Parlamento o un altro” ( <http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Note-e-con/Caravita-riforme-XV-legisl.pdf> ). In un documento del 9 ottobre scorso un gruppo di costituzionalisti italiani afferma che, sul piano del metodo “occorre proporsi una maggiore condivisione della Costituzione, del suo impianto di fondo, del suo equilibrio, del suo spirito, impegnandosi per la piena attuazione delle sue potenzialità. Le proposte devono tendere a questo primario obiettivo e dunque occorre smetterla di parlare della Costituzione italiana come di un documento obsoleto e sorpassato” (Proposte per la vita pubblica italiana, 9 ottobre 2007, <http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Documenti-/Documento-costituzionalisti-9-ottobre-2007.pdf> ). In merito ai contenuti si sottolinea che essenziale “è la messa in sicurezza della Costituzione rispetto al rischio (accentuato dal maggioritario) di modifiche cicliche a colpi di maggioranza, con la previsione di soglie qualificate per l’approvazione di variazioni costituzionali, in modo da garantire una larga condivisione per le scelte di sistema. Modificare in tal senso l’art. 138 significa porre le premesse per una Costituzione più condivisa e meno oggetto di lotta politica” (Proposte per la vita pubblica italiana, 9 ottobre 2007, <http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Documenti-/Documento-costituzionalisti-9-ottobre-2007.pdf> ).

Il valore di “patrimonio comune” deve essere garantito da regole che indirizzino verso scelte condivise e responsabili. L’articolo 138 della Costituzione risulta dunque strategico per questo scopo. La revisione di tale articolo ha importanza strategica anche per garantire il “senso unitario” tipico di una carta costituzionale, anzi il “senso unitario” è parte di quel patrimonio comune e vitale. Modifiche ad una parte, in un’ottica unitaria, hanno ripercussioni su tutta la Carta. Gustavo Zagrebelsky, in una sua nota dell’ottobre 2007, sottolinea con decisione questi argomenti: “tutte le

Costituzioni sono opere dotate di senso unitario: lo sono per il concetto stesso di Costituzione. Se non lo fossero – se cioè fossero scindibili in parti indipendenti – non “costituirebbero” un bel niente. Il senso di una parte potrebbe essere messa contro il senso dell’altra e, introducendosi “sensi” diversi, si farebbe opera non di costituzione ma di distruzione” (Gustavo Zagrebelsky, L’unità della Costituzione, le riforme costituzionali e la revisione dell’articolo 138, [http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Studi--ric/ZAGREBELSKY\\_08\\_10\\_07.pdf](http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Studi--ric/ZAGREBELSKY_08_10_07.pdf) ). Il rischio di “sensi” diversi è ben presente per i motivi e le preoccupazioni che, come abbiamo visto, sono state sollevati da più parti. Come afferma Stefano Rodotà, “la Costituzione rivela [...] una specifica virtù. Obbliga a fissare lo sguardo su un orizzonte largo, a valutare l’intero contesto in cui si collocano le questioni da affrontare” (La Repubblica 21 Agosto 2007, <http://www.riforme.net/2007/rass07-024.htm> ).

## **2. I valori della sussidiarietà e della solidarietà**

Uno dei temi più sentiti nell’ambito delle riforme istituzionali è quello del cosiddetto federalismo fiscale. Si tratta, in questo caso, di dare attuazione ad alcune norme, come l’art. 119, previste nell’ultima modifica apportata al Titolo V, così come sottolineato nel documento congiunto dell’Istituto Bachelet e del MEIC: “la revisione costituzionale del 2001, volta a rafforzare il sistema delle autonomie e il valore della sussidiarietà orizzontale, prima ancora che corretta in alcuni punti e integrata in altri, va attuata in tutte le sue parti” ( <http://dedalo.azionecattolica.it/Content.aspx?Reference=193490>). Prima ancora che di correzioni si tratta in questo caso di rendere effettive delle previsioni costituzionali.

Riprendendo l’argomento dell’unitarietà del “senso” della Carta Costituzionale, anche questo aspetto risulta importante, non solo perchè è una questione che tocca più da vicino gli interessi dei cittadini. Non a caso siamo nel campo della sussidiarietà: non c’è solo il “peso fiscale”, ma anche le possibili (e per alcuni preoccupanti) ripercussioni nel campo dei diritti sociali. È un argomento che tocca l’incrocio tra diritti e doveri, un punto delicato e centrale della convivenza civile: la Costituzione della vicinanza (Andrea Manzella, La Repubblica 25 Agosto 2007, [http://rassegna.camera.it/chiosco\\_new/pagweb/immagineFrame.asp?comeFrom=search&currentArticle=FDAA5](http://rassegna.camera.it/chiosco_new/pagweb/immagineFrame.asp?comeFrom=search&currentArticle=FDAA5) ).

L’ANCI (Associazione dei comuni italiani) è intervenuta sull’argomento, in un documento dell’aprile 2007 si legge: “L’avvio di un percorso finalizzato a introdurre nel sistema finanziario e tributario criteri e regole di federalismo fiscale richiede gradualità, meccanismi di flessibilità, massima attenzione alle caratteristiche finanziarie proprie di ciascun livello di governo ed un meccanismo che garantisca l’erogazione dei servizi fondamentali alla collettività” ( <http://www.anci.it/index.cfm?layout=detttaglio&IdSez=2523&IdDett=8703> ).

Legautonomie (Associazione Autonomie Locali), in un documento del Consiglio Nazionale del luglio 2007 sostiene che “nel complesso si tratta di un testo di riforma che piuttosto riordina, ma non rivoluziona gli assetti attuali. In particolare si preoccupa di conservare a livello centrale la capacità di governo complessivo della finanza pubblica, consentendo con prudenza qualche livello di differenziazione delle risorse finanziarie tra territori” ( [http://www.legautonomie.it/sito/download.asp?fullpath=1185522756544&filename=ddl\\_feder\\_fiscale\\_completo\\_26\\_7\\_07.doc](http://www.legautonomie.it/sito/download.asp?fullpath=1185522756544&filename=ddl_feder_fiscale_completo_26_7_07.doc) ). Lo stesso documento poi sottolinea la necessità di perseguire un disegno unitario tra i diversi ambiti di attuazione della riforma del 2001: “è necessario superare lo scollegamento che si avverte con il disegno di legge di attuazione degli articoli 114, 117 e 118 della Cost. cd Codice delle autonomie in corso di esame parlamentare, in particolare con riferimento al vincolo costituzionale che attribuisce allo Stato la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali. E’ indispensabile un percorso attuativo che non può essere disgiunto da quello previsto dal disegno di legge S. 1464 [...] E’ necessario che siano individuate dal cd Codice delle autonomie, sia pure in

linea di massima, gli ambiti di materie ai quali si devono riferire le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane”.

La posta in gioco per gli enti locali è chiaramente molto alta, e lo è anche per i cittadini se si considera che il “valore” è dato anche dalla quantità e qualità dei servizi che le regioni potranno offrire sulla base di proprie disponibilità. Entriamo così nel campo dei diritti sociali, costituzionalmente sanciti, in base ai quali non è possibile una discriminazione di fatto che nascerebbe dalla regione di residenza. Ci addentriamo nella questione della solidarietà e della convivenza civile. Su questo tema la Chiesa Cattolica e molti laici, esponenti del mondo cattolico, si sono spesi con molte riflessioni e prese di posizione. In questa sede non possiamo riprendere tutto il dibattito sulla sussidiarietà, che ha radici nella Dottrina Sociale della Chiesa, ma faremo riferimento solo a qualche ultimo intervento, di certo non esaustivo né rappresentativo della ricchezza di contributi.

Un appuntamento importante è stata la 45° Settimana Sociale dei Cattolici Italiani, svoltasi a Pisa lo scorso ottobre, in questa occasione in una delle relazioni leggiamo: “emerge la centralità del nesso fra libertà e responsabilità non solo per quanto riguarda il comportamento dei singoli individui, ma delle conseguenze dei loro comportamenti nei confronti degli altri quale alternativa alla soluzione hobbesiana che solleva gli individui dagli effetti non intenzionali e aggregati delle loro azioni tramite un'autorità collettiva. Questo è anche il senso del federalismo fiscale, che, pensato in chiave di sussidiarietà, non è un principio di affermazione di interessi individuali, locali, egoistici, come qualcuno afferma, ma è un principio di responsabilità e di rappresentanza diretta. In sintesi. La soluzione hobbesiana del bene comune consiste nel trasformare l'utilitarismo di natura in un utilitarismo regolato attraverso un contratto fra i consociati che consenta di gestire i conflitti sociali” ( Pierpaolo Donati, <http://dedalo.azionecattolica.it/Content.aspx?Reference=199036&Terms=federalismo> ). La sussidiarietà è la chiave dunque in base alla quale impostare le scelte in tema di federalismo.

Non sono gli interessi di parte a dover guidare tali scelte, ma un incontro di responsabilità e rappresentanza. Un altro intervento su questo tema è di Ivo Colozzi del Gennaio 2007: “la sussidiarietà verticale esige che agli enti minori vadano lasciati non solo competenze giuridiche e diritti di iniziativa, ma anche i mezzi finanziari ed amministrativi necessari all'organizzazione e all'esercizio concreto di queste facoltà. Essa impone, quindi, una suddivisione dei poteri legislativi in legislazione esclusiva e legislazione concorrente, così come una suddivisione dei mezzi fiscali e di bilancio fra i diversi enti territoriali e lo Stato. Da questo punto di vista l'adozione del principio di sussidiarietà tende a privilegiare i modelli istituzionali di tipo federalista (Ivo Colozzi, La DSC, il welfare e le politiche sociali in Italia, <http://dedalo.azionecattolica.it/Content.aspx?Reference=178916&Terms=federalismo> ).

Spostandoci su un piano non propriamente cattolico, in tema di sussidiarietà c'è da segnalare il progetto di un gruppo di associazioni chiamato Labsus - Laboratorio per la sussidiarietà ( [www.labsus.org](http://www.labsus.org) ).

### **3. Il superamento del bicameralismo paritario e i poteri del premier**

Altra questione che sta nel grande campo delle riforme istituzionali e su cui si è registrato un importante dibattito è la questione della riforma del bicameralismo perfetto. Questa in sintesi consisterebbe in una “eliminazione delle duplicazioni e differenziazioni strutturali e organizzative, non collegate all'esigenza di una maggiore ponderazione implicita nel bicameralismo” (Istituto Bachelet e MEIC, *Proposte sulle riforme costituzionali e istituzionali*, <http://dedalo.azionecattolica.it/Content.aspx?Reference=193490>).

Anche nel documento dei costituzionalisti è chiara la posizione in merito: “il primo ambito di intervento è il superamento del bicameralismo paritario, attraverso l'introduzione di un Senato federale, composto essenzialmente di senatori espressi dalle Regioni e dai Consigli delle autonomie

locali, differenziato quanto ai compiti anche legislativi e individuato come luogo di collaborazione tra Stato e autonomie e di elaborazione delle scelte unitarie del sistema policentrico” (Proposte per la vita pubblica italiana, 9 ottobre 2007, <http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Documenti-/Documento-costituzionalisti-9-ottobre-2007.pdf> ).

In questo caso il Senato diventerebbe Senato federale, e in esso confluirebbero le rappresentanze delle “autonomie”. A tale riforma è unita la diminuzione del numero dei parlamentari, aspetto che ha avuto molto risalto nel periodo in cui i riflettori mediatici erano puntati sulle forme di “antipolitica” e di protesta.

Altro tema centrale è quello dei poteri all’esecutivo. Sono in gioco i poteri da affidare a chi vince, e in un sistema con “bipolarismo conflittuale all’esterno e all’interno” (Istituto Bachelet e MEIC, *Proposte sulle riforme costituzionali e istituzionali*, <http://dedalo.azionecattolica.it/Content.aspx?Reference=193490> ) potrebbero risultare eccessivi. Franco Bassanini, intervenendo a una tavola rotonda organizzata dalla rivista Pol.is, dichiara: “al rafforzamento dell’esecutivo deve accompagnarsi un parallelo rafforzamento delle garanzie costituzionali, tanto più necessario in quanto i sistemi elettorali maggioritari (o proporzionali con premio di maggioranza) hanno di fatto indebolito, talora addirittura vanificato, alcuni dei meccanismi di garanzia delle minoranze previsti dalla nostra Carta costituzionale. Mi riferisco a una riconfigurazione del sistema delle garanzie costituzionali sufficiente a evitare che i diritti, le libertà e le regole democratiche si trovino, nei fatti, alla mercé della maggioranza del momento” ( [http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Studi--ric/Bassanini\\_Convegno-ISIMM\\_26\\_07\\_07.pdf](http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Studi--ric/Bassanini_Convegno-ISIMM_26_07_07.pdf) ).

Si esprimono in merito anche i costituzionalisti nel loro documento contenente “Proposte per la vita pubblica italiana”: “l’obiettivo esigenza di rafforzare, sotto alcuni profili, i poteri del Presidente del Consiglio dei ministri può trovare soluzione nel conferirgli, in quanto responsabile della politica generale del Governo, un potere di proposta non soltanto della nomina, ma altresì della revoca dei ministri e nel prevedere il rapporto fiduciario con la sola Camera dei deputati” (Proposte per la vita pubblica italiana, 9 ottobre 2007, <http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Documenti-/Documento-costituzionalisti-9-ottobre-2007.pdf> ). Sui poteri da affidare al governo interviene anche Gustavo Zagrebelsky: “sarebbe già un fatto di chiarificazione se si accettasse la premessa che, al Parlamento, i poteri e le garanzie che oggi gli spettano in generale (la legislazione, il controllo sul governo – sfiducia, costruttiva o non costruttiva, compresa –; lo scioglimento come strumento di garanzia, non di lotta politica) non potranno essere sottratti, quali che siano le innovazioni riguardanti il governo, i poteri del presidente del Consiglio, i meccanismi a favore della razionalizzazione degli schieramenti politici in Parlamento. Aggiungerei, in questa prospettiva, la richiesta di un impegno a favore (oltre che della riduzione numerica) anche della qualità della rappresentanza che si esprime nelle due Camere, una qualità che, oggi, rischia di rendere la difesa dei poteri e delle prerogative del Parlamento una azione, per quanto nobile alla stregua dei sacri principi del costituzionalismo liberal-democratico, assai poco dotata di senso, in relazione alle sue condizioni concrete” ( [http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Studi--ric/ZAGREBELSKY\\_08\\_10\\_07.pdf](http://www.astrid-online.it/Dossier--r/Studi--ric/ZAGREBELSKY_08_10_07.pdf) ).

### **Alcune considerazioni di sintesi**

La discussione sulle riforme costituzionali non può essere affrontata senza rivolgere lo sguardo alla società italiana all’inizio del nuovo secolo. Evidente è infatti l’intimo legame che corre tra la ricerca di un nuovo assetto istituzionale e le esigenze sociali alle quali lo stesso deve dare una risposta.

Alla base dell’architettura costituzionale vi è la persona con il suo carico di diritti, ma anche di doveri . Non più un individuo chiuso nella difesa dei suoi interessi proprietari, nel godimento

egalitario dei suoi diritti soggettivi, ma una persona che si relaziona agli altri, chiamata a concretizzare la sua vocazione sociale. Si tratta della medesima dimensione sociale che colta dall'art. 2 della Costituzione nei rapporti intersoggettivi, evolve in nome di una socialità progressiva verso una molteplicità di forme comunitarie ed aggregative, edificate sulla relazione tra persone legate non più dalla logica dello scambio, ma dal perseguimento di uno scopo comune. I costituenti, abbandonata la visione organicistica della società, che si era affermata con il precedente regime, accedono ad una visione comunitaria della stessa. Nell'architettura costituzionale il momento aggregativo e comunitario precede la edificazione delle strutture istituzionali, ne costituisce il presupposto.

E la comunità che oggi chiede un cambiamento istituzionale è una comunità attraversata dal multiculturalismo, dai flussi migratori, dalla globalizzazione dei mercati, dalla necessità di perseguire uno sviluppo sostenibile, dall'inondazione delle informazioni e delle comunicazioni. Sono questi alcuni cambiamenti ai quali le istituzioni devono dare risposte adeguate. Se, dunque, da un lato vi è l'esigenza di disegnare istituzioni capaci di trovare soluzioni rapide alle urgenze poste tra l'altro dalla globalizzazione e dai cambiamenti climatici, dall'altro sempre più crescente è il bisogno di dare una rappresentazione istituzionale al "nuovo" pluralismo, alimentato in parte dalla moltitudine di culture introdotte dai flussi migratori, che anima la nostra società.

Novembre 2007