

# Dalla Resistenza alla Costituzione: legittimazione di un progetto di libertà e uguaglianza.

*Pubblichiamo qui la “postfazione” di Paolo Solimeno al volume di Renzo Forni e Francesca Giovannini “Antifascisti e Partigiani di Impruneta – storie, testimonianze e documenti inediti”, Florence Art Edizioni, presentato il 24.10.2019 alle 17.30 nella Sala del Gonfalone della Regione Toscana, via Cavour 4, a Firenze.*

La rifondazione dello stato e della società dopo la caduta della dittatura fascista e la fine della II Guerra Mondiale è avvenuta in un clima al contempo drammatico e felice: sulle macerie della guerra si percepiva l’obbligo morale di distinguersi dal passato di repressione e violenza del regime e la libertà di farlo con la guida di un’umanità nuova, emersa durante gli anni della Resistenza, unita da un nemico comune che non era solo un esercito invasore, ma l’esperienza di una sudditanza.

Alla formale caduta del fascismo decretata dal voto al Gran Consiglio del 25 luglio 1943 – cui seguirà la nomina immediata da parte del Re del maresciallo Pietro Badoglio a capo del governo che si affretta a dichiarare che *“la guerra continua”* – segue l’armistizio dell’8 settembre che finalmente dichiara cessate le ostilità contro gli Alleati.

Lo Stato si ritrae, emerge una moltitudine che sarà presto capace di acquistare una legittimità formale e morale, ma intanto alcuni giuristi dubitano: Santi Romano, fra i massimi giuristi del tempo, nel 1944 accusa i partiti antifascisti di creare instabilità, uccidere e perseguire gli avversari, di non avere infine legittimità, in quanto responsabili del gesto rivoluzionario, nel dettare norme giuridiche<sup>1</sup>. Intanto altri scriveva, dopo aver passato in rassegna le forze della resistenza nell’Europa occupata dai nazisti, *“che cosa vogliono questi uomini? Per*

*che cosa combattono? Vogliono tutto ciò che il fascismo e il nazismo non sono. Libertà, giustizia, pace, fraternità, patria, ecco le parole che risuonano in fondo a tutti i cuori dei combattenti”<sup>2</sup>*

Si trova infatti nella “scelta”<sup>3</sup> dei partigiani che sono per la democrazia e contro il nascente fascismo, in qualche caso sin dal Biennio rosso del 1919-21 e della reazione alle prime violenze fasciste, ma soprattutto nella scelta di quanti prendono le armi l'estate del '43 dopo la caduta del fascismo (e la scelta cruciale sta qui nel rifiutare il reclutamento della Repubblica Sociale di Salò) il gesto collettivo che fonda un nuovo ordine morale e costituzionale.

Tra l'8 settembre 1943 e il 25 aprile 1945 il re a Brindisi e il redivivo fascismo della Repubblica di Salò esercitano una sovranità solo formale, di fatto domina a Nord l'occupazione nazista, a Sud l'esercito degli Alleati. Anche i Comitati di Liberazione Nazionale (nati già il 9 settembre '43) sembrano raccogliere una legittimazione dal basso, dalle vicende individuali della resistenza di singoli contro il nazifascismo, e fra i Comitati di Liberazione è da sottolineare l'indipendenza e autonomia del Comitato Toscano che, oltre ad essere come gli altri organismo di direzione della resistenza, si impose, senza intermediari, come struttura di governo del territorio liberato dall'occupazione nazifascista. Tra il 1943 e il 1945 ci sarebbe solo la sovranità individuale dei partigiani che hanno impugnato le armi per riempire il vuoto della sovranità aperta dallo sprofondamento dello Stato fascista; e qui starebbero le fondamenta del nuovo patto di cittadinanza secondo un recente saggio<sup>4</sup>, una cesura imposta da una moltitudine che insorge e crea una legittimità del nuovo agire giuridico. E solo in un secondo tempo si organizzeranno i partiti, fino ad arrivare al momento elettorale del 2 giugno 1946 in cui si votò il referendum fra monarchia e repubblica e si elesse l'Assemblea costituente già prevista dal Decreto luogotenenziale del 25 giugno 1944; sul momento partitico, nato dai CLN, come unico davvero legittimante poneva invece l'accento la produzione giuridica tradizionale, primo fra tutti Costantino Mortati già nel 1945.

Nell'assemblea costituente, eletta con sistema proporzionale, prevalsero i tre grandi partiti di massa: la Democrazia Cristiana col 35% dei voti,

il Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria (20,68%) ed il Partito Comunista Italiano (18,93%); pochi i voti alla destra (Liberali, Qualunquisti, Monarchici e UDN), pochissimi al Partito d'Azione (1,45% e 7 seggi).

I lavori della costituente, composta da 556 parlamentari, durarono quasi 18 mesi eleggendo al proprio interno una Commissione di 75 membri incaricata di redigere il testo della Carta; questo fu proposto a gennaio 1947 all'assemblea generale per la discussione e sarà approvato il 22 dicembre 1947 con 458 voti a favore su 520 votanti (88% di consensi).

La nostra Costituzione è il frutto del confronto<sup>5</sup> tra diverse culture politiche, socialista e comunista, liberaldemocratica e cristiano sociale. Tutte dettero un contributo importante, ma riuscendo a generare un "compromesso" fra le diverse ispirazioni dei partiti che le esprimevano: i "partiti totali" esaltati da Mortati riuscirono cioè ad esprimere una volontà comune, non restarono parti, espressione di ideologie o interessi di classe, ma disegnarono un comune principio costituzionale<sup>6</sup>.

Le premesse ideologiche del confronto posero sul piatto la tendenza operaista e statalista delle culture socialiste e marxiste, quella derivante dalla rivoluzione francese, ma aggiornata dalla sensibilità sociale e dell'equilibrio fra diritti sociali e di libertà, della cultura liberaldemocratica (e liberalsocialista) e quella del rispetto della persona e delle formazioni sociali della formazione cristiano sociale, la più recente nell'espressione partitica. Ma la sintesi è un passo avanti, non un collage.

La nostra costituzione si presenta anzitutto come una delle più avanzate espressioni del costituzionalismo democratico il cui paradigma sta nel riconoscere la rappresentatività delle istituzioni, strumento di espressione della sovranità popolare, e la piena affermazione e tutela sia dei diritti di libertà che dei diritti sociali; ma nella particolare declinazione della "democrazia sociale" che è insieme uguaglianza sostanziale, progetto di trasformazione e partecipazione popolare. E si consegna al legislatore ordinario, alle maggioranze future, non solo un

vincolo procedurale e formale secondo il quale la legge è tale se approvata dalla maggioranza dei parlamentari eletti e promulgata dal Presidente della Repubblica, ma anche un vincolo di contenuto<sup>7</sup>: la Costituzione, quale norma sovraordinata e primaria, definisce e tutela principi e diritti fondamentali e garantisce la loro inviolabilità.

Fra i diritti e vincoli di maggior rilievo c'è il riconoscimento dei diritti fondamentali ed il principio di solidarietà (art. 2), completato e specificato da molti richiami della prima parte, dalla libertà personale dell'art. 13 (baluardo contro ogni repressione poliziesca) al diritto di espressione del pensiero dell'art. 21 (una delle tante antitesi rispetto al regime fascista del pensiero unico); l'uguaglianza formale dell'art. 3 (I comma, principio essenziale, se inteso come divieto di discriminazioni ed insieme alla tutela della dignità della persona) e quella sostanziale (al II comma che supera l'astratta uguaglianza dei soggetti di diritto per imporre alla repubblica il compito di realizzare il pieno sviluppo della persona mediante l'abbattimento degli ostacoli economici e sociali: una trasformazione sociale, se non una rivoluzione). Nei rapporti economici (Titolo III della I parte) si trovano poi precetti che disegnano da un lato il primato dei diritti sociali, una radicale innovazione delle costituzioni del XX secolo – il diritto alla salute, all'istruzione, il diritto ad un lavoro adeguatamente retribuito e alle prestazioni a sostegno del lavoratore inabile – non subordinati a vincoli economici e fonte anzi di indirizzo di politica economica (fino a stabilire un regime misto, di intervento in prima persona dello Stato nell'economia, non come mero regolatore), e limite e funzione delle libertà economiche (imprenditoriale, art. 41) e della proprietà (art. 42); dall'altro il ruolo dello stato di protagonista della vita economica nazionale: è titolare d'impresе e proprietà, le acquisisce nell'interesse generale (art. 43), e *"riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende"* (art. 46).

Un veloce sguardo alla II Parte ci mostra il disegno istituzionale incentrato sul primato del parlamento: la Carta è scritta da partigiani ed esuli, minoranze perseguitate che si fanno maggioranza costituente, da giuristi amanti delle libertà politiche e civili e anche perciò è attenta

all'equilibrio fra i poteri, alla centralità del parlamento; e costruisce ad esempio l'originale figura di un presidente della repubblica che, pur privo di poteri interdittivi, ha strumenti di persuasione e poteri di nomina che gli consentono di esercitare il ruolo di garante della legalità costituzionale; ruolo che in modo più diretto, ma solo eventuale, se investita dagli altri organi, svolge la Corte costituzionale.

La Costituzione ha dovuto subito affrontare il dibattito sull'effettiva vigenza delle sue norme: prima negata dalla Cassazione, presto prevalse l'affermazione da parte della Corte costituzionale (con la prima sentenza del 1956; in dottrina V. Crisafulli) dell'immediata e indistinta cogenza sia delle norme "precettive", sia delle norme "programmatiche" (da attuare con legislazione ordinaria) di ogni disposizione della Costituzione.

Ma la Carta è stata, sin dalla sua entrata in vigore, oggetto di contesa fra le forze politiche: l'unica stagione di attuazione deve purtroppo circoscriversi agli anni 1962-1978 durante i quali, compiendo una notevole stagione culturale e politica, si nazionalizza l'energia elettrica L. 1643/1962, si innova la disciplina dei licenziamenti Legge 604/1966, si introduce il divorzio L. 898/1970, si approva lo statuto dei lavoratori L. 300/1970, si regola il referendum abrogativo L. 352/1970, si approva l'ordinamento regionale L. 281/1970, si riconosce il diritto all'obiezione di coscienza L. 772/1972, si approva il nuovo diritto di famiglia L. 151/1975, si regola l'interruzione volontaria della gravidanza L. 194/1978, si istituisce il finanziamento pubblico dei partiti L. 195/1978, il trattamento delle malattie mentali L. 180/1978, il servizio sanitario nazionale L. 833/1978: questi sono alcuni dei momenti attuativi della costituzione, vere e proprie "riforme" del nostro ordinamento giuridico<sup>8</sup>, che talvolta rimossero disposizioni di matrice liberale o fascista nettamente in contrasto con la carta del 1948, ma più spesso introdussero diritti e tutele funzionali alla realizzazione dei principi di uguaglianza, solidarietà sociale, libertà.

Subito dopo la stagione delle riforme è iniziata una lunga fase di "congelamento"<sup>9</sup> cui sono seguiti tentativi di modifica formale di parti

anche ampie della Costituzione, soprattutto della II parte. Peraltro si è arrivati solo alla approvazione parlamentare dei progetti del centrodestra nel 2005 (che avrebbe introdotto un radicale decentramento, di “devolution”, e un forte squilibrio dei poteri a favore dell’esecutivo) e del centrosinistra nel 2015 (che avrebbe concentrato il potere legislativo nella sola Camera dei deputati in dialogo stretto con il governo, riducendo il Senato a fioca voce delle autonomie locali); entrambi questi due tentativi di modifica sono stati bocciati, nel 2006 e nel 2016, dal referendum confermativo previsto dall’art. 138 Cost. dimostrando da un lato una inaspettata tenuta della Costituzione nel sentimento popolare, dall’altro una intima debolezza dei tentativi di modifica promossi da maggioranze governative che vogliono ridurre la matrice pluralista e parlamentarista della Costituzione.

La sfida dei prossimi anni, dopo un progressivo indebolimento delle istituzioni rappresentative a favore degli esecutivi ed un diffuso sacrificio dei diritti sociali per perseguire obiettivi di stabilità finanziaria e monetariaa, sembra che sarà l’impegno per l’attuazione della nostra costituzione nel nostro ordinamento e nella definizione del contenuto degli ordinamenti sovranazionali<sup>10</sup>.

1S. Romano, Rivoluzione e diritto, 1944, in Frammenti di un dizionario giuridico, 1947.

2C. L. Raghianti, articolo sulla Libertà dell’estate 1944, periodico toscano del Partito d’Azione.

3Il saggio tuttora più ampio e meditato sulla “scelta” ritengo sia Una guerra civile – saggio storico sulla moralità nella resistenza di Claudio Pavone, 1991.

4G. Filippetta, L’estate che imparammo a sparare, Storia partigiana della Costituzione, 2017.

5L’alto dibattito si può leggere negli Atti dell’Assemblea consultabili in rete su [archivio.camera.it](http://archivio.camera.it)

6Vedi il saggio di M. Fioravanti Il compromesso costituzionale, Il Ponte, aprile 2009. Cfr. anche

l'emblematico "rifiuto" del concetto di compromesso di P. Togliatti, Discorsi alla costituente, 1973, pag. 9.

7L. Ferrajoli, La democrazia costituzionale, 2016.

8Vere "riforme", attuazione della costituzione, ancorate al concetto di "riformismo" che indica un progresso nell'organizzazione economica e sociale che interviene sul sistema capitalistico senza abatterlo, come invece farebbe la rivoluzione; saranno poi chiamate spesso riforme anche le involuzioni neoliberiste che si produrranno non solo in Italia dagli anni '90 in poi, in specie privatizzazioni, deregolamentazioni, rimozioni di diritti sociali faticosamente conquistati nei decenni precedenti.

9Dopo il "congelamento" del periodo 1948-1956, quando iniziò ad operare la Corte costituzionale, si può dire tale anche il ventennio 1980-2001 in cui si arrestò il processo riformatore e si avviarono, sulla spinta del neoliberismo angloamericano, riforme reazionarie in molti campi.

10A. Algostino, *Democrazia sociale e libero mercato: Costituzione italiana versus "costituzione europea"?*, in *Costituzionalismo.it*, saggio n. 243, 2007.

---

Abstract del volume:

Alla vigilia del 75° anniversario della Liberazione di Firenze, la Sezione ANPI di Impruneta ha raccolto le storie di coloro, antifascisti e partigiani imprunetini, che negli anni della dittatura e della guerra furono protagonisti. Il volume è il risultato di un'approfondita ricerca condotta principalmente all'interno dell'Archivio dell'Istituto Storico Toscano della Resistenza e dell'Età Contemporanea – nell'Archivio del Comune e nella sezione "Casellario Politico Centrale" dell'Archivio Centrale dello

Stato – che ha permesso di ricavare i nomi degli antifascisti imprunetini che durante il Ventennio furono inseriti nella lista del casellario, lo strumento per la schedatura di massa dell'allora governo fascista e dei partigiani del territorio ai quali, alla fine della guerra, fu ufficialmente riconosciuto il ruolo avuto nella lotta di Liberazione.

Il volume infatti, oltre a inquadrare Impruneta all'interno del contesto storico e sociale del periodo di riferimento raccontando gli anni del Ventennio, l'organizzarsi dell'attività antifascista e la Resistenza, si arricchisce delle biografie dei cittadini che si opposero al fascismo e alla dittatura e dei partigiani che combatterono la guerra di Liberazione, raggiungendo, subito dopo l'8 settembre 1943, le prime bande armate che si erano rifugiate nelle zone boschive e montuose del preappennino e della Toscana centrale.

La memoria e i ricordi della comunità hanno consentito la restituzione di storie di vita e hanno dato la possibilità di omaggiare coloro che, a rischio della propria vita, continuarono ad affermare le proprie idee non abbracciando l'ideologia fascista, nonostante per anni avessero subito, intimidazioni, arresti e vessazioni di ogni genere. Attraverso queste biografie e le vicende dello specifico contesto locale, emergono gli aspetti più drammatici del sistema repressivo del fascismo e del regime che hanno riguardato la storia nazionale e anche i percorsi personali di chi scelse di opporsi.

Questa pubblicazione restituisce infine un pezzo di storia del territorio di Impruneta negli anni della dittatura e della guerra fino ai mesi della

Liberazione contro il nazifascismo, un tassello quindi del più ampio quadro complessivo della Resistenza fiorentina, fondamentale non solo per conoscere il nostro passato, ma anche per affrontare con maggiore consapevolezza il nostro presente.

---

## Le motivazioni della sentenza sull'Italicum: un primo commento



**Le motivazioni della censura dell'Italicum: il sistema parlamentare richiede una piena rappresentatività delle Camere. La Corte ha cancellato vizi che erano anche del Porcellum, il legislatore faccia il resto.**

di Paolo Solimeno, 10 febbraio 2017

La sentenza n. 35 del 2017, discussa all'udienza del 24 gennaio e depositata il 9 febbraio 2017, contiene una profonda analisi dei motivi di costituzionalità portati alla sua attenzione dalle ordinanze di rimessione di vari tribunali d'Italia (Torino, Messina, Genova, Perugia, Trieste), tutti raggiunti da ricorsi, solitamente ex art. 702 bis c.p.c., di cittadini assistiti dal gruppo di "Avvocati Antitalicum" coordinati dall'avv. Felice Carlo Besostri.

La sentenza, lunga un centinaio di pagine, apre con il rigetto dell'eccezione dell'Avvocatura dello stato di inammissibilità delle questioni di legittimità sulla base del ragionamento già svolto dalla sentenza 1/2014: le eccezioni sono ammissibili qualora, come nel caso di specie, siano a) sufficientemente motivate, b) vi sia una effettiva incidentalità del giudizio di merito e di quello di costituzionalità che debbono avere oggetto diverso: la pienezza del diritto di voto il primo, la legge elettorale sospettata di incostituzionalità il secondo (si ribadisce che l'accesso al vaglio di costituzionalità non può essere diretto, ma solo incidentale, come parentesi di un effettivo giudizio di merito), c) che il diritto azionato abbia rilievo costituzionale, d) tenuto conto dell'esigenza di consentire che le leggi elettorali non siano sottratte al vaglio di costituzionalità, dato che determinano la composizione di organi costituzionali essenziali per l'ordinamento democratico-rappresentativo.

Sempre quanto all'ammissibilità delle questioni la Corte si sofferma sul fatto che la legge elettorale 52/2015 aveva un'efficacia differita, ma non incerta, e che l'ammissibilità di un giudizio di accertamento di un diritto non dipende necessariamente dall'avvenuta lesione dello stesso, ma può derivare anche dal pericolo di una sua futura lesione. Queste prime statuizioni rafforzano e consolidano la giurisprudenza inaugurata dalla sentenza 1/2014 della stessa Corte costituzionale, dalla ordinanza 17.5.2013 della Cassazione e soprattutto dalla sentenza della Cassazione 8878 del 16 aprile 2014, emanata dopo C. Cost. 1/2014, che afferma la sussistenza del nesso di pregiudizialità delle questioni di costituzionalità e perciò la prospettata separazione e distinzione delle domande processuali proposte dal giudice a quo e in Corte costituzionale.

Invece è ritenuta inammissibile la questione riguardante la violazione del procedimento di approvazione della legge elettorale, art. 72 Cost., attraverso anche la compressione

dei tempi di discussione e votazione e l'apposizione della fiducia: la Corte non entra nel merito, si limita a rilevare che le ordinanze dei giudici di merito non comprendono questa eccezione e non si può chiedere che la Corte sollevi dinanzi a sé la questione perché questo aggirerebbe il limite detto e perché le questioni sono già state ritenute manifestamente infondate dai giudici a quo. Sul punto si possono nutrire dei dubbi, non solo per la ragione strumentale che una dichiarazione di violazione del procedimento di deliberazione "ordinario" previsto dalla costituzione avrebbe portato alla caducazione dell'intera legge elettorale, ma perché l'oggetto della legge richiede un particolare rigore sul rispetto delle modalità di discussione e approvazione in parlamento e gli ostacoli formali adottati dalla Corte paiono non esser sufficienti ad impedire il vaglio di legittimità.

Veniamo al premio di maggioranza: per quello previsto dalla legge in esame al primo turno la Corte ritiene che, riconosciuta al legislatore "un'ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale che ritenga più idoneo in relazione al contesto storico-politico in cui tale sistema è destinato ad operare", resta un giudizio di razionalità alla Corte che nel caso assolve la legge. La sentenza richiama infatti i precedenti in materia che hanno richiesto una soglia di accesso al premio di maggioranza che incida sull'attribuzione dei seggi (sent. 1/2014, 13/2012, 15 e 16/2008) e questa soglia prevista dalla legge 52/2015 è ritenuta ora adeguata a contemperare gli obiettivi di rappresentatività del parlamento e di stabilità del governo.

Invece è ritenuta fondata l'eccezione di costituzionalità del premio al ballottaggio: infatti il secondo turno assegna comunque il premio alla lista delle due che siano arrivate prime per numero di voti validi al primo turno, solo perché abbiano superato lo sbarramento del 3%. Il premio sarà ottenuto solo sul presupposto di ottenere al secondo turno un voto più della lista concorrente, senza alcun riferimento alla

porzione di aventi diritto al voto che abbia partecipato al secondo turno, porzione che si può prevedere che possa essere anche molto ridotta “come prevedibile conseguenza della radicale riduzione dell’offerta elettorale” (così argomentavano i giudici rimettenti per questo punto, i Tribunali di Torino, Perugia, Trieste e Genova); inoltre non sono consentiti apparentamenti o collegamenti tra liste. La Corte ritiene che le indicazioni della sentenza 1/2014 siano state recepite dal legislatore del 2015 nel disegnare il primo turno di votazioni, ma il secondo è disegnato in modo illegittimo, eccessivamente distorsivo della volontà degli elettori. Infatti è costruito come “prosecuzione del primo turno” – e non come nuova votazione – utile solo a individuare il vincitore del premio ed a cui non partecipano altro che le prime due liste, le altre restando confinate (anche per il divieto di apparentamenti) come peso in seggi al risultato percentuale del I turno. Il premio così configurato è necessariamente un premio di maggioranza, non un premio di governabilità e pertanto deve esserne valutato il rispetto della “esigenza costituzionale di non comprimere eccessivamente il carattere rappresentativo dell’assemblea elettiva e l’eguaglianza del voto”, esigenza che, dice la sentenza n. 35, non è rispettata dal sistema di assegnazione del premio al ballottaggio perché una lista “può accedere al turno di ballottaggio anche avendo conseguito, al primo turno, un consenso esiguo, e ciononostante ottenere il premio, vedendo più che raddoppiati i seggi che avrebbe conseguito sulla base dei voti ottenuti al primo turno. Le disposizioni censurate riproducono così, seppure al turno di ballottaggio, un effetto distorsivo analogo a quello che questa Corte aveva individuato, nella sentenza n. 1 del 2014, in relazione alla legislazione elettorale previgente”.

Ed ecco il passo essenziale, sul punto, della sentenza n. 35 del 2017 che si allinea pienamente, ripetendone i principi cardine (il confronto tra interesse legittimo alla governabilità e principio costituzionale di rappresentatività

delle istituzioni e uguaglianza del voto): *“Se è vero che, nella legge n. 52 del 2015, il turno di ballottaggio fra le liste più votate ha il compito di supplire al mancato raggiungimento, al primo turno, della soglia minima per il conseguimento del premio, al fine di indicare quale sia la parte politica destinata a sostenere, in prevalenza, il governo del Paese, tale obiettivo non può giustificare uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta”*. L'avverbio *artificialmente* è usato non a caso e più avanti la sentenza chiarisce che l'individuazione di una maggioranza è creata da un meccanismo, non da una scelta: *“È vero che, all'esito del ballottaggio, il premio non è determinato artificialmente, conseguendo pur sempre ad un voto degli elettori, ma se il primo turno dimostra che nessuna lista, da sola, è in grado di conquistare il premio di maggioranza, soltanto le stringenti condizioni di accesso al turno di ballottaggio conducono, attraverso una radicale riduzione dell'offerta politica, alla sicura attribuzione di tale premio”*.

Giova sottolineare, per evitare letture distorsive della sentenza, come la “divaricazione” censurata dalla sentenza in questo passo non sia tra le maggioranze che potrebbero generarsi nelle due camere, ma tra la composizione di una delle due assemblee (la legge in esame vale solo per la Camera) e la volontà dei cittadini: *“Le disposizioni censurate producono una sproporzionata divaricazione tra la composizione di una delle due assemblee che compongono la rappresentanza politica nazionale, centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, da un lato, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, «che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare secondo l'art. 1 della Costituzione» (sentenza n. 1 del 2014), dall'altro”*.

La questione delle maggioranze omogenee è ripresa con un inciso a fine sentenza, laddove rigetta l'argomento della incostituzionalità della diversità dei sistemi elettorali previsti per le due camere, dopo la vittoria (ovviamente le ordinanze si riferivano ad una mera ipotesi, prima della vittoria del no al referendum costituzionale del 4 dicembre 2016). L'argomento è respinto sostanzialmente per difetto di motivazione delle ordinanze di rimessione, ovvero per insufficiente indicazione dei motivi per cui si ritiene che la normativa violerebbe le singole disposizioni costituzionali invocate (artt. 1, 3, 48, 49, 51, 56); e mancato riferimento proprio *“delle due disposizioni costituzionali che dovrebbero necessariamente venire in considerazione (cioè gli artt. 94, primo comma, e 70 Cost.) laddove si intenda sostenere che due leggi elettorali «diverse» compromettano, sia il funzionamento della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione repubblicana, nella quale il Governo deve avere la fiducia delle due Camere, sia l'esercizio della funzione legislativa, attribuita collettivamente a tali due Camere”*. E qui la Consulta sembra cogliere nel segno. Ma si deve rilevare che è una soluzione di rigetto formalistica che, proprio perché è seguita da una dichiarata preoccupazione proprio per il rischio di produzione di maggioranze non omogenee nei due rami del parlamento, risulta insoddisfacente: la Corte arriva a dire che la Costituzione *“esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non devono ostacolare, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee”*. Quindi non si può dire che la Consulta si preoccupi di *“armonizzare”* il sistema, perché altrimenti avrebbe utilizzato o il motivo di censura che riguarda il mancato rispetto del procedimento parlamentare ordinario (art. 72 Cost.) oppure questo motivo di censura dei meccanismi diversi delle due leggi risultanti in vigore per cancellare interamente, o almeno in parti ben più essenziali (il premio al primo turno, anche) la legge per la Camera, consegnando agli elettori due meccanismi omogenei. Invece si

limita a tutelare altri pur ragguardevoli principi quali la pienezza del diritto di voto e la rappresentatività del ramo del parlamento sulla cui legge è chiamata ad esprimersi.

Detto ciò, bisogna anche ammettere che la Corte si premura di censurare non il turno di ballottaggio tra liste in sé, ma la specifica disciplina che ne ha dato la L. 52/2017 quale ballottaggio in collegio unico nazionale con voto di lista, estraneo ad ogni esperienza straniera (quali i collegi uninominali), ammettendo che “non potrebbe essere questa Corte a modificare, tramite interventi manipolativi o additivi, le concrete modalità attraverso le quali il premio viene assegnato all’esito del ballottaggio, inserendo alcuni, o tutti, i correttivi la cui assenza i giudici rimettenti lamentano. Ciò spetta all’ampia discrezionalità del legislatore (ad esempio, in relazione alla scelta se attribuire il premio ad una singola lista oppure ad una coalizione tra liste: sentenza n. 15 del 2008), al quale il giudice costituzionale, nel rigoroso rispetto dei propri limiti d’intervento, non può sostituirsi.

Inoltre, alcuni di questi interventi (che, in astratto considerati, potrebbero rendere il turno di ballottaggio compatibile con i tratti qualificanti dell’organo rappresentativo nazionale) non sarebbero comunque nella disponibilità di questa Corte, a causa della difficoltà tecnica di restituire, all’esito dello scrutinio di legittimità costituzionale, una disciplina elettorale immediatamente applicabile, complessivamente idonea a garantire l’immediato rinnovo dell’organo costituzionale elettivo (da ultimo, sentenza n. 1 del 2014)”. Ma tale giudizio negativo del meccanismo non travolge nemmeno la legge per le elezioni dei comuni con più di 15.000 abitanti, soprattutto perché lì è prevista l’elezione diretta del sindaco (e non un sistema “parlamentare”, quindi) e la coerenza del sistema è assicurata.

Il meccanismo dell’Italicum, quindi, è inadeguato allo scopo:

è “finalizzato a completare la composizione dell’assemblea rappresentativa” che per il resto è (salvo le distorsioni conseguenti all’assegnazione del premio) composta sulla base del risultato proporzionale nazionale. In un sistema parlamentare la legge elettorale per ciascuna delle due camere, se con funzioni analoghe, legislative e di sostegno della maggioranza governativa, non può che “assicurare il valore costituzionale della rappresentatività”, mentre la disciplina censurata “trasforma e in radice la logica e lo scopo della competizione elettorale” ed appare (la conclusione è solo suggerita dalla Corte, ma gli elementi sono posti lì e valutati senz’altro con questo obiettivo) come un meccanismo pensato per eleggere una carica monocratica applicato innaturalmente e irrazionalmente per determinare la composizione di una assemblea elettiva.

Pertanto la sentenza ha ritenuto di dover dichiarare l’illegittimità delle disposizioni, della legge 52 del 2015, che avevano introdotto il secondo turno di votazione; la normativa di risulta “è idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell’organo costituzionale elettivo”, con l’effetto che in caso di mancato raggiungimento, da parte di alcuna lista, della soglia del 40%, si procederà al riparto interamente proporzionale dei seggi alla Camera (art. 83, I comma, n. 4) tra le liste che avranno superato lo sbarramento del 3% (art. 83, I comma, n. 3).

Una serie di profili di dubbia costituzionalità esaminata dalla sentenza 35 attiene alle modalità di scelta del candidato: già la sentenza 1/2014 si era occupata di liste bloccate ed aveva censurato la previsione di liste bloccate per l’attribuzione dell’interezza dei seggi della legge 270/2005, salvando esplicitamente previsioni diverse quali le liste bloccate per solo una parte dei seggi e le liste bloccate in un circoscrizione territorialmente molto contenuta, tanto da consentire la conoscibilità dei candidati. Il sistema di scelta è giudicato sostanzialmente migliorato

dalla nuova legge per la Camera, 52/2015, in quanto a fronte dell'intera lista lunga bloccata ci propone liste brevi in quanto riferite a 100 collegi piccoli, solo il capolista è bloccato e l'elettore può esprimere due preferenze tra i non capolista. La sentenza supera anche la censura riferita al fatto che solo la lista che si aggiudica il premio sceglie, tra i 340 seggi assegnatigli, solo 100 seggi col meccanismo dei capolista bloccati e 240 con quello delle preferenze, mentre le liste di minoranza satureranno la scelta dei seggi con i propri capolista, risultando probabilmente almeno tre le liste assegnatarie dei rimanenti 278 seggi: ritiene in breve, la Corte, che i capolista sono scelti dai partiti e la qualità della partecipazione in questi e della rappresentatività delle loro scelte di candidatura non può ricadere sul legislatore; svolge inoltre, la Corte, un'altra considerazione che andrebbe verificata più meditatamente: ritiene che l'effetto negativo paventato dall'ordinanza di rimessione si produrrebbe solo se i risultati delle minoranze fossero omogenei su tutto il territorio nazionale, mentre un partito più forte in alcuni collegi otterrebbe ben più del solo capolista, aprendo quindi, anche una lista che a livello nazionale resti di minoranza, a candidati scelti con le preferenze; ma tale conclusione sembra contrastare con il meccanismo di riparto proporzionale su collegio unico nazionale della legge 52/2015 che, pur contenendo i detti collegi territorialmente circoscritti, non consente una ripartizione territoriale.

Comunque l'ampia pervasività della scelta dei candidati col meccanismo dei capolista bloccati è promossa dalla Corte con argomenti ipotetici e deboli, sorprende invece il rigore con cui è accolto, come noto, il meccanismo di rinuncia del candidato eletto in più collegi plurinominali. La Corte accoglie la lamentela dei giudici a quo (volendo proprio declinare, a quibus) secondo cui *“l'opzione arbitraria affida irragionevolmente alla decisione del capolista il destino del voto di preferenza espresso dall'elettore nel collegio prescelto, determinando una distorsione del suo esito in*

*uscita, in violazione non solo del principio dell'uguaglianza ma anche della personalità del voto, tutelati dagli artt. 3 e 48, secondo comma, Cost.”; e ipotizza poi vari criteri sostitutivi dell'arbitrarietà della scelta. I limiti del giudizio di costituzionalità, che non può essere creativo o additivo, hanno prodotto il noto esito dell'introduzione, al posto dell'arbitrio del capolista, del criterio dell'estrazione a sorte per individuare il seggio in cui il candidato plurivincitore debba risultare eletto (a sacrificio dunque del più votato in preferenze di quel collegio): l'esito è indotto dal fatto che l'ablazione della prima parte dell'art. 85 del DPR 361/1957 lascia in vigore la parte che prevedeva già il criterio residuale dell'estrazione a sorte, qualora il capolista non avesse esercitato la facoltà di scelta. Ovviamente la Corte invita il legislatore a sostituire la normativa di risulta con una disposizione che introduca un criterio maggiormente rispettoso della volontà degli elettori.*

La sentenza n. 35/2017 ci lascia quindi un sistema potenzialmente maggioritario alla Camera, come si percepiva già il 25 gennaio all'esito dell'udienza pubblica, in cui l'attribuzione dei seggi è determinata in proporzione al voto ottenuto dalle singole liste, salva la remota ipotesi che una di esse (o due, per puro esercizio astratto) ottenga almeno il 40% dei voti (nel qual caso scatterebbe il premio di maggioranza).

Se si condivide l'utilità di una almeno parziale armonizzazione con il sistema in vigore al Senato, non si può negare che tutti i principi e i precedenti invocati nelle sentenze n. 1/2014 e 35/2017 spingano verso l'abrogazione del premio di maggioranza alla Camera, per avvicinarsi al sistema del Senato, il c.d. Consultellum: un proporzionale con sbarramenti.

Certo, la Consulta non chiede un sistema proporzionale puro, si sofferma anche troppo, nelle sentenze citate, a suggerire alternative ai meccanismi estremi introdotti dalle leggi

volute da Berlusconi nel 2005 e da Renzi nel 2015. Ma tra le possibili “correzioni” del sistema proporzionale al fine di evitare eccessiva frammentazione e di facilitare la formazione di maggioranze e il premio ispirato da Roberto D’Alimonte che crea, a tutti i costi, una maggioranza governativa c’è un abisso.

Qualunque direzione venga presa dal legislatore, sarà viziata politicamente dall’esser adottata da un parlamento determinato da una legge dichiarata incostituzionale e le cui distorsioni in termini di seggi rispetto ai voti ottenuti sono macroscopiche e continuano a generare interventi nel nostro ordinamento giuridico che a fatica, e non da oggi, trovano sostegno nel principio di continuità delle istituzioni affermato in chiusura dalla Corte nel gennaio 2014.

---

## **Appunti contro la modifica costituzionale di Renzi – di Paolo Solimeno**

*La modifica costituzionale proposta ( <http://www.camera.it/leg17/126?pdl=2613-D> ) ha radicali difetti di legittimità e coerenza, propone un modello di democrazia lontano da quello prefigurato dal costituzionalismo democratico in cui sono iscritte le migliori democrazie occidentali, nate o perfezionate nel secondo dopoguerra. Insieme alla legge elettorale n. 52 del 2015, l’Italicum, trasformerebbe il sistema italiano in un premierato forte, senza garanzie, con una Camera succube del capo dell’esecutivo.*

*Lasciare che questo sistema entri in vigore vuol dire consegnare l'Italia a due padroni: i poteri economici e finanziari sovranazionali e il vincitore delle prossime elezioni, chiunque egli sia.*

*In modo alquanto sintetico elenco i motivi per cui ritengo dovrebbe esser respinto il ddl Boschi-Renzi per rinviare ad un eventuale, non urgente e non indispensabile piccola correzione del sistema istituzionale l'intervento migliorativo della Costituzione del 1947, evitando di stravolgerla nel modo frettoloso e pericoloso che ci propongono gli abusivi "costituenti" del 2016.*

**1. Legittimità di questo ddl costituzionale.** Anzitutto un intervento così corposo che ridisegna quasi tutta la Seconda parte della Costituzione (eccettuato solo il Titolo IV sulla magistratura) introduce di fatto una nuova costituzione esercitando in modo abusivo un potere "costituente" che *"non è previsto dal nostro sistema costituzionale: il potere costituente è un potere sovrano, che l'articolo 1 attribuisce al "popolo" e solo al popolo, sicché nessun potere costituito può appropriarsene; il potere di revisione è invece un potere costituito, il cui esercizio non può consistere nella produzione di una nuova Costituzione, ma solo in singoli e specifici emendamenti onde sia consentito ai cittadini, come ha più volte stabilito la Corte Costituzionale, di esprimere consenso o dissenso, nel referendum confermativo, alle singole, specifiche revisioni"* (Luigi Ferrajoli, articolo del 25.6.2016

su <http://www.libertaegiustizia.it/2016/06/25/un-monocameralismo-imperfetto-per-una-perfetta-autocrazia/> ). Intaccare tale principio vuol dire anche, di conseguenza, intaccare l'irreversibilità della scelta democratica in assoluto e nella particolare veste data dai costituenti nel 1946-'47: un'assetto istituzionale e dei diritti fondamentali nel quadro del costituzionalismo democratico e con peculiari accenti egualitari e pluralistici.

**2. Legittimità del parlamento che ha approvato il ddl costituzionale.** Le elezioni del 2013 che hanno formato il parlamento attualmente in carica hanno applicato, per la terza volta la legge elettorale n. 270/2005, il c.d. "Porcellum", che è stata abrogata dalla sentenza della Corte costituzionale

n. 1/2014 nelle sue parti fondamentali, il premio di maggioranza e le liste bloccate: in quella sentenza (si trova su

<http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2014&numero=1#> ) la consulta ha ritenuto che il premio, pur perseguendo un obiettivo di "governabilità" legittimo, non potesse sacrificare in modo così eccessivo la funzione primaria e costituzionalmente necessaria della rappresentatività delle assemblee elettive. Tale netta e inconfutabile sentenza è contrastata da alcuni critici non per la correttezza del giudizio di merito, ma solo perché dubitano che un giudizio di costituzionalità su una legge elettorale possa ancora ritenersi "giudizio incidentale", che è il meccanismo attraverso il quale si accede, dal giudice di merito, alla Corte (a sostegno però della piena accessibilità si è espressa con argomenti solidi l'ordinanza di rimessione della Corte di Cassazione del 17.5.2013). Si aggiunga che i parlamentari eletti rappresentano gli elettori in modo del tutto irrazionale, a causa del premio e delle liste bloccate, ma per il principio di continuità delle istituzioni si è ritenuto che effetto della sentenza che rimuoveva le basi di legittimità del parlamento non potesse provocare lo scioglimento immediato dello stesso e, addirittura, l'annullamento delle leggi da questo approvate (effetti tutti che sarebbero ragionevole conseguenza dell'annullamento parziale della legge elettorale, secondo il principio di retroattività delle sentenze), ma questo non può indurre a considerare il parlamento, all'opposto, pienamente legittimo: la sentenza 1/2014 consente una proroga temporanea dei poteri delle camere (ed infatti richiama la "prorogatio" di cui all'art. 61 Cost.) fino a nuove elezioni con nuova legge elettorale, o con quella risultante dall'abrogazione, poteri rivolti a coprire le esigenze della "ordinaria amministrazione", non certo ad esercitare il potere di revisione costituzionale ex art. 138, o addirittura il potere costituente (v. punto 1). Si consideri solo, in concreto, che disattendendo questo limite si consente che una forza parlamentare, non eletta per fare modifiche costituzionali e pari al 25% circa degli elettori, stravolga una Carta costituzionale approvata dal voto favorevole pari all'88% dei votanti di un'Assemblea costituente eletta con legge

elettorale proporzionale e con lo specifico mandato di scrivere quella Carta.

**3. Le modifiche di composizione e modalità di elezione del Senato.** La modifica trasforma il Senato in camera non più eletta dal popolo, ma dai consigli regionali; e nella riduzione da 315 a 95 membri, di cui 21 sindaci e 74 consiglieri regionali, che una volta eletti senatori resteranno anche nelle loro cariche originarie. Il nuovo senato non rappresenterà le regioni, né il popolo né le istituzioni, per l'elezione indiretta di figure non qualificanti, per il ridotto numero di senatori (ben 10 regioni avranno solo 1 consigliere regionale senatore e 1 sindaco senatore), perché anche le regioni più grandi (la Lombardia avrà 14 senatori) eleggeranno senatori in base a spartizioni tra maggioranza e opposizione, o opposizioni, che senza vincolo di mandato andranno a coalizzarsi in senato su base partitica nazionale, non territoriale o istituzionale. Inoltre la riduzione del numero dei senatori stravolge l'equilibrio del parlamento ogni volta che sia chiamato a votare in seduta comune: si tratta delle importantissime elezioni del Presidente della Repubblica (art. 83, 2° c.), della sua messa in stato d'accusa (art. 90), dell'elezione di un terzo dei membri del Consiglio superiore della Magistratura (art. 104).

**4. La modifica dei poteri dell'esecutivo.** Nessun articolo del Titolo Terzo (Il Governo) è toccato dal ddl del governo, così si difendono Renzi e Boschi, ma intanto questa intera modifica è di iniziativa del Governo, quindi di parte, cosa invero anomala e contraria alla centralità del parlamento come luogo di confronto plurale dove sono rappresentate anche le forze non governative. Poi non si può non vedere che la Nuova costituzione darebbe al Governo dei poteri decisivi e potenzialmente illimitati:

a) il ddl "a scadenza fissa", ovvero il potere (art. 72, VI comma) di chiedere alla Camera dei deputati di approvare entro 70 gg. un qualunque disegno di legge, solo perché dal Governo stesso sia "indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo", una formula che non consente sindacato sull'abuso del potere (da parte del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione, o della Corte cost. in sede di giudizio incidentale

successivo), visto che l'indicazione è una mera potestà, salvo limitazioni da parte dei regolamenti parlamentari, e che potenzialmente potrebbe occupare buona parte del calendario della Camera senza consentire discussioni vere (si pensi ad es. ai 70 gg. occupati da manovre di maggioranza che bloccano il ddl in commissione) e col potere di ricatto derivante dal rapporto di fiducia, aggravato dal meccanismo della legge elettorale attualmente in vigore (l'Italicum); inoltre non il "programma di governo" non ha dignità costituzionale, ma di mera prassi, quindi non può considerarsi un parametro vincolante. Il richiamo all'istituto analogo previsto dalla costituzione francese non tiene conto del contesto costituzionale diverso e dei tanti limiti lì previsti per l'esercizio di questo potere (cfr. R. Tarchi, Osservatorio sulle fonti, 2/2014).

b) il potere di esercitare la "clausola di salvaguardia" (art. 117, IV c.), chiamando allo stato anche alcune delle poche competenze esclusive rimaste alle Regioni con il nuovo Titolo V per la tutela dell'interesse nazionale, sempre con il vincolo di controllo della maggioranza governativa e col potere di scavalcare eventuale voto contrario del Senato, limitandosi a votare con una facilmente raggiungibile maggioranza assoluta (art. 70, IV c.);

c) la nuova struttura istituzionale (Camera centrale nel procedimento legislativo, voto di fiducia dato solo alla Camera, predominanza numerica di questa sul Senato più che triplicata rispetto all'attuale rapporto, ecc.) è proposta senza che si introduca alcun vincolo alla futura legge elettorale, ad esempio con una più vincolante definizione del diritto di voto libero e uguale (art. 48) che imponesse l'introduzione di leggi elettorali capaci di garantire una sufficiente razionalità e rappresentatività della Camera, invece saremo nuovamente dipendenti dall'eventuale (art. 73, II c.) e probabilmente tardivo giudizio della Corte costituzionale;

d) non si introduce alcun rafforzamento delle istituzioni di garanzia (anzi, PdR, CSM e Corte Costituzionale sono indeboliti e resi a portata della maggioranza governativa). L'interpretazione della nuova Carta che tenga conto della attuale legge elettorale è la più preoccupante: con la maggioranza vinta, probabilmente al ballottaggio, si avrebbe

il controllo del procedimento legislativo alla Camera, si potrebbe ottenere la messa in stato d'accusa del PdR (art. 90) con il voto di soli 25 senatori, oltre ai 340 della maggioranza alla Camera (ma anche una maggioranza più debole, comunque "governativa", turberà l'indipendenza del PdR): praticamente il Governo può ricattare il Presidente della Repubblica e inibire l'esercizio di ogni suo potere di garanzia e ostacolo agli abusi dell'esecutivo (a partire dal rifiuto della promulgazione di leggi palesemente incostituzionali, o di sciogliere la Camera); e) non si introduce alcuna concreta disciplina di poteri delle minoranze e delle opposizioni: è nominato lo "statuto delle opposizioni" (art. 64, II c.), ma la sua disciplina è rinviata ai regolamenti delle Camere, eppure ci sono esempi e letteratura da cui attingere per mettere in costituzione delle regole minime che garantiscano le minoranze (si veda il saggio di Antonuzzo su <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2016/06/Antonuzzo.pdf> ); si modificano gli istituti referendari, ma il referendum abrogativo beneficerebbe di una saggia riduzione del quorum (art. 75, IV c.) solo se si raccogliessero ben 800.000 firme; l'iniziativa di legge popolare dovrà raccogliere il triplo delle firme di oggi (150.000 invece di 50.000) avendo solo la garanzia di venir discussa e votata nei tempi che stabiliranno i regolamenti parlamentari (art. 71, III c.); altra norma "bandiera" (art. 71, IV c.) introduce il referendum propositivo e d'indirizzo che dovrà essere attuato da altra legge costituzionale e, dopo di questa, da legge di attuazione: nulla, quindi, per anni.

**5. La modifica della forma di governo.** Questo effetto si ha con una legge elettorale che, come l'Italicum già in vigore da luglio 2016, introduca un meccanismo che sfrutti gli spazi lasciati pericolosamente liberi dalla nuova costituzione e consenta ad una legge maggioritaria di trasformare una democrazia parlamentare in un premierato forte: *premierato* grazie ad una legge premiale che – qualunque sia il risultato delle votazioni – pretende di creare una maggioranza nell'assemblea elettiva, come ammette da tempo il suo ispiratore, Roberto D'Alimonte; e contemporaneamente determina l'elezione del presidente del consiglio attraverso una

“indicazione” del capo della lista che risulti vittoriosa (al primo turno o al ballottaggio); e sarebbe un *premierato forte* perché mancherebbero i contrappesi (sia nuovi poteri di interdizione o codecisione di altri organi, ma sarebbero anzi indebolite le istituzioni di garanzia per lo squilibrio di numeri nelle cruciali votazioni di cui agli artt. 83, elezione PdR, 90, messa in stato d'accusa del PdR, 104, elezione di un terzo del CSM), e ci sarebbero anzi i rafforzamenti dell'esecutivo di cui si è detto al punto 4. Appare poi intollerabile che una radicale modifica della forma di governo e una così grave concentrazione di poteri sia fatta in modo surrettizio, senza discuterlo apertamente e smentendo l'intima connessione con la legge elettorale. Solo una legge elettorale rigidamente proporzionale per la Camera eviterebbe l'attacco al principio di equilibrio e separazione dei poteri, anche se lascerebbe in vita le numerose incongruenze e pericoli.

**6. La modifica del bicameralismo.** La differenziazione delle funzioni delle due camere non può esser detta urgente o indispensabile: nell'ultima legislatura ben 202 delle 252 leggi approvate è passata con una sola lettura in ciascuna camera, senza alcun rinvio per modifiche alla prima camera; altre 43 leggi sono passate con un solo rinvio, quindi tre passaggi

(<http://blog.openpolis.it/2016/10/19/referendum-leggi-veloci-l-eggi-lente/10661>). Niente di patologico, nessuna urgenza nella modifica giustifica il modo illegittimo e il contenuto inefficace e confuso con cui viene proposta. Quanto poi alla fiducia al Governo dalla sola Camera dei deputati: la modifica potrebbe, in sé, esser considerata razionale e benvenuta, ma non si può motivarla sulla instabilità perché dei tanti governi (63) che si sono succeduti in 69 anni di repubblica con il bicameralismo perfetto, solo due sono caduti per il diniego della fiducia in parlamento (i due governi Prodi) e tutti gli altri sono cambiati anzitutto per pretese delle correnti interne della DC, in una anche eccessiva stabilità e continuità. Una modifica semplice al meccanismo della fiducia, l'introduzione della sfiducia costruttiva, avrebbe dato ben più stabilità al sistema. La trasformazione del Senato nelle sue funzioni non impone certo che non sia elettivo; e la sua rappresentatività, anche con l'elezione indiretta, avrebbe dovuto scegliere strade più chiare: non rappresenterà le

istituzioni locali (come in Germania: nel Bundesrat siedono i governi con mandato vincolato), non rappresenterà le popolazioni locali (ben 10 regioni avranno solo 2 senatori, 1 sindaco e 1 consigliere regionale!), ma sarà una replica della rappresentanza partitica della Camera, ma con maggioranze probabilmente diverse: un intralcio, non un contrappeso, non un organo rappresentativo.

### **7. La modifica del Titolo V: un forte accentramento.**

L'intervento sul Titolo V è un forte revirement accentratore rispetto al principio tendenzialmente federalista introdotto nel 2001 tanto da consegnarci uno stato centralista, più di quello della originale versione del titolo del 1947. Le competenze esclusive statali del nuovo art. 117, II c., si moltiplicano (da 31 a 48), sono introdotte materie esclusive regionali, ma con riserve parziali allo stato che è chiamato a disciplinare parte delle materie, la regione dovrebbe completare, riproponendo così in sostanza la "competenza concorrente" che il legislatore si vanta di aver abolito: tutt'altro, si introducono concetti nuovi e non ancora vagliati in cui lo stato si contende le materie con le regioni, dettando ora le "norme generali e comuni", ora le "disposizioni di principio", ora imponendo interessi nazionali o sovranazionali su quelli regionali, ora semplicemente dettando una parte della disciplina (cfr. U. De Siervo, "I più chediscutibili contenuti del progettato art. 117 della costituzione", su [osservatoriosullefonti.it](http://osservatoriosullefonti.it), 1/2016). In più, come detto sopra (punto 4, b), il Governo può esercitare con iniziativa legislativa una supremazia e chiamare a sé materie pur di esclusiva competenza regionale. La modifica non ha voluto toccare statuti e competenze delle cinque regioni a statuto speciale per il veto posto dai parlamentari rappresentanti di quei territori, consegnandoci così un sistema che costa miliardi di euro ogni anno ed una disparità ora intollerabile, e da tempo comunque priva di ragioni, rispetto alle spogliate regioni ordinarie: gli statuti speciali potranno esser modificati solo con "intesa" con i loro consigli, mentre oggi basta che siano "sentiti"; tutto il

capo IV del ddl non si applica, mentre si applica il potere di espandere ulteriormente le loro competenze.

L'incoerenza del ddl costituzionale si somma così al suo chiaro intento di riduzione delle garanzie e dell'equilibrio delle funzioni e di separazione dei poteri, di esaltazione dell'esecutivo senza i lacci delle garanzie e del pluralismo, dei limiti al potere, chiunque lo detenga. La "Nuova Costituzione Renziiana" si qualifica come il più determinato e sgangherato attacco al costituzionalismo democratico, intento reazionario un po' guascone e un po' golpista che dobbiamo respingere senza tentennamenti.

# La crisi del diritto civile e costituzionale nel capitalismo europeo



Hyperpolis.it

## La crisi del diritto civile e costituzionale nel capitalismo europeo e occidentale

28 maggio 2015, ore 15.00 - 19.00  
Firenze, piazza dei Ciampi 11

relatori

**Emiliano Brancaccio** - docente economia politica Univ. Sannio  
**Umberto Breccia** - ord. diritto civile Univ. Pisa  
**Cesare Salvi** - prof. diritto civile Univ. Perugia  
**Massimo Villone** - prof. diritto costituzionale Univ. di Napoli Federico II

introduzione e coordinatore

**Roberto Passini** - avvocato Hyperpolis.it  
**Paolo Solimeno** - avvocato G.D. Firenze

a partire dal volume di Cesare Salvi  
"Capitalismo e diritti civili. Il nuovo diritto del Codice civile e il diritto europeo"  
ed. Il Mulino 2012

Il convegno vuole affrontare temi di grande importanza che stanno al centro del dibattito giuridico dell'ultimo trentennio:

- il problema del rapporto tra Costituzione italiana e diritto europeo e la conseguente disapplicazione della legge nazionale senza un'adeguata dibattito politico e con l'effetto determinante della giurisprudenza della Corte costituzionale;

- l'attuale affermazione della ideologia e delle politiche economiche neo-liberiste negli ordinamenti giuridici europei e il loro effetto sugli ordinamenti nazionali e sul loro assetto costituzionale;

- la trasformazione del principio di economia e della libertà d'impresa sui principi sociali e lavorativi costituzionali;

- la progressiva neutralizzazione della Corte Costituzionale italiana per le politiche economiche e finanziarie neoliberali, diversamente all'esempio della Corte di Karlsruhe, con conseguente compromissione e indebolimento del "principio sociale" previsto in Costituzione.

I relatori del convegno - i professori Emiliano Brancaccio, Umberto Breccia, Cesare Salvi e Massimo Villone - sono tutti ben noti e di indiscusso valore scientifico ed accademico, oltre ad essere protagonisti del dibattito politico, italiano ed europeo, in questi tempi.

Per la formazione degli accordi si invita che favorisca il dibattito e il confronto.

www.giuristidemocratici.it    giuristidemocratici@hyperpolis.it    www.hyperpolis.it

Lo scorso 28 maggio a Firenze si è tenuto il convegno "La crisi del diritto civile e costituzionale nel capitalismo europeo" organizzato da Hyperpolis e dai Giuristi Democratici fiorentini.

Questo il programma del dibattito che può essere riascolato integralmente su <http://livestream.com/accounts/5370066/events/407934>

Emiliano Brancaccio – docente economia politica Univ. Sannio  
Cesare Salvi – prof. ord. diritto civile Univ. Perugia  
Massimo Villone – prof. ord. diritto costituzionale Univ. di Napoli Federico II

introducono e coordinano:

Roberto Passini avvocato, Hyperpolis.it

Paolo Solimeno avvocato, coord. G.D. Firenze

a partire dal volume di Cesare Salvi "Capitalismo e diritto civile. Itinerari giuridici dal Code civil ai Trattati europei", ed. il Mulino 2015

Il convegno ha voluto mettere a confronto le diverse fonti, interne e sovranazionali, dei principi generali del diritto civile italiano alla luce della sua evoluzione storica nel contesto sociale, economico e istituzionale.

L'analisi ha perciò ad oggetto il diritto costituzionale italiano ed il diritto dell'Unione Europea e le loro interazioni con gli aspetti fondamentali del diritto civile contemporaneo: la garanzia delle libertà economiche, la protezione dei dati personali, il c.d. "biodiritto", le trasformazioni della famiglia, i beni comuni, la Carta dei diritti dell'Unione.

---

## **Jobs Act: l'incerto equilibrio tra flessibilità e sicurezza – un saggio di Martina Cataldi**



Il disegno di legge governativo intende dare una delega ampia al governo per riformare i contratti di lavoro, gli ammortizzatori sociali e le politiche per l'impiego. In un approfondito studio di **Martina Cataldi** (Univ. Piemonte Or.) emerge come l'intervento del governo Renzi, aggiungendosi al

DL 34/2014, introdurrebbe ulteriore flessibilità e come – scrive l'autrice nelle conclusioni – *“nell'incerto equilibrio tra flessibilità e sicurezza, pende ancora troppo verso la flessibilità, lasciando mano libera all'insicurezza che riesce così a penetrare in maniera sempre più invasiva nella vita di chi cerca lavoro”*.

Il saggio su <http://www.costituzionalismo.it/articoli/485/>

---

## **La riforma del bicameralismo: per un diverso rapporto tra istituzioni e cittadini**



*Il progetto governativo di riforma costituzionale sacrifica la rappresentatività delle istituzioni e l'indipendenza degli organismi di garanzia, ma sarebbe possibile una diversa configurazione del bicameralismo? L'unità dell'indirizzo politico può convivere con la tutela delle minoranze? Gli spazi di confronto dialettico sono destinati a ridursi? Una riflessione in difesa dei principi del costituzionalismo mentre in Senato si vota in tempi serrati una riforma che sembra volerne il superamento.*

di Maurizio Pagano

La proposta di riforma del bicameralismo paritario attualmente in discussione pare, a un primo sguardo, differenziarsi sensibilmente dai progetti di riforma della Costituzione che, negli ultimi decenni, sono stati avanzati, discussi e, ad eccezione di revisioni parziali, respinti. Potrebbe sembrare infatti che essa non voglia modificare in profondità l'architettura istituzionale disegnata dalla Carta del 1947, ma solo porre rimedio alle disfunzioni che, secondo ampi settori dell'opinione pubblica, sarebbero dovute alla divisione del Parlamento in due rami che esercitano le stesse funzioni. L'obiettivo di garantire una maggiore accuratezza nella produzione legislativa attraverso un doppio esame dei disegni di legge pare risolversi in un mero rallentamento della procedura quando le assemblee chiamate a svolgere questa funzione presentano la stessa composizione. D'altra parte, essendo attribuito a entrambe le Camere il potere di dare e revocare la fiducia all'esecutivo, una differenziazione nella loro durata (come quella prevista dalla prima formulazione dell'art. 60 Cost., di fatto mai applicata e infine modificata dalla legge Cost. del 9 febbraio 1963) o nelle modalità di elezione rende più difficile la formazione di una maggioranza parlamentare e conseguentemente più incerta l'investitura e la stabilità dei Governi, come è dimostrato dagli effetti della riforma elettorale n. 270 del 2005.

Ma un progetto di riforma che fosse realmente limitato alla correzione di questi elementi disfunzionali e non mirasse a intaccare il disegno generale dell'ordinamento repubblicano, dovrebbe muovere da un attento esame del ruolo che la Carta attribuisce al Parlamento e delle varie funzioni di cui tale ruolo si compone, e proporre quindi una distribuzione dei vari momenti del lavoro parlamentare che elimini inutili sovrapposizioni tra le due Camere e valorizzi invece la specializzazione di ciascuna, connettendola ai rispettivi criteri di composizione.

Il disegno attualmente all'esame del Parlamento propone invece di concentrare nella Camera dei Deputati tutte le funzioni che il dettato costituzionale ora in vigore attribuisce a entrambe le Camere, con la conseguente perdita dei possibili benefici derivanti da una distribuzione dei compiti che, nel rispetto dell'attuale forma di governo e dei principi generali ad essa sottesi, voglia restituire al Parlamento un ruolo cardinale, adattandolo alle trasformazioni occorse nella società e nel funzionamento del sistema politico. Secondo un'idea che in parte riprende proposte discusse dall'Assemblea Costituente, ma senza riflettere sufficientemente sulle ragioni del loro insuccesso, un Senato delle Autonomie dovrebbe affiancare la Camera dei Deputati in alcuni compiti e, in particolare, nella legislazione su determinati temi, e svolgere alcune altre funzioni derivanti dalla nuova configurazione del rapporto tra Stato e autonomie locali, che dovrà essere introdotto dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Una piena comprensione di questi ultimi aspetti richiederebbe perciò un confronto con le proposte relative al Titolo V, che esula dagli obiettivi del presente articolo.

Rispetto alla capacità del Senato prefigurato dal disegno di riforma di funzionare come elemento di collegamento fra centro e periferia, è comunque possibile fare due considerazioni. La prima è che il meccanismo che prevede l'accesso al Senato di due sindaci eletti in ciascuna Regione da un collegio formato dagli altri sindaci non sembra in grado di costruire un valido veicolo di trasmissione della volontà politica dei territori, non essendo prevista alcuna sede nella quale il sindaco eletto Senatore possa prendere contatto con le altre amministrazioni comunali da lui rappresentate, conoscerne i problemi e i bisogni ed essere efficacemente responsabilizzato rispetto ad esse. Inoltre il diritto dei sindaci delle città capoluogo di Regione e Provincia autonoma di entrare a far parte del Senato anche senza un'investitura da parte degli altri sindaci della Regione introduce un elemento di forte disomogeneità nella rappresentanza dei territori, differenziando di fatto le

modalità con cui i cittadini concorrono alla formazione di un organo costituzionale, ossia gli uni in modo diretto, gli altri in modo indiretto, e questo non può non apparire lesivo del principio di uguaglianza nella titolarità e nell'esercizio dei diritti politici da parte dei cittadini. D'altra parte, l'adozione di un modello di rappresentanza delle Regioni coerente e di sperimentata efficacia, come quello alla base del *Bundesrat* tedesco, non pare una scelta opportuna in assenza di un vero federalismo, visto anche che la proposta di riforma del Titolo V mira a ridimensionare il campo d'azione a disposizione delle Regioni.

Se i criteri proposti per la formazione del Senato non sembrano soddisfare l'esigenza di dare rappresentanza agli enti locali – che potrebbe essere altrimenti conseguita elevando la Conferenza Stato-Regioni a organo ausiliario con funzioni consultive e di iniziativa legislativa –, le maggiori perplessità riguardano la razionalità generale del disegno riformatore, il significato e il valore degli scopi che si prefigge.

Nell'insieme delle argomentazioni portate avanti a difesa del progetto si possono riscontrare quelle retoriche dell'efficienza che da decenni accompagnano le principali iniziative politiche, soprattutto in campo istituzionale, e di cui l'opinione pubblica italiana dovrebbe avere ormai imparato a riconoscere le ambiguità e le insidie. Se per efficienza s'intende l'accresciuta capacità di conseguire determinati scopi da parte di un dato processo o sistema, allora è chiaro come nessuna argomentazione possa porre al centro l'efficienza, ma debba piuttosto dimostrare, innanzi tutto, il valore degli scopi che si propone di massimizzare e, secondariamente, la capacità della soluzione proposta di adempiere a tale compito. Il primo problema, oltre ad avere una precedenza logica rispetto al secondo, è anche quello che, riferito al tema qui discusso, consente di legare l'elaborazione di progetti di cambiamento a una seria

riflessione sulla recente storia politica del Paese.

Se tra gli obiettivi di una riforma costituzionale c'è quello di rendere più trasparente e partecipata l'investitura dell'esecutivo, è possibile che un superamento del bicameralismo paritario, che attribuisca a una sola camera il potere di dare la fiducia al governo, incoraggi il sistema politico a trovare assetti e regole che favoriscano, nel rispetto della forma di governo parlamentare, una maggiore aderenza dei processi di formazione degli schieramenti parlamentari alla volontà politica espressa nel voto popolare. Ma è anche necessario che, nel decidere quale forma dare al nuovo bicameralismo, ci si preoccupi di trovare i modi affinché le funzioni del Parlamento che non concorrono alla determinazione dell'indirizzo politico siano esercitate nel rispetto delle minoranze e rispondano a una rappresentanza politica più ampia e plurale di quella che trova spazio nei sistemi elettorali orientati a criteri disproportionali e competitivi. Dopo l'abbandono del metodo proporzionale si è infatti assistito a una certa difficoltà del Parlamento nell'esercitare le funzioni di controllo e garanzia in maniera autonoma dall'indirizzo politico della maggioranza. Al tempo stesso la semplificazione della dialettica tra maggioranza e opposizioni e l'eccessiva insistenza sul problema della governabilità ha portato a un progressivo impoverimento del ruolo del Parlamento anche nella funzione di indirizzo politico, che è svolta spesso come mera ratifica delle decisioni dell'esecutivo e non come elaborazione aperta e discorsiva delle proposte dell'assemblea, del Governo e di tutti gli altri soggetti titolari del diritto di iniziativa legislativa. La scelta di un bicameralismo imperfetto attento alle esigenze suddette potrebbe perciò essere il vero rimedio alle tante anomalie determinate dalle scelte politiche che, in materia elettorale e nella prassi parlamentare, sono state adottate allo scopo di favorire la governabilità ma senza prestare attenzione agli effetti che esse potevano produrre sull'equilibrio generale del sistema istituzionale. Da questo

punto di vista la riforma della Costituzione potrebbe rappresentare non la negazione ma, al contrario, la riaffermazione di alcuni dei principi che negli ultimi vent'anni sono stati disattesi e che ora possono trovare applicazione in una forma che, potendo coesistere con un efficace concorso del voto popolare alla determinazione della maggioranza parlamentare e quindi alla designazione dell'esecutivo, aggiunga nuovi spazi all'esercizio dei diritti politici.

È invece da respingere l'idea che l'efficienza vada cercata in una velocizzazione dei processi decisionali. È stato infatti osservato e ampiamente dimostrato come questo problema non sussista e come nel Parlamento italiano la velocità della legislazione non sia mai ostacolata dall'obbligo della doppia lettura né da altri aspetti strutturali. A ciò si devono forse aggiungere alcune considerazioni sugli effetti negativi prodotti da un'attività legislativa frenetica, spesso diretta dalle decisioni dell'esecutivo e caratterizzata perciò dalla chiusura degli spazi di discussione. Se l'analisi di questo fenomeno mette da parte le retoriche con cui la classe politica si autopromuove come attiva e laboriosa, e rivolge invece la propria attenzione al funzionamento reale dei tanti ambiti che la legge disciplina e organizza, si vede bene come una moltitudine di interventi legislativi parziali, irragionevoli, assunti sulla base di considerazioni contingenti e particolaristiche e quasi mai fondati su un attento studio dei problemi in oggetto, si sedimenti nel tempo costruendo un quadro normativo frammentario ed incoerente, che complica enormemente il lavoro e le attività dei soggetti che ad esso devono fare riferimento: l'amministrazione, la giustizia, i servizi sociali, sanitari, scolastici, i soggetti del mondo del lavoro e dell'economia e i cittadini stessi che devono assumere decisioni importanti e programmare la propria vita. In altre parole, se l'efficienza dell'attività parlamentare è fatta consistere nella velocità e quantità della produzione legislativa, la conseguenza non può che

essere una diffusa inefficienza degli ambiti sociali e istituzionali che da quella legislazione dipendono.

Le poche considerazioni fin qui svolte suggeriscono l'opportunità di ricercare le inefficienze dell'attuale funzionamento delle assemblee legislative non tanto nella quantità di decisioni prese quanto piuttosto nella loro qualità, intesa non in un'accezione generica, ma in quella specifica che il dettato costituzionale prescrive, cioè nell'implementazione di quei diritti civili, politici e sociali il cui esercizio, accompagnato dall'"adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" (art. 2), è considerato la condizione per il "pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3). Come fa intendere la formulazione stessa dell'art. 3 appena citato, gli obiettivi programmatici della Costituzione non sono cosa distinta dalle procedure incaricate di portarli a compimento. Il circolo virtuoso che deve connettere l'ampliamento dei diritti alla partecipazione politica non è compatibile con meccanismi istituzionali che alla discussione ed elaborazione delle idee sostituiscono la competizione tra gruppi dirigenti e mettono i vincitori nella posizione di poter ignorare le opinioni delle minoranze e influenzare in modo decisivo gli organi di controllo e garanzia.

Se negli ultimi decenni il Parlamento italiano ha mostrato delle inefficienze, esse consistono proprio nell'incapacità di apprendere e farsi interprete delle istanze più avanzate che hanno preso forma nel dibattito fra i cittadini e nei tanti conflitti che, interessando i campi più diversi, hanno avuto come obiettivo comune l'ampliamento dei diritti e la possibilità di orientare l'attività economica e l'impiego delle risorse in direzione di un accrescimento dell'"utilità sociale" e del rispetto della "sicurezza", della "libertà", e della "dignità umana" (art. 41). Il dinamismo del mondo del

lavoro e della cittadinanza più attiva ed impegnata ha espresso bisogni e prodotto saperi e competenze che la politica ha ignorato, preferendo chiudersi in un linguaggio sclerotizzato, fondato sulla ripetizione di poche parole-chiave, di fatto prive di qualsiasi significato, ma capaci di evocare, proprio grazie alla loro inconsistenza semantica, lo spettro minaccioso di una 'necessità', sempre incombente ma mai veramente chiarita nelle sue ragioni e nei suoi principi, utile a giustificare le scelte più regressive e completamente disancorata dagli obiettivi programmatici della Carta Costituzionale.

Perché la politica ritrovi la capacità di accrescere le proprie competenze e rinnovare e arricchire il bagaglio concettuale necessario a interpretare i nuovi bisogni, occorre che il Parlamento riacquisti la sua importanza e quella capacità di conoscenza ed elaborazione che è possibile solo rivitalizzando la varietà delle sue funzioni di studio, vigilanza, inchiesta, sottraendole al monopolio di poche forze politiche, e servendosene per la preparazione e l'assunzione delle decisioni di volta in volta sottoposte al suo esame. Un modo efficace per favorire l'interscambio tra i vari momenti dell'attività parlamentare, conservandone l'autonomia, può essere offerto da un superamento del bicameralismo paritario che riservi alla sola Camera dei Deputati il compito di votare la fiducia al governo e garantire l'attuazione dell'indirizzo politico, ma che prescriva che il Senato, cui vanno affidate funzioni di studio, controllo e garanzia, sia eletto con un sistema che assicuri una rappresentanza più articolata e plurale di quella che, nella Camera dei Deputati, deve servire a dare stabilità all'esecutivo. A questo scopo, la Costituzione stessa dovrebbe stabilire i requisiti fondamentali per la legge elettorale del Senato, orientandosi verso un sistema proporzionale senza premi né sbarramenti.

La preferenza per questo modello non deve fondarsi sulla tradizionale considerazione secondo cui esso "fotografa" la

distribuzione delle opinioni tra i cittadini offrendone un'immagine in scala, fedele all'originale. Quest'ingenua rappresentazione si basa sull'assunzione secondo cui, nel voto, il corpo elettorale esprime in modo pieno e uniforme quella volontà politica che il sistema elettorale deve semplicemente tradurre nell'assegnazione dei seggi. Si vede bene come un'argomentazione di questo tipo converga paradossalmente con l'opinione di chi ritiene che la partecipazione dei cittadini alla vita politica del proprio paese debba ridursi al momento del voto e che ogni altra manifestazione di impegno debba essere trascurata e scoraggiata, se non addirittura repressa. In realtà il voto, pur essendo un elemento fondamentale e imprescindibile della vita democratica, rappresenta un'espressione parziale della volontà politica del cittadino e più ancora del complesso di pensieri, sentimenti e valori in cui essa si forma e si determina. Voti identici possono essere manifestazione di orientamenti e opinioni anche molto diversi ed è perciò necessario e utile che la decisione dell'elettore sia sempre problematizzata, sia dal confronto diretto con altri cittadini, sia dagli stimoli provenienti da un dibattito politico in cui le posizioni dei vari soggetti coinvolti siano continuamente indotte a chiarificare e illustrare le proprie implicite premesse, i valori di fondo, gli obiettivi di medio e lungo termine. All'interno di questo tessuto comunicativo, la cui ricchezza e complessità è misura della qualità democratica della vita politica, il sistema elettorale è uno degli elementi che orienta il cittadino nella determinazione del voto, interrogandolo attivamente e configurando le alternative su cui egli è chiamato ad esprimersi.

Una legge elettorale è adeguata se le opzioni che sottopone alla scelta del cittadino sono tali da consentire che l'esito del voto e la distribuzione delle preferenze condizionino l'assemblea in modo efficace e aderente alla specificità dei suoi compiti e delle sue modalità di funzionamento. Perciò, se una legge che incoraggia la formazione di alleanze che

concorrono per la conquista di una posizione di maggioranza, può apparire più adeguata alla formazione di un organo che ha il compito di attuare un programma in modo tendenzialmente stabile e coerente, il sistema proporzionale puro è quello che si presta nel modo più idoneo all'elezione di una Camera in cui la diversificazione delle posizioni concorre alla ricchezza e alla qualità del lavoro deliberativo, ma non rischia di alimentare il tatticismo delle forze politiche che contendono posizioni di potere e d'influenza.

La composizione pluralistica del Senato può essere valorizzata, innanzi tutto, riservando ad esso alcune delle prerogative che la Costituzione attribuisce a entrambe le Camere o al Parlamento in seduta comune, mantenendo le percentuali già prescritte per l'adozione delle decisioni. Tali funzioni dovrebbero essere scelte tra quelle che coinvolgono il Parlamento nell'attività degli organi di garanzia costituzionale o nell'organizzazione di altri poteri dello Stato, e quelle per le quali è possibile e opportuno che siano esercitate in maniera autonoma rispetto all'indirizzo politico del Governo: concessione dell'amnistia e dell'indulto (art. 79), ratifica dei trattati internazionali (art. 80), inchieste parlamentari (art. 82), messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica (art. 90), autorizzazione a procedere penalmente nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri "per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni" (art. 96), elezione di un terzo dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 104), elezione di cinque giudici della Corte Costituzionale (art. 135).

Una coerente applicazione del criterio sopra esposto richiederebbe che un'apposita norma costituzionale prescrivesse che anche le Commissioni di vigilanza, istituite con legge ordinaria, fossero di competenza esclusiva del Senato e che gli organi di nomina parlamentare presenti nelle Autorità Amministrative Indipendenti ricevessero la propria

investitura dalla seconda Camera.

Per quanto riguarda la revisione della Costituzione e l'approvazione delle altre leggi costituzionali, il mantenimento della procedura già prevista dall'art. 138 non dovrebbe limitare la capacità del Senato di bilanciare, con la sua composizione a base proporzionale, l'influenza decisiva della maggioranza della Camera. Qualora tuttavia si volesse affidare questa prerogativa esclusivamente al Senato, sarebbe necessario che la procedura fosse rivista in modo che la garanzia di un'attenta e accurata decisione, che oggi è resa possibile dalle quattro letture, possa essere assicurata da una diversa configurazione del meccanismo di decisione e approvazione, che può interessare la ripetizione del voto in due legislature diverse e le quote stabilite per la votazione nelle diverse letture.

Può essere considerata parte dei compiti di garanzia e di difesa dell'equilibrio generale del sistema anche la prerogativa di stabilire la legge elettorale della Camera dei Deputati, che dovrebbe essere affidata al Senato, in modo che l'eventuale scelta dei criteri disproportionali su cui strutturare la competizione per la guida dell'esecutivo sia sottratta alle considerazioni tattiche della maggioranza uscente ed esprima invece un orientamento che goda di un consenso più largo.

L'attribuzione dell'elezione del Presidente della Repubblica al più ampio collegio composto dal Parlamento in seduta comune e dai delegati dei Consigli regionali, è una delle ragioni che fanno ritenere opportuno che il numero dei Senatori sia superiore a quello dei Deputati. Questa prescrizione, che contraddirebbe sia le disposizioni costituzionali ora in vigore, sia le proposte di riforma attualmente in discussione, si adatta meglio alle funzioni e ai criteri di formazione attribuiti ai due rami del Parlamento. La Camera dei Deputati, incaricata di portare a termine i processi deliberativi in modo da assicurare l'unità e la coerenza dell'indirizzo

politico, può trarre vantaggio da una drastica riduzione del numero dei suoi membri e dal conseguente snellimento delle sue procedure. Viceversa, la necessità di garantire una rappresentanza più ampia e articolata possibile raccomanderebbe un numero relativamente alto di Senatori (pari o superiore a quello attuale), che sarebbero così nelle condizioni di esercitare con attenzione e dedizione gli speciali compiti loro attribuiti, in particolare le attività di approfondimento e discussione con le quali il Senato contribuisce al processo legislativo ordinario.

Rispetto a quest'ultimo aspetto sarebbe necessario che un approfondito esame di carattere tecnico ne progettasse in dettaglio il funzionamento, prestando attenzione a tutte le possibili disfunzioni che una procedura, che coinvolge ambedue le Camere, ma affida alla sola Camera dei Deputati il potere di assumere, nella maggior parte dei casi, la decisione finale, potrebbe presentare; in particolare è da evitare il rischio che talune ambiguità del disposto normativo rendano possibile una competizione tra le due Camere, foriera di pericoli per l'equilibrio generale del sistema e destinata a snaturare la vera funzione della seconda Camera. In questa sede, ci si limiterà invece ad abbozzare alcune indicazioni di quello che potrebbe essere un modello per il funzionamento del processo di formazione delle leggi.

Innanzitutto, commissioni del Senato potrebbero lavorare in sede consultiva sui disegni di legge proposti da vari organi titolari del diritto di iniziativa e sottoposti all'esame del Parlamento. È fondamentale che il risultato del lavoro consultivo dei Senatori, che può consistere di una o più relazioni, piuttosto che esprimere l'opinione della maggioranza, si sforzi di evidenziare quali siano i punti di dissenso tra i vari gruppi e a quali principi e visioni facciano riferimento i diversi orientamenti, dando spazio il più possibile ai modi in cui ciascuna posizione risponde alle esigenze avanzate e messe in evidenza dalle altre.

Questo lavoro di studio ed elaborazione deve ovviamente poter coinvolgere anche personalità esterne dotate di speciali competenze nei campi di volta in volta in oggetto. La consulenza tecnica e il dibattito aperto tra una pluralità di punti di vista non sono metodi che si escludono a vicenda, ma devono, al contrario, integrarsi. Se infatti il parere tecnico aggiunge un indispensabile apporto di conoscenze, la possibilità che da esso emergano gli aspetti rilevanti per l'assunzione di una decisione dipende dalla varietà di schemi interpretativi al cui esame è sottoposto, ciascuno portatore di specifici interessi e orientamenti di valore. È per questa ragione che, in un sistema democratico, l'esecutivo non può rivendicare prerogative in ambito normativo sulla base delle competenze tecniche del suo collegio o del suo apparato. Tali competenze possono essere valorizzate solo se messe a confronto con le opinioni rappresentate in Parlamento, sia nelle attività consultive delle commissioni, sia nelle interrogazioni che devono tenersi nelle assemblee plenarie.

Si potrebbe inoltre disporre che, almeno in tutti quei casi in cui è possibile seguire una procedura normale, il Senato possa effettuare una prima lettura dei disegni di legge, nella quale approvare un testo in cui specifici segmenti siano redatti in più formulazioni tra loro alternative, ciascuna approvata da minoranze qualificate e supportata da una breve relazione che ne giustifichi il contenuto. Questa fase del processo decisionale offrirebbe la possibilità di creare convergenze motivate e trasversali tra gruppi distinti, anche minoritari, e di avanzare così una varietà di proposte già portatrici di un buon grado di elaborazione, che possono facilitare il lavoro della Camera dei Deputati, ampliando, al contempo, il ventaglio dei possibili esiti. D'altra parte, le incongruenze che un testo approvato in questo modo inevitabilmente presenterebbe, sarebbero comunque superate nella seconda lettura, in cui la Camera dei Deputati avrebbe il potere di emendare ulteriormente il testo al fine di dargli l'unità e la coerenza necessarie.

Non si dovrebbe neanche escludere che, in tutti quei casi in cui la stessa maggioranza della Camera ritenga opportuno e possibile promuovere un consenso più ampio su un determinato tema, essa conferisca al Senato, con un'apposita legge delega, la facoltà di portare a termine l'intera procedura, rinunciando alla seconda lettura. Una decisione come questa, che *prima facie* sembrerebbe una volontaria e poco probabile diminuzione delle proprie prerogative, potrebbe invece essere adottata per rispondere alla necessità di garantire, nei campi non strettamente legati all'attività di governo, una legislazione più stabile e duratura attraverso la ricerca di un accordo tra un numero più elevato di parti politiche. I vantaggi funzionali che una simile procedura presenterebbe già nel momento stesso del suo svolgimento, non sarebbero limitati all'alleggerimento del lavoro complessivo della Camera dei Deputati, ma riguarderebbero anche la stabilità della maggioranza di governo, che non vedrebbe la propria coesione minacciata dai dissensi e dalle convergenze trasversali che possono prendere forma in campi della legislazione circoscritti e non influenti sulla direzione politica dell'esecutivo.

Ulteriori disposizioni potrebbero stabilire delle materie di competenza esclusiva del Senato o prescrivere in alcune altre il dovere di dare alle leggi l'approvazione di entrambe le Camere. Ma su questo punto, come sugli altri aspetti tecnici di cui si è appena fatta un'esposizione sommaria, non è utile dilungarsi senza un esame scientificamente approfondito delle idee qui proposte e della loro attuabilità.

Appare invece più importante chiarire meglio quali possano essere i criteri che dovrebbero informare la partecipazione del Senato alla funzione legislativa. La sottolineatura del carattere discorsivo dei processi democratici di decisione, e in special modo di quelli che, secondo il progetto tracciato in questo articolo, potrebbero essere affidati al Senato, non deve far ritenere che il modello che qui si sta cercando di

delineare abbia come meta ideale un tendenziale unanimismo ed escluda il conflitto tra posizioni reciprocamente esclusive e concorrenti. Al contrario, come si è visto, le procedure prima proposte per il funzionamento delle commissioni consultive del Senato e per la prima lettura dei disegni di legge, non avendo come obiettivo la conclusione del processo decisionale, dovrebbero mirare a rendere trasparente il significato e le ragioni dei dissensi su cui si svolge il confronto politico.

Per capire quale possa essere il valore aggiunto di una chiarificazione dialettica delle posizioni, che si compie non nelle sedi informali della propaganda politica e dell'informazione giornalistica, ma in seno allo stesso processo decisionale e in un consesso caratterizzato da un forte pluralismo, occorre richiamare quanto già detto rispetto all'impovertimento linguistico, ideale e programmatico, che ha interessato le forze politiche negli ultimi decenni. Gli strumenti della comunicazione politica, sempre più concentrati sulla costruzione dell'immagine della *leadership*, e la diffusione pervasiva di un *mainstream* culturale e politico dominato dal motivo puramente verbale dell'"innovazione", ma di fatto impermeabile a una contestazione dei rapporti di potere e degli assetti distributivi, hanno consentito che le principali forze politiche si chiudessero in una rigida autoreferenzialità, in cui le strategie comunicative portate a sostegno delle proprie azioni potevano e, in un certo senso, dovevano fondarsi su concetti, slogan, parole d'ordine, sottratti a ogni esame critico e di merito, e proprio per questo capaci di raccogliere intorno a sé un consenso generale, ovvio, aproblematico, con il risultato paradossale che soggetti politicamente contrapposti non si presentavano come portatori di idee e obiettivi differenti, ma contendevano tra di loro intorno alle rispettive capacità di farsi attuatori dei medesimi programmi. Per ragioni che sarebbe complesso indagare e approfondire, la parte più consistente e influente dei mezzi d'informazione, soggetta alla stessa egemonia culturale cui si faceva cenno prima, non si è

dimostrata capace di penetrare il nucleo opaco e apparentemente vuoto di questa omologazione e, nei modi in cui ha interrogato la politica, ha spesso reiterato il riferimento a gerarchie assiologiche vaporose e prive di radicamento nei bisogni dei cittadini.

Si capisce perciò quale arricchimento possa portare un processo decisionale che, incoraggiando in una prima fase la differenziazione delle posizioni e la chiarificazione e giustificazione delle reciproche opposizioni, non in modo astratto, ma in riferimento a concreti obiettivi normativi, dissolva i consensi apparenti e fasulli e riempia di significato i dissensi. L'eccedenza di contenuti che si produrrebbe portando a un elevato grado di compiutezza anche posizioni destinate ad essere bocciate dalla decisione finale, non è quell'inutile ingombro che il pensiero oggi dominante ritiene necessario annientare per promuovere l'efficienza, ma è, al contrario, la riserva con cui il processo decisionale oltrepassa la contingenza e si proietta negli sviluppi di lungo periodo della vita democratica e nei suoi orizzonti di progresso sociale, culturale e civile.

Un più ampio ventaglio di proposte può aiutare a migliorare la decisione della maggioranza, suggerendo possibili integrazioni al proprio disegno o, viceversa, costringendola a trovare risposte proprie alle esigenze portate avanti dagli avversari. Inoltre, la possibilità di convergenze, sia pure temporanee e parziali, tra gruppi distinti crea i presupposti perché, in consultazioni elettorali future, il sistema delle alleanze possa riconfigurarsi in base a considerazioni che abbiano a che fare con i contenuti più che con l'aritmetica dei voti e dei seggi, e offre a soggetti politici nuovi e fortemente minoritari lo spazio per verificare la praticabilità delle proprie proposte e la possibilità di incontro con altri settori della scena politica. Infine, un dibattito in grado di problematizzare continuamente le linee politiche generali e programmatiche di ciascun partito, commisurandone il

significato e il valore a compiti specifici e al confronto reciproco, può avere ragione delle ambiguità e delle rimozioni che in esse si sedimentano e che la comunicazione politica ordinaria consente invece di conservare. Sottoposte a questo dovere di continuo riesame – che non ne mortifica le radici teoriche, ma, al contrario, le approfondisce – le idee e le concezioni ispiratrici delle varie identità politiche possono interloquire con la vivacità di espressioni che vengono dalla cittadinanza e prendono forma nei comitati, nei movimenti e nelle reti, favorendo la formazione di un consenso elettorale sempre più fondato e consapevole.

Le trasformazioni già avvenute nei regolamenti e nella prassi parlamentari e quelle che potrebbero avere luogo per effetto delle riforme elettorali e delle altre proposte oggi in discussione, le prime miranti a una semplificazione della composizione politica della Camera, le seconde a un'ulteriore riduzione dell'autonomia di quest'ultima rispetto all'agenda del Governo, fanno ritenere poco probabile che processi di questo tipo possano avere luogo nella Camera dei Deputati, quale risulterebbe nel nuovo assetto. Né il Senato delle Autonomie potrebbe sopperire a questo difetto, essendo formato da figure che, costrette dai propri importanti uffici ad immedesimarsi in modo esclusivo nelle problematiche dei territori da loro amministrati, una volta giunte in una sede decisionale nazionale (peraltro secondo criteri di rappresentanza assai discutibili), non potrebbero farsi promotrici di una volontà politica di carattere generale, né tanto meno sviluppare una dialettica che problematizzi i presupposti delle posizioni concorrenti. L'una e l'altra cosa entrerebbero infatti in tensione con il carattere del loro mandato amministrativo, il dovere di fare riferimento a una dialettica politica aderente a esigenze locali e la responsabilità verso i propri elettori diretti.

Sembra perciò che l'insieme delle disposizioni previste dalla riforma, che dovrebbero, da un lato, immunizzare la funzione

di Governo dalla complessità di un dibattito parlamentare pluralistico, e dall'altro aprirla a un limitato confronto con istanze territoriali, possa trasformare la politica nazionale da spazio di discussione a sede di negoziazione tra organismi amministrativi monocratici, espressione di posizioni esclusivamente maggioritarie, più adatto a relazionarsi in via informale con centri di potere, gruppi di interesse e organi di *governance*, che non a rispondere del proprio operato di fronte a una cittadinanza attivamente impegnata a elaborare bisogni e idee. A tutto ciò occorre contrapporre proposte che, richiamandosi alla *ratio* che è già alla base del sistema bicamerale, ossia il bisogno di accuratezza della decisione, ne approfondiscano il principio in direzione di un più attento controllo sulla costituzionalità dei processi, di una sempre maggiore apertura degli spazi di discussione e di una più decisa attuazione dei diritti che la Carta stabilisce e promuove.

Agli elitisti di oggi che, come quelli di un secolo fa, pensano che il carattere di "camera alta" attribuito al Senato debba consistere nella sua estraneità ai meccanismi democratici di formazione e conquista del consenso, sostituiti dalla nomina da parte di soggetti già interni all'apparato dello Stato – siano essi monarchi, presidenti, amministratori centrali o locali – sarà così possibile rispondere che l'"altezza" del Senato, lungi dal dover derogare al principio democratico, può, al contrario, interpretarne gli elementi più qualificanti, ossia il pieno dispiegarsi di una prassi discorsiva in grado di rinnovare continuamente i quadri concettuali e valoriali dei soggetti coinvolti, senza pretendere di omologarne le opinioni, ma portando un arricchimento ideale e culturale a cui possono attingere tanto le decisioni presenti che i programmi per il futuro.

---

# Jobs Act e Costituzione: svolta autoritaria e riduzione dei diritti sociali nel programma del governo Renzi



## Jobs Act e Costituzione.

Svolta autoritaria e riduzione dei diritti sociali nel programma del governo Renzi (poi in autunno si cancella l'art. 18 St. Lav.).

di Paolo Solimeno

In questo scorcio di legislatura i due disegni di legge forse più rilevanti, su cui la maggioranza governativa vuol mostrarsi più impegnata, portano due numeri in sequenza: il n. 1428 è il “jobs act”, un ddl di delega al governo per ridisegnare i contratti di lavoro, gli ammortizzatori sociali e le politiche per l'impiego; il n. 1429 è la riforma costituzionale, un corposo intervento sulla Costituzione per

togliere funzioni ed elettività al Senato, rafforzare il governo e modificare il titolo V.

Le intenzioni dei due ddl sono molteplici, ma alcune senz'altro chiare: ridurre la rappresentatività delle istituzioni, dare mano libera all'esecutivo (chiunque vinca la lotteria con l'Italicum: le opposizioni che punterebbero su una politica economica e fiscale radicalmente diversa sono tenute fuori gioco), accrescere la flessibilità del lavoro e ridurre il peso degli ammortizzatori sociali sulla finanza pubblica, rendere gli organismi di garanzia (che vigilano sulla conformità dell'ordinamento ai principi costituzionali) omogenei al disegno governativo.

Nelle intenzioni – ovvero al netto degli emendamenti proposti da opposizioni interne o esterne alla maggioranza governativa che la pregiudiziale dei vincoli di bilancio ex art. 81 Cost. sta falciando già in Commissione Lavoro al Senato<sup>1</sup> – il “jobs act” vuol rendere più flessibile il lavoro, non investe un euro sugli ammortizzatori sociali (anche a causa del reperimento di fondi straordinari per la detrazione fiscale di 80 euro escogitata prima delle elezioni europee), ridisegna un po' i centri per l'impiego e altri strumenti per facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Strettamente legato al “jobs act”, anzi suo primo assaggio, è stato il DL Poletti, n. 34/2014, sul contratto a termine e sull'apprendistato che ha sostanzialmente liberalizzato il contratto a termine rendendolo acausale, ovvero cancellando le ultime disposizioni che ancora restavano a delimitarne l'utilizzo entro i limiti di una almeno dichiarata e dimostrabile connessione della scadenza del rapporto con esigenze organizzative e produttive (ora si può semplicemente apporre un termine ai contratti e farli durare con lo stesso lavoratore fino a 36 mesi, superabili in diversi settori o per

deroga contrattuale, e entro questo termine si può fare sino ad 8 rinnovi dello stesso contratto e un numero enorme di contratti, centinaia); quanto all'apprendistato si è tolto ogni vincolo formativo, lasciando però i vantaggi fiscali e di riduzione della retribuzione, un vero scandalo.

Non è di poco interesse vedere come un intervento su un tema così rilevante come il contratto a termine, rilevante in ogni paese europeo e non in tempi di spasmodica e miope ricerca della riduzione dei costi del lavoro per motivi concorrenziali

e quindi di redditività delle imprese<sup>2</sup>, sia stato approvato con decreto legge 34 del 20 marzo 2014 e presentato lo stesso giorno alla Camera che lo ha assegnato alla commissione Lavoro che lo ha esaminato e passato all'Aula dove l'esame è durato per sei sedute ed è stato approvato il 24 aprile 2014; dunque al Senato è stato nelle varie Commissioni Lavoro, Affari Costituzionali, ecc., dal 29 aprile al 5 maggio, quindi è andato in Aula ed è stato approvato, con modificazioni, il 7 maggio: pertanto è dovuto tornare alla Camera nel nuovo testo approvato dal Senato, nuovi esami in Commissioni e approvazione definitiva il 15 maggio 2014. Questi, se c'è una volontà politica e una maggioranza che sostiene l'indirizzo governativo, i tempi di approvazione ripeto con modifiche. Velocizzarli vuol dire impedire il dibattito pubblico.

Contro queste disposizioni, dopo un tentativo ostruzionistico dei parlamentari di Sel e M5S, si sono levate molte critiche ed è stata presentata una denuncia di infrazione di direttiva comunitaria alla Corte di Giustizia dell'UE da parte dell'associazione nazionale dei Giuristi Democratici. Nella denuncia dei G.D. si evidenziano i chiari profili di violazione della direttiva sui rapporti a termine, n. 1999/70, che furono valutati già nel 2000 quando i radicali proposero

una abrogazione radicale della legge 230/1962 che avrebbe negato la tutela chiesta dalla direttiva, non diversamente da quanto fa il DL 34 rispetto alle disposizioni dirette a disincentivare il fenomeno: ebbene, la Corte costituzionale dichiarò allora non ammissibile quel referendum perché avrebbe lasciato il nostro ordinamento in contrasto palese con la normativa comunitaria. Altro parametro interessante è quello dell'ordinamento greco che pure aveva un limite solo temporale (di 24 mesi) all'utilizzo del contratto a termine e che ugualmente è stato ritenuto illegittimo da due sentenze della Corte di giustizia europea<sup>3</sup>.

In sostanza con queste innovazioni si attua a) la cancellazione definitiva di ogni necessario riferimento a "ragioni oggettive" che giustifichino l'assunzione a tempo determinato invece che indeterminato; né serviranno "ragioni oggettive" che giustifichino la proroga consentita fino a 8 volte consecutive per ciascun contratto; b) l'eliminazione di alcun limite al numero di contratti sottoscrivibili: i GD nella denuncia ipotizzano "un primo contratto di 14 giorni e 8 successive proroghe di due giorni per un totale di 30 giorni complessivi: sarebbero ben possibili 36 successivi contratti (purché intervallati da almeno 10 giorni non lavorati) e 288 proroghe tra le medesime parti sulla stessa posizione lavorativa senza alcuna ragione oggettiva che giustifichi l'assunzione precaria"; inoltre, fanno notare, manca "per larga parte dei lavoratori italiani anche un qualsivoglia termine massimo di utilizzabilità con tale tipologia contrattuale precaria e l'assenza comunque di termini certi, in quanto anche per le tipologie contrattuali per cui la legge dispone il tetto dei 36 mesi esso è sempre derogabile tramite accordo sindacale".

Il risultato è che il datore di lavoro – che purtroppo comunque non assumerà, ma se volesse – potrà assumere il lavoratore prima come apprendista con grandi risparmi e senza formarlo<sup>4</sup>, poi fargli contratti a termine per altri 36 mesi e infine usare il contratto “Ichino” che prevederà probabilmente un patto di prova fino a tre anni. Il precariato si estende a fette importanti della vita lavorativa.

A fronte di ciò, come detto, nel ddl 1428 non sono previste forme di ammortizzatori sociali estese a tutte le forme di contratto, ovvero per disoccupazione di ogni provenienza, ma anzi si aggravano le limitazioni esistenti dopo la riforma Fornero legge 92/2012. Inoltre si accentua la tendenza assicurativa del sistema di ammortizzatori, legandolo alla carriera contributiva del lavoratore, invece di farlo gravare sulla fiscalità (o contribuzione) generale. Le risorse per le politiche attive restano inalterate, nel ddl si pensa solo ad un riordino organizzativo, quando piuttosto l’Ente pubblico ISFOL denuncia chiaramente il livello irrisorio di risorse dedicate dallo stato italiano alle politiche attive per l’impiego ([www.isfol.it](http://www.isfol.it), studio del 14.3.2014).

Altro intervento davvero dirompente (ma, va da sé, a costo zero) è il “compenso orario minimo” che sembra introdurre un sistema generalizzato per evitare lo sfruttamento dei lavoratori in una fase di bassa occupazione, ma in realtà indebolisce lo strumento della contrattazione collettiva che già c’è: si finge infatti di dimenticare che nell’ordinamento italiano esiste già il “salario minimo” grazie alla giurisprudenza costituzionale e di merito che ha applicato l’art. 36 Cost. e la retribuzione sufficiente e proporzionata in ragione del lavoro prestato e delle esigenze del lavoratore. Introdurre un “compenso orario minimo” vuol dire dare una tutela ben minore e circoscritta e al contempo attaccare frontalmente la Contrattazione collettiva, superare

i CCNL.

Le critiche dei sindacati, dinanzi a prospettive di questa portata, sono molto tenere. Più decise quelle avanzate da alcune associazioni, fra cui i Giuristi Democratici: gli atti sono inutilmente acquisiti dalla Commissione Lavoro del Senato e si trovano su <http://www.senato.it/Leg17/4497>.

Veniamo alla proposta di “contratto a tutele crescenti” di cui si è parlato nei mesi scorsi: è un’idea di Pietro Ichino, noto docente di diritto del lavoro e senatore di Scelta Civica, trasfusa in un emendamento all’art. 4 del ddl 1428<sup>5</sup>. La proposta, vecchia di alcuni anni e simile ad altra degli economisti Boeri e Garibaldi, giunge ora in parlamento come emendamento e integrazione di peso al testo più in vista del governo Renzi e ha qualche chance di essere approvata, visto il viatico introdotto in sede di conversione del DL 34/14 sul contratto a termine<sup>6</sup> che sostanzialmente dice che quel progetto è fatto proprio dalla maggioranza.

L’idea di fondo di Ichino è di evitare che l’unico contratto a disposizione in questi tempi di crisi economica e occupazionale sia il contratto a termine (reso così agibile e invitante dal DL 34) e che il datore debba avere la possibilità di scegliere senza timore un’assunzione a tempo indeterminato da cui possa però recedere a piacimento nei primi 36 mesi: assomiglia molto ad un altro contratto a termine camuffato, in realtà. Lo strumento formale sarebbe la sospensione per i primi tre anni delle tutele dell’art. 18 Statuto Lavoratori (quel che resta dopo le modifiche della legge Fornero n. 92/2012), ipotesi su cui la segretaria CGIL Camusso ha già espresso un’apertura, per consentire al datore di recedere liberamente, dietro il pagamento di una lieve

sanzione al lavoratore, per ora si è proposto un'indennità pari a due giorni di retribuzione per ogni mese lavorato: così, nell'ipotesi peggiore, se si è lavorato tutti i 36 mesi a libera recedibilità, siamo circa a due mesi e mezzo di indennizzo, pari alla sanzione minima della legge 604/66 per il licenziamento illegittimo. Una sanzione davvero tenue.

✘ Questa ulteriore precarizzazione introdurrebbe una deroga corposa alla tutela del rapporto di lavoro, chiamando a tempo indeterminato un contratto che di fatto è a libera recedibilità per i primi 36 mesi. Per ora la previsione di Ichino è invisibile ai parlamentari del PD, lo stesso ministro Poletti teme ostacoli per la esplicita deroga all'art. 18, ma la previsione di questo nuovo tipo di contratto già nell'art. 1 della legge di conversione del DL 34/2014 non può non esser letta come un impegno ad andare avanti.

Comunque la normativa offre già oggi una flessibilità spinta e ammortizzatori sociali e politiche di formazione del tutto inadeguate, ben lontane dalla sbandierata flexicurity applicata in Danimarca e Olanda in cui quello che negli anni '90 era chiamato il "golden triangle" è appunto costituito non solo da flessibilità e mobilità del mercato del lavoro, ma anche dagli altri due poli indispensabili: un sistema di welfare solido ed esteso ad ogni forma di disoccupazione e politiche attive del lavoro che agevolano l'ingresso o il rientro nel mondo del lavoro. Il modello italiano non accenna a definirsi che nel primo elemento, la flessibilità, e scoprire che il Jobs act è basato su una costruzione del welfare "a costo zero" svela purtroppo la volontà di effettuare solo tagli, deregolamentazione, precarizzazione.

L'effetto sociale della flexicurity è ben diverso a seconda che il modello sia applicato così come suggeriscono le

esperienze Nord europee, oppure dimidiato, prendendo quel che si vuole (e si può): la sola flessibilità, ovvero la libera recedibilità del datore di lavoro, unita ad un intervento sugli ammortizzatori sociali a costo zero (quindi con nessun rafforzamento degli strumenti esistenti, ma solo con scarse rimodulazioni ed un risparmio sulla fiscalità generale che ne ridurrà il finanziamento) provocherà un impoverimento della classe lavoratrice.

✘ Il bilanciamento del modello sarebbe invece la sua forza: lavori meno stabili, non per la vita, ma con chance di riqualificazione e formazione, ammortizzatori generalizzati e vincolati all'impegno del lavoratore nel proprio reinserimento, agevolazioni all'assunzione, hanno in fondo effetti redistributivi e sostengono la domanda favorendo gli investimenti nel settore produttivo. Se si priva il sistema del sostegno ai disoccupati si impoverisce una categoria illudendosi di arricchire l'altra, è il modello neoliberista che ha già dato prova di essere fallimentare proprio perché squilibrato.

Quando in autunno si riprenderà l'esame del ddl 1428 – e poi dei decreti delegati da approvare entro sei mesi dalla delega – si sarà ormai approvato in prima lettura sia al Senato che alla Camera un progetto di riforma costituzionale che farà percepire come indebita intromissione ogni critica parlamentare al volere del governo [*dopo la pubblicazione esce un allarmato commento di Piergiovanni Alleva che denuncia il frontale contrasto del ddl con l'art. 76 Cost.: <http://ilmanifesto.info/jobs-act-il-parlamento-fuori-gioco/> ]: forse il vero obiettivo di questa stagione di cronoprogrammi, tagliole, canguri e date fisse per lo stravolgimento dell'assetto istituzionale democratico è proprio la delegittimazione della dialettica parlamentare e*

sociale, la ricerca del consenso attraverso il dialogo diretto con i cittadini, senza intermediazioni, per cui le riforme basta annunciarle ed ogni ostacolo è contro il bene della nazione.

---

1<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=ListEmendc&leg=17&id=44250>

2Un'accurata, anche se ideologica, analisi della situazione in Europa (prima del dl 34/2014 italiano) su [http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/16473delconte\\_fratell.pdf](http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/16473delconte_fratell.pdf)

3Il testo integrale della denuncia con tutti i riferimenti normativi e giurisprudenziali è su [http://www.giuristidemocratici.it/post/20140401200444/post\\_html](http://www.giuristidemocratici.it/post/20140401200444/post_html)

4Un emendamento al ddl 1428 proposto da Ichino all'art. 4, comma 1, introdurre questa "sanzione": «e-bis) in materia di apprendistato previsione, quale sanzione per l'inadempimento grave dell'obbligo di formazione di cui sia responsabile esclusivamente il datore di lavoro, della conversione del contratto di apprendistato in contratto di lavoro ordinario a tempo determinato, il cui termine finale coincide con quello originariamente previsto per il periodo di apprendistato.»

5«1. Il Governo è delegato ad adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge un decreto legislativo contenente un testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro, con la previsione del contratto di lavoro a tempo indeterminato a protezione crescente, senza alterazione dell'attuale articolazione delle tipologie dei contratti di lavoro, secondo i criteri che seguono:

a) la nuova disciplina legislativa deve essere redatta in modo da allinearsi agli standard stabiliti dalle direttive europee e dalle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia, e da soddisfare i requisiti di semplicità e chiarezza indicati nel Decalogue for Smart Regulation emanato il 12 novembre 2009 dal Gruppo di studio di alto livello incaricato della sua predisposizione dalla Commissione Europea, in particolare i requisiti dell'agevole lettura da parte di tutti i destinatari della disciplina stessa e dell'agevole traducibilità in lingua inglese;

b) la nuova disciplina legislativa deve essere redatta in forma di novella degli articoli da 2082 a 2134 e da 2239 a 2245 del Codice civile, avendosi cura di collocare il più possibile le nuove norme nella stessa posizione delle norme omologhe precedenti, in modo da rendere il più facile possibile il loro reperimento.».

Conseguentemente sostituire la rubrica dell'articolo con la seguente: «(Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico semplificato delle norme che disciplinano i rapporti di lavoro)»

6L'art. 1. dettato dalla legge di conversione n. 78/2014 dice: "Considerata la perdurante crisi occupazionale e l'incertezza dell'attuale quadro economico nel quale le imprese devono operare, nelle more dell'adozione di un testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro con la previsione in via sperimentale del contratto a tempo indeterminato a protezione crescente e salva l'attuale articolazione delle tipologie di contratti di lavoro..."

L'immagine del titolo è tratta da [www.corriere.it](http://www.corriere.it/foto_del_giorno/home/12_marzo_24/acciaio_1c711d98-759b-11e1-88c1-0f83f37f268b.shtml) [http://www.corriere.it/foto\\_del\\_giorno/home/12\\_marzo\\_24/acciaio\\_1c711d98-759b-11e1-88c1-0f83f37f268b.shtml](http://www.corriere.it/foto_del_giorno/home/12_marzo_24/acciaio_1c711d98-759b-11e1-88c1-0f83f37f268b.shtml)