

7 aprile 2008

Le riforme istituzionali nei programmi dei partiti, ovvero l'irresistibile ambiguità di una futura "legislatura costituente"

di Giovanni Tarli Barbieri

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il programma elettorale dell'Udc: ovvero della riproposizione dei contenuti del progetto c.d. "Amici-Bocchino"? – 3. La difesa (del testo originario?) della Costituzione nel programma della Sinistra Arcobaleno. – 4. Le riforme istituzionali: problema eluso nel programma del Popolo della Libertà. – 5. Le proposte programmatiche della Lega Nord: federalismo o separatismo? – 6. La forma di governo nelle proposte del Partito democratico: un approccio "agnostico" ai modelli? – 7. Il superamento della "legge Calderoli": una riforma che la XVI legislatura non potrà eludere.

1. Premessa

Da più parti, emerge l'idea che la prossima legislatura possa essere una "legislatura costituente". Questa espressione, nella sua evidente ambiguità ed atecnicità, sembra alludere ad un percorso di riforme che dovrebbe investire, oltre alle leggi elettorali nazionali, anche la Carta costituzionale, a cominciare dalla disciplina della forma di governo.

Su questi temi è interessante andare a vedere quali soluzioni sono proposte dai principali partiti (Pd, Pdl, Lega Nord, Udc, Sinistra arcobaleno) nei loro programmi elettorali. A tale proposito, è da ricordare che questi ultimi, dopo la riforma elettorale del 2005, debbono essere necessariamente depositati dai partiti contestualmente al contrassegno e in essi deve essere indicato il nome e cognome della persona indicata come capo della forza politica (lo stesso obbligo sussiste anche per le coalizioni: art. 14-*bis*, co. 3°, d.p.r. 361/1957). La rilevanza di tale disposizione può essere apprezzata ancor più nella logica dell'evoluzione politica in atto, caratterizzata da due partiti "a vocazione maggioritaria" i cui rispettivi leader sono anche candidati di fatto alla guida del futuro Governo^[1].

Proprio questa trasformazione ha determinato una profonda innovazione sul piano delle indicazioni programmatiche: infatti, il programma delle due coalizioni principali (Pd-Idv, da un lato; Pdl-Lega-Mpa, dall'altro) coincide (anche formalmente, nel primo caso; sostanzialmente nel secondo caso) con quello dei partiti maggiori. Ciò sembrerebbe evidenziare una profonda trasfigurazione delle coalizioni, se non addirittura il loro sostanziale superamento (dato che una coalizione dovrebbe caratterizzarsi innanzitutto

per un programma che identificasse i tratti comuni dei programmi dei partiti aderenti). Ma tale conclusione è, probabilmente eccessiva e smentita dal fatto che i programmi di Idv, da un lato, e soprattutto della Lega Nord, dall'altro, presentano alcuni aspetti che appaiono divergenti e non assimilabili a quelli dei partiti maggiori della coalizione (cfr. *infra*, par. 6): l'eterogeneità programmatica delle coalizioni appare quindi un dato non ancora superato anche se solo gli sviluppi politico-istituzionali della futura legislatura potranno dire quanto esso sia ancora rilevante.

Ciò detto, un primo tratto comune a tutti i programmi è la loro brevità, la mera indicazione di obiettivi, talvolta anche assai generici. In ogni caso, si è lontanissimi dalle oltre duecento pagine del programma dell'Unione presentato in vista delle elezioni politiche del 2006.

Sul tema delle riforme istituzionali, un ulteriore tratto comune è il mancato riferimento ai progetti già discussi nella legislatura appena conclusa: e ciò costituisce un dato, almeno in parte, spiegabile nella materia elettorale (data la rapida successione di diverse progettazioni alla fine della legislatura senza che su di esse si siano registrati sufficienti consensi) ma sorprendente per quanto riguarda le progettazioni costituzionali, dato che il progetto "Amici-Bocchino" (A.C. n. 553 ed abbinati), nel dibattito parlamentare ha trovato diffusi consensi[2].

2. Il programma elettorale dell'Udc: ovvero della riproposizione dei contenuti del progetto c.d. "Amici-Bocchino"?

Solo il programma dell'Udc ha in questo progetto un indubbio, anche se implicito, punto di riferimento. Quanto alle istituzioni, infatti, esso propone: 1) il mantenimento della forma di governo parlamentare «razionalizzando quegli aspetti che, alla luce dell'esperienza, si sono rivelati inadeguati»[3] e quindi: *a*) il superamento del bicameralismo paritario «ormai solo fonte di duplicazioni di procedure e di lentezze» e quindi l'istituzione di una Camera di rappresentanza delle Regioni e di raccordo tra centro e periferia[4]; *b*) la riduzione del numero di parlamentari; *c*) il conferimento di maggiore stabilità al Governo attraverso la previsione della sfiducia costruttiva; *d*) il rafforzamento della posizione del Governo in Parlamento attraverso procedure che impongano tempi certi all'attuazione del suo programma; *e*) la definizione di un efficace "statuto dell'opposizione".

Come si vede, mentre i punti *a*) e *b*) hanno un preciso punto di riferimento nel progetto di revisione costituzionale già citato (il quale però discutibilmente non conteneva la previsione della sfiducia costruttiva), i punti *d*) ed *e*), presenti nel dibattito politico-istituzionale sulle riforme, possono essere realizzati anche, e per certi profili soprattutto, attraverso una revisione dei regolamenti parlamentari.

Anche gli altri punti del programma dell'Udc ricalcano proposte che hanno trovato ampi consensi nella legislatura passata, anche se non tutte si sono tradotte in appositi progetti di legge. Tra queste: un percorso di limitate, ma non irrilevanti, innovazioni al titolo V della Costituzione, per correggere alcune distorsioni contenute nella legge cost. 3/2001[5]; un percorso di attuazione del c.d. "federalismo fiscale" e quindi dell'art. 119 Cost., «attribuendo responsabilità alle Regioni, ma salvaguardando la necessaria solidarietà tra quelle ricche e quelle povere»; un processo di semplificazione della struttura istituzionale che prevede, in particolare, la soppressione del Cnel e l'abolizione delle Province[6].

Sul complesso di queste linee programmatiche, si deve osservare come, in primo luogo, esse siano assai lontane dal progetto di riforma costituzionale voluto dal centro destra nella XIV legislatura ed alla cui approvazione l'Udc aveva contribuito in modo determinante; ma di questa evoluzione compiuta dal partito non vi è traccia nelle proposte programmatiche.

In secondo luogo, riguardo al metodo con cui addivenire alle riforme, il programma dell'Udc mostra una chiara sfiducia verso l'art. 138 Cost. laddove propone di affidare l'approvazione delle riforme costituzionale ad un'apposita assemblea, da eleggere con metodo proporzionale[7].

Sotto questo profilo, occorre invece ribadire che la via dell'art. 138, oltre ad essere quella individuata dalla Costituzione vigente, non è affatto né lunga né complessa, consentendo anche alla sola maggioranza assoluta dei componenti delle Camere nella seconda deliberazione di approvare leggi di revisione costituzionale, con la sola eventualità di un *referendum* sospensivo[8]. Semmai, alla luce di un'evoluzione in senso bipolare del nostro sistema politico e di una evoluzione in senso maggioritario della normativa elettorale, dovrebbe essere attentamente valutata l'ipotesi di un rafforzamento dei *quorum* per l'approvazione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale e ciò allo scopo di evitare riforme "a colpi di maggioranza"[9].

Viceversa, la proposta di una assemblea *ad hoc* per approvare le riforme, che sembra evocare in qualche modo un'idea di organo costituente, oltre ad essere seriamente discutibile in sé, è del tutto fuori asse rispetto ai contenuti delle riforme, che si ispirano ad una logica di interventi puntuali e mirati (ben sintetizzato nella formula iniziale del paragrafo relativo alle riforme istituzionali: «La Costituzione necessita di un aggiornamento, non di uno stravolgimento»).

Sul piano dei contenuti, merita un accenno il tema della semplificazione della struttura istituzionale[10]. Esso intercetta, almeno in parte, il tema dei "costi della politica" che, per come talvolta è declinato nel dibattito politico, non appare esente da critiche[11]. Così, il tema della soppressione delle Province, presente nel programma dell'Udc, sembra sottovalutare l'esigenza di un'istituzione intermedia tra il livello regionale e la vasta platea di comuni (oltre ottomila). Altro e diverso discorso è se essa debba avere, come è oggi, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, un'autonomia costituzionalmente garantita e l'attuale configurazione istituzionale. Su questi punti, certamente una riflessione non è inutile, anche alla luce di una impropria prassi recente che ha visto la crescente istituzione di nuove Province di dimensioni assai ridotte[12], a fronte della perdurante inattuazione delle Città metropolitane[13].

3. La difesa (del testo originario?) della Costituzione nel programma della Sinistra Arcobaleno

Tra tutti i programmi presentati, quello della Sinistra Arcobaleno esalta, più degli altri, il valore e la difesa della Costituzione repubblicana. Già nella premessa si legge infatti: «L'Italia moderna nata dalla Costituzione repubblicana, democratica e antifascista, ha bisogno di una sinistra politica rinnovata»[14] e nella parte iniziale della «proposta al Paese» si propone «un'altra politica» «necessaria e possibile», tra l'altro, «per fare della Costituzione repubblicana, dell'antifascismo, del confronto democratico, il cardine della vita del Paese e dell'apertura delle Istituzioni alla partecipazione»[15].

Da questa matrice, derivano una serie di riferimenti alla necessità dell'attuazione della Carta fondamentale[16], in materia di ripudio della guerra (art. 11), in materia di lavoro[17], in materia fiscale.

Non mancano però spunti in direzione di possibili, puntuali interventi sulla Carta fondamentale. A parte la proposta di inserire nella prima parte il principio del rispetto della dignità degli animali e della tutela della biodiversità[18], le affermazioni più rilevanti attengono a proposte di revisione all'interno della seconda parte della Costituzione. In particolare, affermazioni molto critiche vi sono a proposito della riforma del Titolo V approvata nel 2001; si parla di «un federalismo egoista e autoreferenziale» che metterebbe in discussione «i principi fondamentali della partecipazione democratica alle scelte e dell'eguaglianza dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale» e che, sul terreno delle politiche sociali, avrebbe determinato «l'impossibilità di strutturare una programmazione pluriennale degli interventi su base nazionale, aumentando di fatto le differenze tra regioni ricche e povere»[19]; da qui una non meglio precisata «modifica del Titolo V della Costituzione»[20] che comunque sembra porsi nella direzione di un recupero di competenze dello Stato soprattutto nel campo delle politiche sociali.

Tali accenti critici su una riforma certo tutt'altro che perfetta sono però probabilmente eccessivi. In

estrema sintesi, appare quantomeno dubbio che il nuovo Titolo V, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, abbia intaccato principi fondamentali della Costituzione, quali quello dell'eguaglianza dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale alla cui tutela sono preposte, innanzitutto, alcune competenze legislative esclusive dello Stato, non a caso definite dalla dottrina "trasversali" perché idonee a limitare orizzontalmente il complesso della legislazione regionale (si pensi, in particolare, alla competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: art. 117, comma 2, lett. *m*, Cost.)[\[21\]](#).

Più in generale, una valutazione compiuta della riforma del 2001 è ancora difficile da esprimere, innanzitutto per la perdurante inattuazione di alcune fondamentali disposizioni (si pensi, solo per citare due esempi, ai "nuovi" artt. 118 sul riparto delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali e 119 Cost., riguardo all'autonomia finanziaria regionale locale).

Certo, alcuni aspetti della l. cost. 3/2001 sono discutibili ed ampiamente evidenziati dalla dottrina: tra questi, la mancanza di un sistema di raccordi tra centro e periferia, l'assenza di una "Camera delle Regioni", l'allocazione, in tutto o in parte, alle Regioni di competenze legislative nelle quali è fin troppo evidente lo spessore unitario[\[22\]](#). Tuttavia, un intervento riformatore su questi punti non può certo essere confuso con progetti di ripensamento globale del vigente Titolo V.

Sul terreno della forma di governo, le proposte della Sinistra Arcobaleno sembrano ostili a ogni disegno di innovazione che metta in discussione l'impianto parlamentare e vada nella direzione dello svuotamento delle assemblee elettive in favore del Governo: da qui «il rifiuto di ogni forma di presidenzialismo e di meccanismi elettorali tesi ad eliminare il pluralismo della rappresentanza attraverso i sistemi maggioritari»[\[23\]](#). Come accennato, però, nulla viene detto di quelle proposte, come quelle elaborate nella scorsa legislatura, destinate ad apportare solo alcune correzioni (e non certo stravolgimenti) in relazione all'investitura del Presidente del Consiglio, alle sue prerogative, all'assetto bicamerale del Parlamento; proposte che non avevano visto l'opposizione dei partiti ora confluiti nella Sinistra Arcobaleno e che anzi sembravano viste con favore dal suo attuale *leader*, Fausto Bertinotti[\[24\]](#).

L'unica eccezione rinvenibile nel programma della Sinistra Arcobaleno è data da una serie di proposte (la prima delle quali presuppone un intervento sulla Costituzione) che vanno nella direzione della riduzione dei "costi della politica" e della valorizzazione dell'etica pubblica, quali: *a*) la riduzione dei parlamentari e dei consiglieri regionali[\[25\]](#); *b*) l'allineamento delle retribuzioni dei parlamentari alla media dei parlamentari degli altri Paesi europei; *c*) la drastica limitazione delle consulenze esterne e delle esternalizzazioni; *d*) una nuova legge sul conflitto di interessi che sancisca, tra l'altro, l'incandidabilità per i titolari di concessionarie pubbliche, in particolare nel settore dell'etere e l'incompatibilità per i soggetti che si trovino in determinate condizioni; l'obbligo di cedere i beni o la società a un trust cieco per le persone con determinati patrimoni o imprese[\[26\]](#).

4. *Le riforme istituzionali: problema eluso nel programma del Popolo della Libertà*

Il programma del "Popolo della libertà" appare assai laconico, anche se alcuni spunti appaiono, anche se genericamente, accennati[\[27\]](#). Come si è detto nel par. 1, il programma in questione coincide sostanzialmente con quello della coalizione Pdl-Lega-Mpa, depositato ai sensi dell'art. 14-*bis*, d.p.r. 361/1957.

Mancando riferimenti espressi all'esigenza di interventi sulla seconda parte della Costituzione, non è quindi chiaro come il nuovo partito si rapporti rispetto al tema delle riforme: se, infatti, proprio dalle fila di questo partito ancora recentemente è stata evocata la questione della "grande riforma" istituzionale, addirittura con proposte non dissimili da quelle contenute nel progetto di riforma costituzionale respinto nel giugno 2006[\[28\]](#), non si può dimenticare come un esponente dell'attuale Pdl, l'on. Bocchino, è stato uno dei due relatori del progetto di revisione della seconda parte della Costituzione, i cui contenuti,

come si è ricordato, sono stati condivisi perfino dalle componenti di Sinistra dell'Unione.

Ciò detto, nel programma del Pdl si accenna (“Più sicurezza, più giustizia”, c.d. “terza missione”) ad un intervento sulla carta fondamentale nel quadro della «riforma della normativa anche costituzionale in tema di responsabilità penale, civile e disciplinare dei magistrati, al fine di aumentare le garanzie dei cittadini»[29]; espressione non chiara, che potrebbe però alludere ad un intervento sul titolo IV della parte seconda della Costituzione (relativa per l'appunto alla magistratura) la cui *ratio* appare però oscura (non si capisce, infatti, attraverso quali scelte si potrebbe determinare un aumento delle garanzie dei cittadini) e comunque da valutare attentamente alla luce del principio costituzionale di garanzia dell'indipendenza dell'ordine giudiziario. Si consideri poi che altre parti dello stesso programma relative alla magistratura non alludono affatto ad una revisione costituzionale ma anzi all'attuazione della Carta fondamentale: così per l'organizzazione della magistratura[30], per il «completamento della riforma dei codici», nonché per la «razionalizzazione delle leggi esistenti», in «attuazione dei principi enunciati dalle sentenze della Corte costituzionale»[31], e, come specificato nel programma della coalizione Pdl-Lega-Mpa, un «rafforzamento della distinzione delle funzioni della magistratura, come avviene in tutti i paesi europei».

All'attuazione della Costituzione e non alla sua revisione allude anche la c.d. “sesta missione”, relativa al “federalismo fiscale”. In essa infatti si propone l'attuazione dell'art. 119 Cost. «assegnando agli enti territoriali le più idonee fonti di finanziamento, trovando il giusto equilibrio tra autonomia, equità ed efficienza»[32] ed anche la garanzia (invero genericamente enunciata e sostanzialmente trasposta dallo stesso art. 119, comma 3, Cost.), «che la perequazione riduca ma non annulli le differenze di capacità fiscale, fermo il principio costituzionale di giusto equilibrio tra solidarietà ed efficienza, premiando i comportamenti finanziari virtuosi e le regioni con minore evasione fiscale»[33].

5. Le proposte programmatiche della Lega Nord: federalismo o separatismo?

Se queste sono le indicazioni programmatiche del Pdl, sottoscritte anche dagli alleati della coalizione, del tutto divergenti appaiono le «cinque risoluzioni per la Padania», approvate all'unanimità il 2 marzo 2008 dal c.d. “Parlamento del nord”, relative, rispettivamente: *a)* al federalismo; *b)* al fisco; *c)* all'immigrazione; *d)* alla sicurezza e legalità; *e)* alle infrastrutture[34]. Tali risoluzioni, come si legge nell'apposito sito della Lega Nord, «rappresentano le priorità» del partito «in vista delle elezioni del 13 e 14 aprile».

Già la sede di elaborazione ed approvazione di queste proposte è assai significativa ed evocativa di contenuti non particolarmente sensibili alle esigenze unitarie. Infatti, le proposte stesse si ispirano dichiaratamente alle note tesi del prof. Miglio[35], corrette con un riferimento alle Euroregioni, alquanto sorprendente per un partito che si è sempre caratterizzato per un sostanziale euroscetticismo.

Più in particolare, la risoluzione sul federalismo ripropone un modello sostanzialmente confederale che in precedenza sembrava essere stato accantonato in favore, prima, della c.d. *devolution* e poi, dopo l'esito negativo del *referendum* costituzionale del 2006, del c.d. “regionalismo differenziato” di cui all'art. 116, comma 3, Cost.[36]. Come detto, un modello del genere sul piano politico pone il problema della sua compatibilità con le proposte del Pdl (ispirate, almeno sembra, all'attuazione del Titolo V, in particolare, dell'art. 119 Cost.) e della sua componente interna di Alleanza nazionale. Ma come si è detto, né alleati né avversari della Lega Nord sembrano preoccuparsi più di tanto di questo punto. E se questo atteggiamento omissivo è in qualche misura spiegabile per gli alleati, lo è assai meno per tutti coloro che considerano l'art. 5 della Costituzione come un baluardo inderogabile anche per progetti di radicale innovazione costituzionale

Infatti, la risoluzione relativa al federalismo ipotizza la creazione di tre Euroregioni i cui assetti interni dovrebbero essere demandate «alla necessaria e radicale riforma costituzionale – che si configura come

un vero e proprio patto federale» che dovrebbe riconoscere ad esse «una sovranità esclusiva, vale a dire la libertà, intesa come autonomia e autogoverno, in termini di potere legislativo, amministrativo, giudiziario»^[37]. È evidente l'assonanza con l'art. 1 della «Costituzione federale provvisoria» approvata dal pre-congresso federale di Assago il 12 dicembre 1993, il quale prevedeva testualmente: «L'Unione Italiana è la libera associazione della Repubblica Federale del Nord, della Repubblica Federale dell'Etruria e della Repubblica Federale del Sud»^[38].

È inutile ricordare come proposte del genere appaiano del tutto estranee ad ogni tipo di moderno Stato federale e richiamano semmai modelli, lontani nel tempo, di strutture confederali^[39]; e ciò è dimostrato dal riferimento, invero assai atecnico, al fatto che la futura riforma costituzionale dovrebbe riconoscere alle tre Euroregioni «una sovranità esclusiva». Sul punto, è forse superfluo ricordare come ancora recentemente la Corte costituzionale abbia affermato che, anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, «la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali» e che «il dibattito costituente, che pure introdusse per la prima volta l'autonomia regionale nel nostro ordinamento dopo lunghi e vivaci confronti, fu assolutamente fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale» (sent. n. 365/2007)^[40].

La stessa risoluzione sul federalismo propone altresì la creazione di un Senato federale della Repubblica «sul modello del Bundesrat tedesco»^[41]; sennonché la sua composizione sarebbe del tutto diversa, poiché si prevede l'elezione dei senatori in parte da ogni Consiglio regionale al proprio interno, in parte dal Consiglio delle autonomie locali tra i componenti delle assemblee locali.

Le proposte sul c.d. “federalismo fiscale” sono conseguenti. Esse si articolano in un regime speciale transitorio in forza del quale «le regioni padane devono avere a disposizione il 90% del gettito fiscale attribuibile al proprio territorio»^[42], con conseguente responsabilità della gestione del gettito e della conseguente realizzazione degli investimenti alle Regioni che hanno titolarità delle risorse, oltre all'obbligo di trasferire il 10% allo Stato centrale e in un regime definitivo in forza del quale «indipendentemente dalle competenze costituzionali, le singole Regioni hanno diritto di affrancarsi dallo Stato centrale per l'ottenimento dell'autonomia fiscale, mediante lo scambio fra il gettito di imposte da gestire autonomamente con parti del debito pubblico»^[43].

Il regime definitivo è espressamente qualificato come uno «scambio» che «costituisce la base del patto federale ed avviene per il tramite del Senato delle Regioni che cura i rapporti fra ogni singola Regione che decida di affrancarsi e la Repubblica»^[44]. In forza di tale regime, ogni Regione può autonomamente decidere per quale quota di imposte affrancarsi entro un limite massimo del 90% del proprio gettito territoriale. Lo Stato può solo prelevare le imposte di sua esclusiva competenza mentre le Regioni hanno autonomia legislativa, impositiva, di aliquota e di accertamento sulle imposte o compartecipazioni di imposte, salvo quanto riservato allo Stato centrale. Solo nei limiti di quanto detto, si ammettono meccanismi di perequazione tanto verticale quanto orizzontale, sulla base di costi standard e non sulla base di costi storici.

6. La forma di governo nelle proposte del Partito democratico: un approccio “agnostico” ai modelli?

Il programma del Partito democratico appare invece ispirato ad un riformismo più chiaramente enunciato (un capitolo è infatti espressamente dedicato alla «democrazia decidente»), anche se alcuni passaggi fondamentali appaiono comunque oscuri.

Prima di analizzare le proposte, è opportuno ricordare che il «Manifesto dei valori», approvato il 16 febbraio 2008, non solo ribadisce la perdurante attualità^[45] della Costituzione^[46] ma afferma, testualmente, la necessità di «ristabilire la supremazia della Costituzione» e di «difenderne la stabilità»,

mettendo fine «alla stagione delle riforme costituzionali imposte a colpi di maggioranza, anche promuovendo le necessarie modifiche al procedimento di revisione costituzionale». Il testo propone quindi un percorso di revisione del testo (ma non si capisce se si tratti di riforma organica) «nel solco dell'esperienza delle grandi democrazie europee, con riforme condivise, coerenti con i principi e i valori della Carta del 1948, confermati a larga maggioranza dal referendum del 2006»[47].

Data la sua intrinseca *ratio* ed i suoi contenuti, il «Manifesto dei valori» dovrebbe trovare un coerente svolgimento nel programma elettorale.

In effetti, il n. 11 del programma «La democrazia governante» esordisce ribadendo il principio della necessità di condivisione delle scelte di riforma anche «per resistere alle possibili alternanze di governo»[48].

Tuttavia, quanto all'esigenza di adeguamento dell'art. 138 Cost., esso si limita, in primo luogo, a manifestare una generale disponibilità «alle più ampie convergenze sia rispetto ai mezzi più efficaci, sia alle procedure più condivise»[49], e, in secondo luogo, a proporre l'innalzamento del *quorum* di deliberazione delle leggi costituzionali di revisione della prima parte della Costituzione con la maggioranza dei due terzi dei componenti[50].

Quest'ultima proposta appare assai discutibile. Innanzitutto, è assai opinabile ragionare di procedimenti di revisione costituzionale distinti per le due parti della Carta fondamentale, come se essa possa essere agevolmente separata “a compartimenti stagni” e non sia intrinsecamente unitaria. Una tale proposta sottintende un approccio discutibile, ma assai radicato nel dibattito politico, che ritiene per così dire, “diversamente rigide” le due parti della Costituzione[51], con la seconda illimitatamente modificabile, come se anche in essa non vi fossero principi fondamentali e come se essa non attuasse quelli sanciti nella prima parte[52]. Ancora, non si capisce se la proposta in esame sottintenda la possibilità concreta di interventi sulla prima parte e quali in concreto possano essere, ferma restando, evidentemente, l'intangibilità dei principi supremi.

In concreto, tutto ciò potrebbe alludere ad una disponibilità a procedure anche in deroga all'art. 138 Cost., come già si è discutibilmente fatto in passato con le leggi costituzionali istitutive della Commissione “De Mita-Jotti” (l. cost. 1/1993) e della Commissione “D'Alema” (l. cost. 1/1997).

Vi è poi il capitolo della riforma elettorale e delle riforme istituzionali. Su questi punti, il Pd propone un sistema di tipo “francese” con la riduzione dei deputati a 470 e la loro elezione in collegi uninominali maggioritari a doppio turno e l'introduzione di un sistema di consultazioni primarie regolate per legge, e l'attuazione del principio costituzionale delle c.d. “pari opportunità” (operazione, quest'ultima, non del tutto semplice, dato proprio il carattere uninominale dei collegi). Peraltro, anche in questo caso, si tratta di una proposta aperta, nel senso che lo stesso n. 11 del programma soggiunge che «il Pd è disponibile anche ad esaminare ipotesi di sistemi elettorali diversi, a condizione che possano corrispondere alla medesima finalità»[53].

Sul piano della forma di governo, il programma del Pd si limita a prevedere: «Si tratta di verificare quale tra i modelli delle grandi democrazie contemporanee possa incontrare il maggiore consenso. In ogni caso, qualora si convenisse di muoversi nel solco dell'attuale assetto parlamentare, il Presidente del Consiglio, nominato dal Capo dello Stato sulla base dei risultati della Camera, dovrebbe ricevere da solo la fiducia esclusivamente dalla Camera, dovrebbe poter richiedere al Capo dello Stato la revoca dei Ministri»[54].

Su questo punto decisivo, l'“apertura” al confronto è quindi massima. Ma proprio questa scelta appare criticabile. Un programma elettorale che scelga di dedicare un punto alle riforme istituzionali, per sua natura e come per la materia elettorale, dovrebbe comunque contenere indicazioni compiute e non

limitarsi a rinviare al modello che possa incontrare maggiori consensi. Anche perché è fin troppo noto che i modelli in questione sono assai diversi tra loro e quindi rispondono a logiche istituzionali assai diverse: è quindi strano un atteggiamento “agnostico” rispetto a modelli del tutto eterogenei tra loro e che non possono essere impropriamente “allineati” come se esse costituiscono mere “variazioni” di uno stesso tema.

Da questo punto di vista, è da rimarcare come il Pd sembri ritenere l’«attuale assetto parlamentare» una dei modelli possibili ma non necessariamente quello preferito.

È evidente che un tale approccio rende ben possibile la scelta di un modello che sia del tutto diverso da quello parlamentare; ma, a parte le obiezioni di principio sottese a questa possibilità, essa finirebbe per evocare proprio quella “riforma organica” della seconda parte della Costituzione che però il «Manifesto dei valori» sembra escludere. È chiaro infatti che la scelta di un modello di forma di governo radicalmente nuovo finirebbe per imporre un ripensamento radicale non solo delle disposizioni espressamente riferite agli organi tra cui si riparte l’indirizzo politico ma anche di altre[55].

In concreto, quali potrebbero essere i modelli alternativi al mantenimento di un assetto parlamentare? Anche in forza del riferimento ai «modelli delle grandi democrazie contemporanee», il pensiero corre alla Francia della V Repubblica, nella quale peraltro è in corso una seria riflessione proprio circa il mantenimento o l’attenuazione degli istituti più marcatamente “antiparlamentari” che contraddistinguono la Costituzione vigente[56]. Questa impressione è del resto dimostrata da alcuni indizi che inequivocamente portano verso il modello francese: tra questi, il discorso di accettazione della candidatura a segretario del partito di Walter Veltroni (27 giugno 2007) nel quale sono chiaramente esaltati il «modello di funzionamento istituzionale perfetto» delle elezioni presidenziali e legislative francesi[57]; la nota intervista a *La Repubblica* del Vice segretario Dario Franceschini (2 gennaio 2008) nella quale il modello francese è presentato come preferibile rispetto al progetto “Amici-Bocchino” allora in discussione; una prima bozza di programma del Pd nella quale, come si evince da indiscrezioni di stampa, si alludeva all’elezione diretta di un Presidente della Repubblica «dotato di poteri di governo» cui sarebbe spettato, tra l’altro, la nomina del Presidente del Consiglio legato da un rapporto di fiducia con la Camera dei deputati[58].

Non si può allora escludere un ritorno a soluzioni istituzionali che dopo la “Commissione D’Alema” sembravano definitivamente accantonate. Ma questa ciclica alternanza dei modelli istituzionali nel dibattito sulle riforme istituzionali dell’ultimo decennio dimostra quanto il dibattito su questo tema risenta di fattori contingenti che certo non contribuiscono alla chiarezza e all’intrinseca bontà delle soluzioni immaginate.

Non a caso, sia nel discorso di Veltroni sia nell’intervista di Franceschini sopra ricordati, accanto all’opzione c.d. “semipresidenziale” è evocato come auspicabile anche il modello c.d. “semiparlamentare” (giornalisticamente ribattezzato il modello del “Sindaco d’Italia”), attualmente applicato nella generalità delle Regioni e negli enti locali[59]. Non è questa la sede per analizzare compiutamente questo modello se non per evidenziare, da un lato, come esso non corrisponda ad uno dei «modelli delle grandi democrazie contemporanee»[60] e, dall’altro come esso fosse stato recepito, con alcune varianti, nel progetto di revisione costituzionale voluto dal Centro-destra nella XIV legislatura e respinto nel referendum del giugno 2006. Proprio quel progetto era stato fortemente avversato proprio dai Ds e dalla Margherita sul presupposto che esso consacrasse una sorta di “premierato assoluto”[61]; nel programma dell’Unione in vista delle elezioni del 2006 si legge infatti che tale riforma avrebbe esautorato completamente il Parlamento e sancito il dominio assoluto del Premier su tutti gli altri organi costituzionali: «In questo modo non si adegua il sistema delle garanzie costituzionali ai mutamenti prodotti dall’introduzione del maggioritario, ma se ne accentuano addirittura le disfunzioni, sacrificando i diritti delle minoranze». Infine, è da rimarcare come esso sia del tutto diverso rispetto all’opzione semipresidenziale di cui si è detto sopra[62].

Più in generale, nella logica della «democrazia decidente» e dell'«esigenza di costruire un bipolarismo nuovo, fondato su chiare alleanze per il governo e non più su coalizioni eterogenee, il cui solo obiettivo sia battere l'avversario» (così si esprime il “Manifesto dei valori”)[63] non vi è alcuna necessità di allontanarsi dal modello parlamentare, assecondando così quel “mito” astratto delle riforme costituzionali contro cui ha giustamente polemizzato Valerio Onida[64]. In effetti, un'analisi rigorosa (e quindi depurata da velleità palinogenetiche[65]) degli interventi necessari per realizzare una «democrazia decidente», porta a ritenere che essi possano consistere solo in una serie di emendamenti puntuali al testo costituzionale[66], cui dovrebbero aggiungersi una serie di interventi di riforma su altri piani (legge elettorale; regolamenti parlamentari) altrettanto, e per alcuni profili, ancor più rilevanti[67].

Viceversa, la proposta di investitura diretta del vertice dell'Esecutivo (nelle diverse varianti in cui essa può essere immaginata) ed al di là degli inconvenienti cui potrebbe dare luogo, sembra, si potrebbe dire, ancora una volta, essere una risposta “vecchia” rispetto ad un problema che oggi si presenta in forme potenzialmente assai nuove[68]: in effetti, come è stato bene dimostrato con riferimento al livello regionale, l'elezione diretta del Presidente è stata introdotta per assicurare la tenuta complessiva di un assetto del sistema politico insieme bipolare e altamente frammentato e rispondere così all'esigenza di assicurare la governabilità e insieme di scongiurare il rischio di “ribaltoni”[69]. Ma oggi, grazie alla “riforma elettorale strisciante” in atto, con la decisione di Pdl e Pd di ridurre al massimo il perimetro delle rispettive coalizioni, il quadro è destinato con ogni probabilità a mutare profondamente, con tutto ciò che ne consegue anche sul piano degli equilibri interni alla forma di governo. Se, come è ben possibile, l'evoluzione in atto porterà a valorizzare sul piano dei consensi elettorali due soggetti politici a “vocazione maggioritaria”, non sarà affatto necessaria una “palinogenesi costituzionale”, ma solo alcuni limitati interventi, già da più parti proposti o auspicati, e non lontani da quelli già contenuti nel disegno di legge costituzionale c.d. “Amici-Bocchino”.

In questo senso, nel programma del Pd vi sono altri punti, comunque incidenti sul tessuto della forma di governo, ma anch'essi coerenti con il mantenimento dell'impianto parlamentare. Tra questi[70]: 1) la riduzione del numero dei Ministeri, attraverso la costituzionalizzazione di quanto già previsto dalla legge finanziaria per il 2008 (non più di 12 Ministeri e non più di 60 componenti in totale); 2) la garanzia che i disegni di legge del Governo siano votati entro una data certa, ciò che, per inciso, potrebbe essere ben realizzato attraverso l'introduzione di un sistema assimilabile a quello della sessione parlamentare inglese che consente anche alle opposizioni un ruolo efficace di stimolo, critica e proposta alternativa[71]; 3) la riforma del bicameralismo con la trasformazione del Senato in una Camera composta da 100 membri scelti delle autonomie territoriali; 4) la previsione di un significativo statuto dell'opposizione.

Al di là della forma di governo, vi sono altri punti problematici nel programma del Pd.

a) La disciplina del procedimento legislativo, a seguito della trasformazione del Senato, appare un aspetto problematicamente risolto[72]. In effetti, l'affermazione della prevalenza della Camera, in caso di «conflitto persistente» (si allude forse al mantenimento dei un procedimento legislativo bicamerale, fermo restando il diritto di “ultima parola della Camera?”), tranne che sulle proposte di legge «costituzionali, di revisione costituzionale e quelle che ordinano i rapporti tra centro e periferia», appare ambigua: il riferimento ai disegni di legge «che ordinano i rapporti tra centro e periferia» dovrebbe essere meglio esplicitato, dati i rischi evidenti di un'interpretazione estensiva di detta locuzione;

b) l'affidamento alla Corte costituzionale della competenza a decidere sulla regolarità delle elezioni[73], se risolve l'attuale insostenibile competenza esclusiva delle Camere, dovrebbe però essere corretta, anche per garantire il corretto funzionamento dell'organo di giustizia costituzionale, nel senso di un coinvolgimento dello stesso, per così dire, “in seconda battuta”, così come previsto, ad esempio, in Germania[74];

c) l'introduzione di un *referendum* propositivo collegato a progetti di legge di iniziativa popolare sottoscritti da almeno un milione di elettori e non approvate dal Parlamento entro un biennio[75] si scontra con il problema della qualità redazionale delle proposte di iniziativa popolare: da qui la necessità di un filtro di ammissibilità inteso, tra l'altro, a verificare l'omogeneità del progetto[76];

d) la riconduzione allo statuto dell'opposizione della facoltà di istituire Commissioni d'inchiesta dovrebbe essere accompagnata quantomeno dalla previsione di limiti, quantomeno di numero (onde evitare una utilizzazione sistematica di tale facoltà)[77]. A ciò si aggiunga le preoccupazioni derivanti da un uso bassamente politico delle Commissioni di inchiesta che si è avuto nel più recente periodo;

e) la valorizzazione della delegificazione quale strumento di deflazione normativa dovrebbe fare i conti innanzitutto con il Titolo V della Costituzione che ha ridimensionato le materie regolabili da regolamenti statali (art. 117, comma 6, Cost., che, non a caso, ha determinato una contrazione dei regolamenti di delegificazione statali dopo il 2002)[78]. A ciò si aggiunga che il programma del Pd sul punto prevede che, qualora i soggetti titolari ad emanare i regolamenti non esercitino la loro competenza entro un termine tassativo, si attivi una competenza surrogatoria non altrimenti definita (in questo caso, non è chiaro chi e in quale forma dovrebbe esercitare il potere regolamentare in via sostitutiva);

f) quanto agli italiani all'estero, cui il programma del Pd dedica un'intera sezione (ciò è politicamente comprensibile alla luce della competizione elettorale "separata" riservata agli stessi e potenzialmente decisiva per la conquista della maggioranza al Senato), del tutto discutibile è l'idea di una legge per il riacquisto della cittadinanza[79]. Si tratta di una proposta in linea con discutibili istituti già presenti nella legislazione vigente[80] che hanno, se possibile, ulteriormente aggravato i problemi legati all'individuazione degli italiani all'estero, spesso muniti di una doppia cittadinanza[81]. In definitiva, la proposta in esame è coerente con il "familismo" che caratterizza da sempre la nostra legislazione, che è invece assai prudente con gli stranieri che intendano acquisire la cittadinanza italiana;

g) il riconoscimento agli stranieri extracomunitari residenti nel nostro Paese da un certo numero di anni del diritto di voto alle elezioni amministrative pone il problema della fonte normativa (legge costituzionale ovvero legge ordinaria) idonea a disporre questa riforma; su questo aspetto decisivo, però il programma del Pd tace[82].

Viceversa, gli interventi di riforma nella disciplina dei rapporti tra Stato e sistema delle autonomie, e in particolare, «l'opportuna revisione dell'elenco di materie del Titolo V con una clausola di supremazia, trasversale alle materie, per il livello federale, col consenso del Senato»[83], l'attuazione dell'art. 119 Cost.[84] con una significativa responsabilizzazione delle Regioni e degli enti locali, appare in linea con proposte che appaiono condivise anche dalla dottrina costituzionalistica maggioritaria[85].

7. Il superamento della "legge Calderoli": una riforma che la XVI legislatura non potrà eludere

Le elezioni del 2008 sono destinate, a prescindere dal loro esito, a segnare una svolta politica profonda, quasi una sorta di "anticipazione" dei referendum elettorali che sono stati rinviati di un anno proprio in conseguenza dell'anticipata cessazione delle Camere. In effetti, almeno in senso lato, le due principali forze politiche, anche rinunciando a robusti incentivi istituzionali contenuti nelle vigenti leggi elettorali, hanno già di fatto innescato un percorso di riforma che presumibilmente dovrebbe essere portato a compimento nella prossima legislatura: i nuovi assetti politici e la prospettiva dei referendum renderà inevitabili nuove leggi elettorali per superare quelle vigenti che, per alcune loro caratteristiche di fondo, appaiono ormai fuori asse. In ogni caso, bisognerà vedere se ed in quale misura la dinamica dei rapporti politici nella futura legislatura renda concretamente praticabile questa prospettiva. Se però la prospettiva di nuove leggi elettorali dovesse rivelarsi impraticabile, il rischio di "ritorni all'indietro" potrebbe essere non solo teorico. Un piccolo esempio, in questo senso, viene già da questa tornata elettorale: nonostante

gli intendimenti iniziali, non sono state abbandonate le coalizioni, sia pure assai ridotte nella loro ampiezza (l'alleanza Pd-Idv, da una parte; l'apparentamento del Pdl con la Lega Nord e con il Movimento di Lombardo), mentre il Pdl non ha avuto obiezioni a candidare il leader di An in tutte le circoscrizioni elettorali, usufruendo di una possibilità che uno dei referendum "Guzzetta" (fortemente appoggiati da questo partito) vorrebbe escludere.

Per inciso, è noto che la permanenza delle coalizioni è fortemente incentivante per i piccoli partiti che ne fanno parte, e paradossalmente ancora di più nel caso di coalizioni di ridotte dimensioni^[86]: alla Camera in una coalizione a tre, come quella di centro-destra, in cui la Lega Nord è praticamente certa di superare il 2%, il Movimento di Lombardo è sicuro, potremmo dire, quasi matematicamente, di ottenere seggi (è infatti la migliore delle liste tra quelle sotto il 2%!). Lo stesso vale, a maggior ragione, per l'Idv in una coalizione a due con il Pd.

Ancora più grave in questo senso è il recente decreto legge sul c.d. *election day* (d.l. 24/2008, convertito nella l. 30/2008) che, a seguito di un improvvido emendamento parlamentare, ha addirittura allargato l'esenzione della raccolta delle firme rispetto a quanto previsto, già discutibilmente, dalla legge "Calderoli": in forza dell'art. 4 di tale decreto saranno esentate dalla raccolta delle firme le liste rappresentative di partiti o gruppi politici presenti in una delle Camere con almeno due componenti (ovviamente, si prescinde del tutto, in questa disposizione, dal fatto se i due parlamentari in questione siano stati eletti o meno nella lista da presentare).

Non c'è bisogno di sottolineare come tutto ciò abbia finito per favorire i partitini o le liste "fai da te", mentre in tutte le altre democrazie consolidate esistono filtri, più o meno intensi ma mai irrilevanti "in entrata"^[87].

Vi sono poi le incognite post-elettorali: non è chiaro, infatti, se i due maggiori partiti, che hanno incorporato al proprio interno formazioni minori, riusciranno a mantenere integra la propria rappresentanza parlamentare, senza subire quelle emorragie che i regolamenti parlamentari vigenti non contrastano affatto. In altre parole, occorrerà vedere se queste elezioni riusciranno davvero a semplificare il quadro politico o, invece, a trasferire la frammentazione dal livello delle coalizioni a quello dei partiti maggiori.

Un'ulteriore incognita è data proprio dalle indicazioni programmatiche dei partiti in materia elettorale: assenti in alcuni (Pdl; Lega Nord, Udc), "di bandiera" in altri (Sinistra arcobaleno; Pd). Come si è detto, anche in questo caso, nessun programma si riferisce in alcun modo alle progettazioni presentate e discusse nell'ultimo scorcio della passata legislatura. In questo contesto, è arduo immaginare quale andamento potrà prendere il dibattito sulla riforma elettorale nella nuova legislatura. Con un rischio ulteriore: che gli incombenti *referendum* elettorali, magari uniti a un quadro politico non stabile (il sistema elettorale del Senato è ancora una volta un'incognita), possano costituire un *mix* insidioso anche per le sorti della XVI legislatura.

[1] S. Merlini, *Dal programma di partito al programma di governo*, rinvenibile nel forum "La riforma delle istituzioni" all'interno del sito www.partitodemocratico.it.

[2] Sul progetto in questione cfr. per tutti i vari contributi pubblicati sul sito www.astrid-online.it.

[3] Il programma dell'Unione di centro è rinvenibile in www.udc-italia.it. (la citazione è a pag. 4). Il programma in questione, così come gli altri di cui si dirà nel testo, è altresì pubblicato nel sito

www.interno.it.

[4] Unione di centro, *Programma elettorale*, 4.

[5] Tra queste: *a*) la riallocazione allo Stato di alcune materie che l'art. 117 Cost. alla potestà legislativa concorrente (grandi reti di trasporto; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; ordinamento delle comunicazioni; professioni); *b*) la previsione di una sorta di *supremacy clause*, per tutelare l'unità giuridica ed economica della Repubblica e per garantire l'uniforme godimento dei diritti costituzionali; *c*) la riduzione del numero dei consigli regionali (questo obiettivo sembra presupporre una modifica dell'art. 122 o 123 Cost., dato che attualmente la disciplina in questione è rimessa, in via esclusiva, agli statuti regionali); *c*) la soppressione delle Province.

[6] Unione di centro, *Programma elettorale*, cit., 5.

[7] Unione di centro, *Programma elettorale*, cit., 6. La tesi dell'Assemblea costituente è stata rilanciata anche dal Presidente del Partito, Buttiglione, in una recentissima intervista: «*Basta con questa lenta agonia, "governo dei migliori" e Costituente*», colloquio con R. Buttiglione di E. Novi, *Liberal*, 1 aprile 2008.

[8] Per tutti, U. De Siervo, *Origine e significato della rigidità della nostra Costituzione*, in E. Ripepe, R. Romboli (a cura di), *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, Torino, Giappichelli, 1995, 1 ss.

[9] Nel Programma dell'Unione in vista delle elezioni del 2006 si legge: «Modificheremo il quorum previsto dall'art. 138 della Costituzione elevando la maggioranza necessaria per l'approvazione, in seconda lettura, di leggi di revisione costituzionale. Questo garantirà il raggiungimento di un ampio consenso, evitando per il futuro riforme costituzionali approvate a colpi di maggioranza evitando ogni confronto democratico» (il programma dell'Unione è rinvenibile in M. Adinolfi, *Guida alle elezioni del 9 e 10 aprile 2006*, Roma, La Locomotiva, 2006, 59 ss. Anche nel testo della Dichiarazione sulle riforme istituzionali, approvata dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 28-29 settembre 2007, si legge testualmente: «Il Governo ritiene necessario – anche sostenendo proposte di legge già presentate alla Camera e al Senato – procedere in questa legislatura alla modifica del quorum previsto dall'art. 138 della Costituzione, elevando la maggioranza per l'approvazione, in seconda lettura, di leggi di revisione costituzionale. Ciò impedirà che le riforme costituzionali possano essere approvate dalla sola maggioranza parlamentare anziché attraverso un ampio consenso» (il testo è rinvenibile sul sito www.astrid-online.it).

[10] Unione di centro, *Programma elettorale*, cit., 5.

[11] In effetti, sotto l'etichetta "costi della politica" finiscono per rifluire ambiti assai eterogenei, senza considerare i rischi di un approccio demagogico al tema.

[12] È sufficiente sul punto ricordare che delle ultime dieci Province per popolazione ben cinque sono state istituite nel più recente periodo (Olbia-Tempio; Carbonia-Iglesias; Medio Campidano; Ogliastra; Fermo).

[13] L'istituzione delle Città metropolitane era prevista nel disegno di legge del Governo A.S. n. 1464 («Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, comma 2, 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"), ormai decaduto per l'intervenuto scioglimento delle Camere.

[14] Il programma della Sinistra arcobaleno è rinvenibile nel sito www.sinistraarcobaleno.org. (la

citazione è a pag. 2).

[15] Sinistra arcobaleno, *Programma elettorale*, 4.

[16] In particolare, richiamandosi al principio di progressività dell'imposizione tributaria di cui all'art. 53 Cost.: Sinistra arcobaleno, *Programma elettorale*, cit., rispettivamente 26, 33, 36, 9.

[17] Si propone di dare piena attuazione all'art. 36 Cost. con una legge che stabilisca un'adeguata retribuzione minima; si propone altresì di attuare le disposizioni costituzionali che impongono allo Stato la rimozione di tutti gli ostacoli nella ricerca del lavoro e della piena occupazione.

[18] Sinistra arcobaleno, *Programma elettorale*, cit., 22.

[19] Sinistra arcobaleno, *Programma elettorale*, cit., rispettivamente 46 e 36.

[20] Sinistra arcobaleno, *Programma elettorale*, cit., 41.

[21] Sul punto, per tutti, F. Benelli, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006.

[22] In questo senso, si possono citare i contributi presentati in seno all'indagine conoscitiva sul Titolo V della Parte II della Costituzione che è si è svolta a partire dall'ottobre 2006 ed ha avuto ad oggetto, in particolare: *a)* il sistema di riparto delle competenze tra Stato, Regioni ed autonomie locali; *b)* il federalismo fiscale; *c)* le sedi di raccordo, di consultazione e codecisione tra Stato, Regioni ed enti locali; *d)* le forme istituzionali di governo nelle diverse articolazioni territoriali.

[23] Sinistra arcobaleno, *Programma elettorale*, cit., 46.

[24] Cfr, da ultimo, la dichiarazione, rilasciata il 2 febbraio scorso, secondo cui «occorrono mirate riforme costituzionali e istituzionali, dei regolamenti parlamentari e della legge elettorale» (il testo è rinvenibile in www.adnkronos.com).

[25] In particolare, la Corte costituzionale riconduce la disciplina del numero dei consiglieri regionali allo statuto regionale (Corte cost., sent. 3/2006); cosicché un "taglio" dall'alto potrebbe avvenire solo con una legge di revisione costituzionale che riconduca allo Stato o direttamente il numero dei consiglieri o, quantomeno, il numero massimo.

[26] Sinistra arcobaleno, *Programma elettorale*, cit., 47.

[27] Il programma del Popolo della libertà è rinvenibile in www.votaberlusconi.it.

[28] Il sito www.forzaitalia.it contiene un link al sito www.governoberlusconi.it il quale reca un *dossier* dal titolo significativo («Una nuova Costituzione italiana»).

[29] Popolo della libertà, *Programma elettorale*, 14.

[30] Al riguardo, sono però da ricordare le polemiche sulla riforma dell'ordinamento giudiziario approvata nella XIV legislatura (l. 150/2005) e sulla cui compatibilità con la Costituzione una parte importante della dottrina costituzionalistica ha fortemente dubitato. Per tutti, F. Dal Canto, R. Romboli (a cura di), *Contributo al dibattito sull'ordinamento giudiziario*, Torino, Giappichelli, 2004.

[31] Popolo della libertà, *Programma elettorale*, cit., 14. Quest'ultima espressione sembra alludere alla copiosa giurisprudenza costituzionale relativa alla normativa processualpenalistica. Ciò è dimostrato

anche dal testo del programma della coalizione Pdl-Lega-Mpa che allude all'«attuazione dei principi costituzionali del giusto processo per una maggiore tutela delle vittime e degli indagati».

[32] A tale scopo il programma propone l'approvazione della proposta di legge di attuazione dell'art. 119 Cost. adottata dal Consiglio regionale della Lombardia nel giugno 2007 (A.S. n. 1676).

[33] Popolo della libertà, *Programma elettorale*, cit., 19.

[34] Le risoluzioni in esame sono rinvenibili nel sito www.leganord.org.

[35] Forse non a caso, recentemente l'Editoriale Libero ha ripubblicato G. Miglio, A. Barbera, *Federalismo e secessione. Un dialogo*.

[36] Sulle differenze tra *devolution* e art. 116, comma 3, Cost., cfr., per tutti, Vandelli, *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, Il Mulino, 2002.

[37] Parlamento del Nord, *Risoluzione federalismo: euroregioni e macroregioni*, 2.

[38] Il testo in esame è rinvenibile in A. Cariola (a cura di), *I percorsi delle riforme. Le proposte di revisione costituzionale da Bozzi a D'Alema*, Catania, Torre, 1997, 189 ss.

[39] U. De Siervo, *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo «forte»*, in *Le Regioni*, 1995, 29.

[40] Da qui, l'incostituzionalità di una legge regionale sarda (l.r. 7/2006) istitutiva di una Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo. Ad avviso della Corte, «attraverso la utilizzazione del termine “sovranità”, ci si riferisce alla pretesa attribuzione alla Regione di un ordinamento profondamente differenziato da quello attuale e, invece, caratterizzato da istituti adeguati ad accentuati modelli di tipo federalistico, normalmente frutto di processi storici nei quali le entità territoriali componenti lo Stato federale mantengono forme ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità». Sulla sentenza in questione, cfr., in particolare, A. Anzon Demmig, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; B. Caravita, *Il tabù della sovranità e gli “istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale”*, in www.federalismi.it; P. Caretti, *La “sovranità” regionale come illusorio succedaneo di una “specialità” perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in www.forumcostituzionale.it; O. Chessa, *La risurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, *ivi*; A. Mangia, *Il federalismo della ‘descrizione’ e il federalismo della ‘prescrizione’*, *ivi*.

[41] Parlamento del Nord, *Risoluzione federalismo: euroregioni e macroregioni*, cit., 2.

[42] Parlamento del Nord, *Risoluzione federalismo fiscale*, 1.

[43] Parlamento del Nord, *Risoluzione federalismo fiscale*, cit.

[44] Parlamento del Nord, *Risoluzione federalismo fiscale*, cit.

[45] In tale documento (rinvenibile in www.partitodemocratico.it) si legge infatti: «La Costituzione repubblicana, nata dalla Resistenza antifascista, è il documento fondamentale dal quale prendiamo le mosse. La Costituzione non è una semplice raccolta di norme; oggi non meno di ieri è la decisione fondamentale assunta dal popolo italiano sul come e sul perché vivere insieme. È il più importante fattore di unità nazionale e di integrazione sociale. proprio in quanto assicura il consenso della comunità

sui principi della convivenza al suo interno e permette di dirimere i conflitti di opinione e di interessi. Il Partito Democratico riconosce i valori che ispirano la Carta costituzionale, unitamente a quelli della Carta dei diritti umani fondamentali dell'Unione Europea e della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, e li assume come principi validi per tutti, al di là delle disuguaglianze legate alla nascita, all'educazione, al reddito e alle condizioni individuali» (pag. 4).

[46] «La sicurezza dei diritti e delle libertà di ognuno risiede nella stabilità della Costituzione, nella certezza che essa non è alla mercè della maggioranza del momento, e resta la fonte di legittimazione e di limitazione di tutti i poteri».

[47] Partito democratico, *Manifesto dei valori*, 5.

[48] Il programma del Partito democratico è anch'esso rinvenibile nel sito www.partitodemocratico.it.

[49] Partito democratico, *Programma elettorale*, n. 11, lett. a).

[50] Partito democratico, *Programma elettorale*, cit., n. 11, lett. b).

[51] Così, ad esempio, la l. cost. 1/1997 (istitutiva della c.d. "Commissione D'Alema") prevedeva un procedimento di revisione costituzionale in parte derogatorio rispetto a quello previsto dall'art. 138 Cost., limitatamente alla seconda parte della Costituzione «in particolare in materia di forma di Stato, forma di governo e bicameralismo, sistema delle garanzie».

[52] Così, per tutti, M. Luciani, *I limiti assoluti alla revisione costituzionale relativi alla forma di governo*, in S. Gambino, G. D'Ignazio (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Milano, Giuffrè, 2007, 179 ss. Sulla latitudine dei principi supremi, cfr., in particolare, M. Piazza, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Padova, Cedam, 2002.

[53] Partito democratico, *Programma elettorale*, cit., n. 11, lett. a).

[54] Partito democratico, *Programma elettorale*, cit., n. 11, lett. a). Sul punto, non a caso, lo stesso S. Merlini, *Dal programma di partito*, cit., parla proprio a proposito del programma del Pd di «alcune incertezze, che appaiono forse più evidenti nella parte sulla "democrazia governante"».

[55] Si pensi, solo per citare alcuni esempi, alle modalità di accesso alla Corte costituzionale; o alla designazione dei componenti della Corte costituzionale e del C.s.m. qualora, ad esempio, mutassero il ruolo e le competenze del Capo dello Stato.

[56] Si vedano, in particolare, le proposte del "Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République" presentate il 29 ottobre 2007 (rinvenibili in www.comite-constitutionnel.fr). Da parte sua, la recente loi constitutionnelle n. 2008-103 del 4 febbraio 2008, che modifica il titolo XV della Costituzione valorizza il ruolo del Parlamento nella procedura di esame preventivo dei progetti di atti normativi europei alla luce del principio di sussidiarietà.

[57] Il testo del discorso è rinvenibile su www.astrid-online.it.

[58] R. Giovannini, *Presidenzialismo, il Pd scopre le carte*, in *La Stampa*, 13 febbraio 2008.

[59] Da ultimo, L. Primicerio, *La forma di governo semiparlamentare. Aspetti teorici e realizzazioni pratiche*, Torino, Giappichelli, 2007.

[60] È noto che l'elezione diretta del *Premier* è stata introdotta, ma solo per un breve periodo (1992-2001) in Israele che però rapidamente è tornato ad una forma di governo di tipo parlamentare.

[61] L'espressione è di L. Elia, *Il premierato assoluto*, in Id., *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, Il Mulino, 2005, 61 ss. (nello stesso volume sono presenti anche altri contributi sullo stesso tema. In questo senso, il parallelismo tra tale forma di governo e quella inglese appare più apparente che reale: è certamente vero che il modello dell'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo mira a riprodurre "artificialmente" il c.d. "modello Westminster"; modello prodottosi, come è noto, per ragioni determinate anche e soprattutto dal sistema elettorale, dall'assetto del sistema dei partiti, da alcune fondamentali convenzioni costituzionali. Inoltre, il modello del *simul ... simul* rischia di alimentare un nuovo dualismo tra Consiglio e Presidente, giacché esso spezza quel *continuum* tra maggioranza parlamentare e Governo, tipico del modello inglese, dando vita ad una specie di «equilibrio del terrore» tra Presidente e Consiglio (sul punto, in particolare, O. Chessa, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 19 ss.).

[62] Sulle differenze tra i due modelli, cfr., per tutti, G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, Laterza, 1996, 205 ss.; M. Volpi, *Forma di governo e revisione della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1998.

[63] Partito democratico, *Manifesto dei valori*, 2.

[64] Il riferimento è ovviamente a *Il «mito» delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, 2004, 15 ss.; cfr. altresì, dello stesso, *Riforma elettorale: un dibattito confuso*, in *Italianieuropei*, 2008, 1, 20 ss.

[65] Si riprende l'espressione di V. Onida, *Il «mito» delle riforme costituzionali*, cit., 28.

[66] Non a caso, la *presentazione del forum su la riforma delle istituzioni* nel sito www.partitodemocratico.it definisce la proposta "Amici-Bocchino" un «testo che sembra da condividere per gli obiettivi di riforma in esso contenuti [...] anche se sembra opportuno sviluppare ancora la discussione sul contenuto e sulla portata delle singole riforme proposte».

[67] Per tutti, P. Caretti, *La forma di governo*, in *Rass. parl.*, 2005, in particolare, 596 ss.

[68] Emerge in tutta la sua forza, ancora una volta, una delle critiche di fondo di V. Onida, *Il «mito» delle riforme costituzionali*, cit., 21, secondo il quale «la maggior parte delle proposte che vengono avanzate – ormai da molti anni – per la riforma della Costituzione sono, o vorrebbero essere, risposte a problemi vecchi, che però oggi non ci sono più, o si presentano con volto profondamente cambiato. Sono, quindi, risposte vecchie a situazioni nuove. Il panorama è cambiato, talora radicalmente, ma si continua a ragionare come se fosse ancora quello di ieri. I dati di fatto sono mutati e mutano rapidamente, spesso più rapidamente di quanto ci aspettavamo, sotto i nostri occhi, ma si continua a discutere di vecchie ricette, senza tener conto che, se realizzate oggi, essendo cambiati gli ingredienti a disposizione, darebbero luogo a "pietanze" assai diverse da quelle ieri immaginate e sperate, dal sapore alterato e dagli effetti pericolosi».

[69] Cfr. per tutti, R. D'Alimonte, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. Chiamonte, R. D'Alimonte (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, Il Mulino, 2000, 29 ss.

[70] Partito democratico, *Programma elettorale*, cit., n. 11, lett. a) (per quanto attiene ai punti di seguito indicati nel testo dal n. 1 al n. 3) e lett. b) (per quanto attiene al punto n. 4).

[71] S. Merlini, *Dal programma di partito*, cit.

[72] Partito democratico, *Programma elettorale*, cit., n. 11, lett. a). Del resto questo aspetto è problematicamente risolto anche nel progetto di revisione costituzionale “Amici-Bocchino”. Su questo aspetto sia consentito un rinvio al mio *Riforma elettorale e riforme istituzionali: missione impossibile?*, in www.federalismi.it.

[73] Partito democratico, *Programma elettorale*, cit., n. 11, lett. b).

[74] In questo senso, era anche il progetto di revisione costituzionale messo a punto dalla “Commissione D’Alema” (art. 134, lett. g).

[75] Partito democratico, *Programma elettorale*, cit., n. 11, lett. b).

[76] La proposta richiama da vicino l’art. 97 del progetto della “Commissione D’Alema”.

[77] Partito democratico, *Programma elettorale*, cit., n. 11, lett. b).

[78] Partito democratico, *Programma elettorale*, cit., n. 11, lett. c).

[79] Partito democratico, *Programma elettorale*, cit., n. 11, lett. e), n. 3.

[80] Quali l’acquisto relativamente agevole della cittadinanza per lo straniero o l’apolide del quale uno dei genitori o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado è stato cittadino per nascita, la possibilità di mantenimento della cittadinanza italiana per chi ne abbia conseguita un’altra, fatte salve eventuali, diverse previsioni contenute in trattati internazionali, il riacquisto della cittadinanza per chi l’avesse perduta ai sensi degli artt. 8 e 12 della l. 555/1912 (previsione transitoria ma estesa fino alla fine del 1997: art. 2, comma 195, l. 662/1996). Si debbono poi aggiungere le ulteriori “finestre” poste da leggi speciali al fine di consentire (o, meglio, a favorire) il riacquisto della cittadinanza in favore delle persone nate e già residenti nei territori appartenuti all’impero austro-ungarico ed ai loro discendenti (l. 379/2000) e agli abitanti nei territori ceduti alla Repubblica jugoslava ed ai loro figli e discendenti (l. 124/2006) anche se non di etnia o di lingua italiana. Sul punto, da ultimo, E. Grosso, *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica* (relazione al IX Convegno internazionale della S.i.s.e. “La cittadinanza elettorale”), in www.regione.toscana.it/elezioni.

[81] Il criterio dello *ius sanguinis* rende possibile per i discendenti stranieri degli emigrati italiani che non abbiano perduto la cittadinanza italiana o vi abbiano rinunciato, il riconoscimento della stessa. La relativa procedura, disciplinata da una circolare del Ministero dell’interno del 1991 (si tratta della circolare n. K.28.1 dell’8 aprile 1991, «Riconoscimento del possesso dello *status civitatis* italiano ai cittadini stranieri di ceppo italiano»), è ritenuta sempre vigente, perché coerente con la l. 91/1992 e si applica, in particolare, ai discendenti (di seconda, terza, o anche quarta generazione) di emigrati in Paesi di antica emigrazione nei quali la cittadinanza è attribuita *iure solii* che si trovano a cumulare due cittadinanze.

[82] Partito democratico, *Programma elettorale*, cit., n. 6, lett. l), n. 3.

[83] Partito democratico, *Programma elettorale*, cit., n. 11, lett. a).

[84] Partito democratico, *Programma elettorale*, cit., n. 2, lett. i).

[85] E oggetto dell’indagine conoscitiva cui si è fatto cenno nella nt. 22.

[86] La legge “Calderoli”, infatti, premia con un consistente abbassamento delle soglie di sbarramento i

partiti che confluiscono in coalizioni di ampiezza pari almeno al 10% alla Camera e al 20% su base regionale al Senato: in questo caso, infatti, sono ammesse al riparto dei seggi alla Camera le liste che abbiano ottenuto il 2% e quella migliore tra quelle sotto il 2% (per le liste fuori dalle coalizioni la soglia è del 4%); al Senato la soglia per le liste in coalizione è del 3% su base regionale (per quelle singole è addirittura dell'8%).

[87] Non a caso, sono ben 36 le liste presentate per le elezioni delle Camere (anche se non in tutte le circoscrizioni e in alcuni casi solo in un ramo del Parlamento).