

Una riforma da rifare

a cura di Jacopo Sce



FONDAZIONE
CESAR

Centro Europeo di Ricerche
dell'Economia Sociale e dell'Assicurazione

INDICE

PREMESSA: LA TORSIONE E LA ROTTURA	9
INTRODUZIONE: LE CINQUE W	15
Chi: i quattro saggi del centrodestra	15
Cosa: il progetto	18
Dove: molto in una baita, poco in Parlamento	19
Quando: la permanente transizione	19
Perché: esigenze reali, di parte, o scherzo costituzionale?	21
IL DISEGNO GENERALE DELLA RIFORMA	25
LA FORMA DI GOVERNO	29
Il Primo ministro e suoi ministri	32
Tutti a casa: ovvero il potere di scioglimento	33
Un nuovo Presidente	38
IL SISTEMA DELLE GARANZIE	41
I Presidenti di Camera e Senato	42
La Corte costituzionale	47
Le Autorità indipendenti	49
IL CAPO DELLO STATO	53
IL PARLAMENTO	61
La formazione delle leggi	61
Il Senato	68
IL TITOLO V E LA DEVOLUTION	73
CONCLUSIONI	81

Il 22 dicembre 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente approvò la Costituzione della Repubblica Italiana con 453 voti favorevoli e 62 contrari. All'annuncio del risultato, alcune persone presenti nelle tribune del pubblico intonarono l'inno di Mameli e tutta l'Assemblea in piedi lo riprese tra gli applausi.

Si giunse a quel risultato attraverso un intenso e proficuo lavoro avviato due anni prima con la costituzione di un ministero per la Costituente, che sviluppò una preziosa attività preparatoria, e proseguì successivamente dalla commissione dei 75, nominata nel luglio del 1946 in seno all'Assemblea Costituente con il compito di elaborare, redarre e presentare un progetto di costituzione. Su tale progetto l'Assemblea iniziò la discussione il 4 marzo 1947 e la concluse, come abbiamo visto, con l'approvazione del testo Costituzionale nel dicembre dello stesso anno.

Alla costruzione della nostra Carta Costituzionale parteciparono attivamente, nelle varie sedi in cui si svilupparono i lavori, giuristi prestigiosi (Jemolo, Forti, Mortati, Crisafulli, Calamandrei, Giannini), autorevoli esponenti delle diverse forze politiche (Dossetti, Moro, Fanfani, La Pira, Tupini, Togliatti, Nenni, Terracini, Marchesi, Lucifero, Basso, Orlando, Bozzi, Perassi), alti esponenti della burocrazia (Ruini, Piga, Azzariti, Piccardi); solo per citarne alcuni.

Molti furono i problemi da risolvere e rilevanti gli ostacoli da superare: basti ricordare la rottura del governo tripartito (maggio 1947) che, nel pieno dei lavori dell'Assemblea Costituente relegò, le sinistre all'opposizione, creando

una evidente lacerazione tra le forze politiche uscite vincitrici dalla guerra di liberazione.

Numerose le mediazioni ricercate ed i compromessi raggiunti: il più delle volte ad alto livello. Uno dei compromessi più significativi fu certamente quello di rinviare a momenti successivi l'attuazione di istituti previsti nella Carta: le regioni, la Corte Costituzionale, il Consiglio superiore della Magistratura, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. Anche se a molti anni di distanza, sono stati attuati ed hanno svolto, in varia misura, un ruolo determinante nella vita istituzionale, sociale e politica del nostro Paese.

Crediamo si possa affermare che la nostra Carta fondamentale ha sostanzialmente realizzato quella che è stata definita la funzione, forse la più importante, di una Costituzione: "fissare i presupposti della convivenza, cioè i principi sostanziali della vita comune e le regole di esercizio del potere pubblico accettati da tutti, posti perciò fuori, anzi, al di sopra della contesa politica (Zagrebel'sky)". Proprio per questo, è stata in grado di rappresentare un punto di riferimento unitario per la grandissima parte degli italiani; riferimento unitario che non è mai venuto meno, anche nelle fasi più aspre della lotta politica, e che ha consentito al nostro Paese di superare momenti di grave difficoltà.

Il 20 ottobre 2005 la Camera dei Deputati ha approvato, in seconda lettura, la radicale modifica (52 articoli) della seconda parte della Costituzione con 357 sì, 234 no e 5 astenuti. Analoga delibera ha assunto il Senato della Repubblica il 16 novembre con 170 voti a favore, 132 contrari e 3 astenuti.

Le scelte unilaterali poste alla base del progetto, le modalità con le quali è stato condotto il dibattito in Parlamento, caratterizzate da una totale indisponibilità ad accettare punti di incontro con l'opposizione sui temi fondamentali della riforma, hanno reso esplicito, se mai ve ne fosse stato bisogno, l'intento della maggioranza di sancire una rottura costituzionale.

Ed è una rottura profonda rispetto ad una concezione di società e a un'idea di convivenza i cui riferimenti emergono con chiarezza dalla prima parte della nostra Costituzione e che possono essere sintetizzati in: libertà, giustizia e solidarietà.

L'effettiva attuazione ed il reale livello di applicazione di questi principi vengono poi demandati, in modo particolare, alla legislazione ordinaria.

E' vero che, formalmente, la prima parte della Costituzione non viene toccata dalla riforma; tuttavia, sul piano sostanziale, ciò avviene già con le modifiche introdotte nella seconda parte. Basti pensare alle norme relative alla cosiddetta "devolution", per vedere come ci si stia incamminando su una strada che può condurre a profonde incrinature sul terreno della solidarietà e della giustizia.

Poi, siccome è la legislazione ordinaria a determinarne il tasso di realizzazione, basta guardare alla produzione legislativa del centro-destra nel corso di questi cinque anni per immaginare quale potrà essere il risultato, nel momento in cui esso torni a disporre della maggioranza parlamentare e del governo. Solo per citarne alcune, le leggi "ad personam" ed i numerosi condoni e sanatorie hanno offeso il senso di giustizia di molti ed umiliato il principio di legalità.

In gioco vi è un'idea di società: quella che esce da questa legge di riforma e da buona parte del retroterra legislativo degli ultimi anni, esalta una visione egoistica della convivenza civile, si dimostra insofferente alle regole e tende a piegarle al proprio uso, premia i cosiddetti "furbi" e privilegia le categorie forti della popolazione. Questa è un'idea di società che non ci piace ed in cui non ci riconosciamo.

Si dimostra poi assolutamente indifferente al bisogno di ricercare con tenacia e determinazione il consenso più ampio possibile su alcuni valori fondamentali e condivisi, che costituiscano un punto di riferimento, unitario e permanente, per tutti gli italiani, al di sopra delle contese politiche e delle asprezze e divisioni che la dialettica democratica fisiologicamente produce.

E' quello che i padri costituenti vollero e seppero fare quasi sessanta anni or sono e che ci hanno trasmesso con la Carta Costituzionale.

E' quello che, a nostro parere, deve rappresentare il punto di partenza per chiunque si impegni nell'impresa, da molti ritenuta opportuna, di introdurre le necessarie modifiche alla nostra Costituzione, al fine di adeguarla ad un contesto normativo ed istituzionale profondamente modificato.

Eugenio Ferioli Vice Presidente Fondazione Cesar

Premessa: la torsione e la rottura

L'inizio è quello che si definisce un *loop*, cioè un circolo chiuso di cui non si riconoscono il principio e la fine.

Cosa si può modificare della Costituzione italiana? Tutta è modificabile, o solo una parte di essa? E l'art. 138 autorizza il legislatore (seppure costituente) a rivoltare il testo costituzionale da cima a fondo, oppure dei vincoli sono automaticamente imposti dall'essere la Costituzione un tutt'uno organico, di cui non è possibile mutare radicalmente una parte senza che ne risenta l'intero impianto?

Esiste un principio secondo cui tutto il conoscibile ha un punto massimo di torsione oltre il quale si produce una frattura. E' questo il caso del nostro testo costituzionale? La risposta più immediata è affermativa, perché la Costituzione può sopportare un certo numero di modifiche, superato il quale perde la propria struttura, e in qualche modo cessa di esistere nella sua originaria organicità.

Questo è l'oggetto primo – e preclusivo – delle riflessioni che ruotano attorno alla riforma costituzionale voluta dalla maggioranza parlamentare di centro-destra. Perché non v'è dubbio che sia nella potestà di chi viene eletto a rappresentare il paese anche la possibilità di procedere a correzioni di quei punti della Costituzione che si ritenga debbano essere aggiornati: potrà

procedersi a modifiche più o meno vaste, con obiettivi differenti, ma sarebbe sempre opportuno che tali cambiamenti fossero parziali e riguardassero parti omogenee del testo.

Dal 1996 (XIII legislatura) il Parlamento è intervenuto ben 7 volte sul testo della Costituzione. Ha modificato gli articoli 121, 122, 123 e 126, relativi all'elezione dei Presidenti e dei Consigli regionali; ha introdotto il principio del giusto processo nell'art. 111; è intervenuto con due differenti leggi per disciplinare il voto degli italiani all'estero (artt. 48, 56 e 57); ha eliminato dal testo i primi due commi della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione che impediva dal 1948 il rientro e il soggiorno in Italia degli eredi maschi di Casa Savoia; ha introdotto con espressa previsione il principio delle pari opportunità tra uomo e donna (art. 51).

Tutte queste modifiche hanno riguardato specifici punti, ritenuti dal legislatore meritevoli di adeguamento (eliminazione della XIII disposizione transitoria), arricchimento (pari opportunità e giusto processo), o innovazione (elezioni regionali o voto degli italiani all'estero).

Nel 2001, in più, la maggioranza parlamentare di centro-sinistra approvò una corposa modifica della Costituzione, riscrivendo l'intero Titolo V, intitolato "Le Regioni, le Province, i Comuni". Si tratta della più importante modifica costituzionale dal 1948, quantomeno per ampiezza, e ha comportato un revisione totale

dei rapporti intercorrenti tra lo Stato e le realtà territoriali che lo compongono. Un riforma in senso federale sostanzialmente condivisa dall'intero arco parlamentare, che sostenne il progetto durante tutta l'elaborazione nella Commissione bicamerale per le riforme. La qualifica di "federalista" fu forse usurpata, ma è certo che la scelta della maggioranza rispondeva ad un disegno preciso, comunque circoscritto ad un ambito omogeneo come quello dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali, tanto che del progetto "entrato" in Bicamerale uscì solo questa parte, non trovandosi l'accordo con l'opposizione sulle altre parti del disegno di riforma (*in primis* la giustizia). La scelta, insomma, fu ponderata, e sebbene l'approvazione parlamentare sia avvenuta con i soli voti della maggioranza (4 voti di scarto!), nessuno può porre in discussione la sostanziale condivisione dell'obiettivo riformatore; anche se dal punto di vista metodologico, è stata operata una forzatura assai discutibile.

Non così oggi, perché, seppure larvamente annunciato in campagna elettorale, il progetto di modifica che esaminiamo è uscito unicamente da esigenze della maggioranza di governo; anzi – caso unico – è sorto proprio dal governo, recando come prima firma quella del Presidente del Consiglio. Da quel momento, come su di un piano inclinato, il testo di riforma è andato avanti quasi per inerzia, eludendo qualsivoglia confronto nella sua sede propria, il Parlamento, chiamato semplicemente a ratificare le

decisioni assunte, prima dai “quattro saggi” del centro-destra, poi nei vertici dei segretari della coalizione di governo con il Primo ministro.

Man mano arricchitosi di nuovi articoli, il testo è andato così sempre più somigliando a quei decreti-legge, cosiddetti *omnibus*, nei quali vengono infilate norme e disposizioni assolutamente differenti tra loro, con l'unico comune denominatore di essere portate a compimento in fretta e senza troppe discussioni. Che l'opposizione respingesse in blocco il disegno, che nel paese crescesse la contestazione e che, soprattutto, dall'intera comunità scientifica e accademica dei costituzionalisti (ivi compresi numerosi presidenti emeriti della Corte costituzionale) venissero rilevanti critiche, non ha minimamente scalfito la marcia a tappe forzate dell'esame del provvedimento.

Questo è, per tornare alle domande iniziali, il nodo del problema. Una riforma approvata senza alcun reale confronto si pone nei fatti fuori dal contesto delle azioni legittime. Certo, l'aver conquistato la maggioranza parlamentare è titolo per governare il Paese senza impedimenti; ma qui siamo in un altro campo, quello del quadro generale delle regole che disciplinano i rapporti tra soggetti istituzionali, tra questi e i cittadini, tra le amministrazioni territoriali e lo Stato, il quadro di riferimento solo all'interno del quale si esercita la legittima azione di governo; e senza un quadro condiviso, anche l'attività legislativa e quella amministrativa

rischiano di non venir riconosciute come legittime. Il testo approvato dalle Camere, da questo punto di vista, porta con sé molte più ombre che luci proprio perché nato male, e cresciuto (a dismisura) peggio.

Le critiche, su questo specifico aspetto, non mancano, anche volendo tralasciare il merito della riforma. Il gruppo di costituzionalisti che fa capo a Magna Charta – la fondazione vicina al Presidente del Senato – evita di trattare l'argomento, e a fronte di un giudizio complessivamente positivo sul merito del progetto¹, nulla dice quanto al metodo, ritenuto evidentemente tema scivoloso. Diversamente, numerosi costituzionalisti² hanno affrontato la questione di legittimità, sottolineando come, più per il metodo che per il merito, la riforma avanzata dalla maggioranza di governo fatichi a rientrare tra i procedimenti costituzionalmente legittimi, poiché sono messi in discussione principi supremi dell'ordinamento costituzionale, che la stessa

¹ Non mancano, tuttavia, critiche su taluni aspetti del progetto, in particolare per quanto riguarda l'iter legislativo e la devolution. Si veda, per tutti, TOMMASO EDOARDO FROSINI, *Il Senato federale e i procedimenti legislativi: un "puzzle" costituzionale*, in www.magna-charta.it.

² DOGLIANI - MASSA PINTO, *La "lotta per la Costituzione": come impedire che una revisione incostituzionale determini una discontinuità costituente*; FIORAVANTI, *Sulla riforma costituzionale*; RUGGERI, *La "controriforma" e la decostituzionalizzazione della Costituzione*; VILLONE, *Revisione e legalità costituzionale*, VOLPI, *La controriforma costituzionale*; tutti in ASTRID, *Costituzione una riforma sbagliata*, Passigli editori, Firenze, 2004.

Corte costituzionale ha più volte dichiarato insuperabili³.

Abbondante letteratura, però, non basta di fronte ai numeri. La maggioranza del Parlamento – con ben quattro distinte votazioni – ha sancito la propria superiorità, approvando il disegno di legge di modifica della Costituzione. Sarà ora il referendum popolare, a norma dell'articolo 138, a dire se il progetto approvato possa fregiarsi del prezioso titolo di Costituzione.

³ “La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana. Questa Corte, del resto, ha già riconosciuto in numerose decisioni come i principi supremi dell'ordinamento costituzionale abbiano una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale”. (sent. 1146/88).

Introduzione: le cinque W

Quando ci sono difficoltà, come accade sempre, non si trova più un padre legittimo di ciò che è: così, anche per il disegno di riforma costituzionale non sempre è chiaro come sia nato, dove, perché, e di chi sia la responsabilità.

Si tratta quindi di ricostruire il percorso attraverso il quale la proposta di modifica della Costituzione è giunta fino all'approvazione finale, in attesa che sul testo si esprimano i cittadini attraverso il referendum.

Come insegnano nelle scuole di giornalismo, sono cinque i termini indispensabili per la redazione di un articolo, quelli che gli inglesi chiamano le cinque W (*who, what, where, when, e why* – chi, cosa, dove, quando, e perché). Con questi elementi ogni fenomeno dovrebbe trovare una spiegazione, e quello che cerchiamo di fare in questa premessa – prima di analizzare il testo costituzionale e le proposte di modifica – è proprio di individuare i caratteri esterni di questa vicenda.

Chi: i quattro saggi del centrodestra

I protagonisti di questa storia sono ovviamente tanti, a partire da chi ha proposto la riforma per finire (solo in ordine cronologico) con i cittadini, che sulla (proposta di) riforma saranno chiamati ad esprimersi tramite referendum popolare. In mezzo, i

parlamentari, le forze politiche, opinionisti e movimenti, per la gran parte – tranne i parlamentari del centrodestra, ovviamente – contrari a questa legge.

I primi sono senza dubbio loro, i “quattro saggi”, incaricati dalla Casa delle libertà di redigere il testo di riforma della Costituzione: Domenico Nania (AN), Francesco D’Onofrio (CDU), Roberto Calderoli (Lega) e Andrea Pastore (FI). Mentre tutti gli italiani sono in vacanza, gli esponenti del centrodestra si ritrovano in una baita per stilare quello che sarà il progetto di riforma. Sono tutti e quattro senatori, ma le personalità sono diverse, come diversi sono i profili, perché se Nania, D’Onofrio e Pastore possono vantare un curriculum, variamente diversificato, da giuristi (un avvocato, un professore di diritto e un notaio), Calderoli è un medico ospedaliero, notoriamente specializzato in odontotecnica; le sue credenziali sono costituite dall’incarico del suo partito – la Lega Nord – di vigilare che nel progetto sia inserita correttamente anche la cosiddetta *devolution*.

Finita l’estate, i quattro “saggi” si dividono: D’Onofrio, fin dall’inizio, assume un ruolo importante, divenendo relatore del provvedimento nell’Aula del Senato, Pastore torna al suo incarico istituzionale di presidente della Commissione affari costituzionali, Nania rientrerà nei normali banchi di An e Calderoli ricomparirà solo dopo l’uscita di scena di Umberto Bossi assumendo il Ministero delle riforme istituzionali.

Dopo l'approvazione in Consiglio dei Ministri del testo (differente per certi versi da quello licenziato a Lorenzago) è il momento degli altri, nuovi protagonisti. Al Senato, soprattutto, il centro sinistra può schierare alcuni tra i migliori esperti di diritto costituzionale (Bassanini, Mancino, Manzella, Passigli, Villone), ma il loro apporto – proprio per il percorso imposto alla riforma – non troverà alcuno spazio per migliorare il progetto e rimarrà confinato tra i banchi dell'opposizione.

Fuori dai palazzi, molti tra i più autorevoli commentatori si esercitano nelle prime analisi del testo, evidenziando fin da subito le incongruenze e le irragionevolezza degli articoli proposti. Tra questi, due “grandi vecchi” della Repubblica, il Presidente emerito Oscar Luigi Scalfaro e l'ex Presidente della Corte costituzionale Leopoldo Elia. Il primo – sebbene sia senatore a vita – ha scelto deliberatamente di condurre fuori da Palazzo Madama la sua battaglia contro il progetto di riforma: partecipa a iniziative in difesa della Costituzione praticamente ovunque lo chiamino, discute, dibatte e soprattutto si indigna per quello che ritiene uno stravolgimento, una riforma della Costituzione addirittura incostituzionale. Il secondo scrive, scrive, scrive, sempre argomentando, le ragioni del suo no alla riforma, in particolare per quanto riguarda la forma di governo e la previsione di un premier così forte da suggerirgli la felice formula di “premier assoluto”.

Man mano che il progetto avanza nel suo iter, si aggiungono altri soggetti, singoli e collettivi (associazionismo e organizzazioni sindacali, tra gli altri); da parte di chi si oppone aumentano le iniziative, anche se a tutti è chiaro che l'unico vero strumento per impedire la mega-riforma sarà quello finale del referendum confermativo.

Cosa: il progetto

Si parlerà in queste pagine del testo di riforma della parte II della Costituzione italiana, più propriamente del disegno di legge costituzionale A.S. 2544 – “Modificazioni degli articoli 55, 56, 57, 58, 59, 60, 64, 65, 67, 69, 70, 71, 72, 80, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 104, 114, 116, 117, 126, 127, 135 e 138 della Costituzione”, presentato il 17 ottobre 2003, e approvato definitivamente dal Parlamento il 16 novembre 2005, ma non ancora pubblicato in attesa del referendum.

Il testo è sicuramente particolare per due ragioni, di metodo e di merito. La prima è che il progetto iniziale porta la firma del Capo del Governo, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri e non è di iniziativa parlamentare; è insomma un atto proprio del governo del paese, e questa è davvero una novità. La seconda ragione è che il progetto prevedeva la modifica di 35 articoli, sui 139 che compongono la Carta Fondamentale (e sugli 84 della parte II,

oggetto della modifica); articoli che, nel corso dell'esame parlamentare, sono diventati addirittura 52.

Dove: molto in una baita, poco in Parlamento

I luoghi della riforma sono tanti, ormai.

L'inizio, come detto, è la baita di Lorenzago, 900 m. di montagna tra le Dolomiti bellunesi. Sui giornali appaiono le foto dei "quattro saggi" in tenuta estiva, e quello che nell'immaginario collettivo è un ambiente ovattato e austero dove redigere la Carta fondamentale, lassù nel Cadore è un tavolino di plastica bianca. Di fatto è lì che nasce quella che dovrebbe essere la nuova Costituzione, il luogo del parto.

Poi il testo lentamente cresce, passa a Palazzo Chigi, dove occorre quasi un mese fatto di aggiustamenti, limature, parziali revisioni. E quando sono tutti pronti, la parola passa al Parlamento: al Senato prima – Commissione e Aula – poi alla Camera.

L'ultimo luogo è il Paese. I cittadini italiani, cioè, che nelle migliaia di seggi si esprimeranno con un SI o con un NO nel referendum sul progetto di riforma approvato dal Parlamento.

Quando: la permanente transizione

Nell'agosto 2003, quando i già citati "quattro saggi" si ritrovano nella baita di Lorenzago.

Un po' prima per il vero, perché un accenno ai temi delle riforme costituzionali era già presente nel programma di governo che la Casa delle Libertà presentò alla vigilia delle elezioni del 2001: pochi e vaghi riferimenti alla possibilità per i cittadini di scegliere realmente il governo, e alle competenze delle Regioni, poi trasfuse nel progetto di *devolution*.

Le tappe successive sono quelle del Consiglio dei Ministri, che esamina il testo in via preliminare il 16 settembre (con il Consiglio appositamente convocato) e in via definitiva il 10 ottobre 2003.

Alle Camere il provvedimento viene esaminato in un arco di tempo piuttosto lungo, nonostante i tentativi della maggioranza di abbreviare il più possibile l'esposizione del testo al rischio di modifica e di bocciatura.

Per quanto riguarda la prima lettura, al Senato, l'A.S. 2544 è all'esame della I^a Commissione Affari Costituzionali dal 23 ottobre 2003 al 16 gennaio 2004; e in Aula dal 22 gennaio al 25 marzo del 2004.

Alla Camera il testo, diventato A.C. 4862, è posto all'esame della competente Commissione dal 7 aprile al 26 luglio 2004, e in Aula dal 3 agosto al 15 ottobre dello stesso anno.

Sul testo approvato dalla Camera si è espresso il Senato dal 3 novembre 2004 al 23 marzo del 2005.

In seconda lettura – che deve tenersi a non meno di tre mesi dalla prima – la Camera si è pronunciata dal 19 settembre al 20 ottobre 2005 e il Senato dal 2 al 16 novembre 2005.

Manca una data, quella del referendum confermativo. Dichiarato ammissibile dalla Corte di Cassazione lo scorso 21 marzo, il referendum dovrà tenersi entro il mese di luglio, anche se il cosiddetto ingorgo istituzionale rischia di rendere difficile la scelta della data.

Perché: esigenze reali, di parte, o scherzo costituzionale?

E' certamente la domanda più difficile, perché la risposta presuppone una quota di soggettività che negli altri casi è supportata da elementi oggettivi.

Sicuramente – come abbiamo accennato sopra – l'idea di una riforma costituzionale era contenuta nel programma elettorale del centrodestra.

Molto lontano dall'essere un progetto con un profilo giuridico, quel programma si limitava ad enunciare alcuni pochi principi⁴:

- *agli italiani deve essere riconosciuto il pieno diritto di decidere da chi vogliono essere governati, al fine di dare origine ad esecutivi più forti e più capaci di tradurre le aspettative dei cittadini in effettive*

⁴ I brani in corsivo sono tratti dal programma elettorale del Polo della libertà per le elezioni del 2001.

decisioni pubbliche, più stabili e più responsabili verso gli elettori.
Tradotto, è quello che potremmo chiamare il premierato forte.

- *Il numero complessivo dei parlamentari deve essere dimezzato. [...]*
Meno parlamentari per avere migliori leggi, con meno inflazione oratoria e più efficienza legislativa. E' effettivamente un elemento di natura costituzionale, ma ha ben poco a che fare con le cd. riforme istituzionali.
- *Alle Regioni devono essere attribuite le responsabilità nel campo della politica scolastica, della politica sanitaria e la corresponsabilità della politica di difesa dei cittadini dalla criminalità urbana.* Finalmente ci siamo, perché si tratta delle tre “materie” oggetto della famosa *devolution*. Significativa, comunque, la differenza tra la responsabilità (piena) su scuola e sanità e la previsione della corresponsabilità (evidentemente solo parziale) per quanto attiene la polizia municipale, oggetto di critica da parte di numerosi studiosi, in quanto attinente di fatto alla disciplina dell'ordine pubblico e della sicurezza che sono di competenza esclusiva dello Stato.

Basta. Rispetto al progetto presentato nell'ottobre 2003 alle Camere, decisamente le premesse erano meno imponenti. Ed anche il mandato ai “quattro saggi”, con ogni probabilità, non doveva essere così ampio: mentre, quasi certamente, è la

sommatoria delle differenti istanze ad aver reso il programma di revisione costituzionale una sorta di ipertrofico disegno rivoluzionario.

Il disegno generale della riforma

Le spinte contraddittorie tra l'asserito federalismo della Lega e il sedicente interesse nazionale caro ad Alleanza Nazionale, hanno portato ad un compromesso che difficilmente potrà reggere alla prova dei fatti: un caso per tutti è per quello che attiene al sistema di formazione delle leggi.

L'impianto di riforma, infatti, si caratterizza per due profili rilevanti: vi sono soluzioni che possono non piacere a taluni, che politicamente prefigurano finanche un pericolo, ma che teoricamente possono funzionare (ad esempio un premier con maggiori poteri); e altre che per la loro stessa natura non hanno realisticamente alcuna possibilità di divenire un modello né tantomeno di essere efficaci per il perseguimento dello scopo che si pongono (ad esempio il superamento del bicameralismo perfetto).

Quello che cercheremo di fare è individuare i punti critici del progetto secondo queste due direttrici, utilizzando tuttavia la divisione per grandi temi già adottata da quasi tutti i critici: la forma di governo; il sistema delle garanzie; il Capo dello Stato; il Parlamento e il Senato federale; il Titolo V e la *devolution*.

Prendendo spunto dalle riflessioni avanzate nel corso di questi anni, cercheremo anche di capire se la riforma può definirsi tale, o se si tratta invece di una vera e propria rottura del patto

costituente, tale da mettere in pericolo anche la parte I della Carta e da configurarsi come atto “rivoluzionario”, fondativo di un nuovo soggetto. Se si tratti, insomma, di una riforma della Costituzione davvero “incostituzionale” (G. Sartori).

Quello che può dirsi fin da ora, è che il tratto saliente del provvedimento è un accentramento di poteri nelle mani del capo del governo, vero *dominus* di tutta la nuova articolazione costituzionale, anche a scapito della chiarezza e, molto probabilmente, della stessa governabilità. Al rafforzamento dei poteri del premier, infatti, non corrisponde né un robusto quadro di garanzie, né un equilibrio dei due poteri che si muovono di concerto con il primo ministro: l'esecutivo e il legislativo. Il primo è infatti solo un'articolazione del premier stesso, che non ha più il compito di dirigere la politica nazionale ma di determinarla (art. 95); il secondo diviene solo un artificio, nel quale si perde, di fatto, la libertà di mandato dei parlamentari, costretti a votare sempre e comunque quanto richiesto dal premier, pena lo scioglimento dell'Assemblea e nuove elezioni.

Il punto più alto del nuovo vincolo che lega i deputati a quello che era il Presidente del Consiglio è infatti la previsione che, in caso di sfiducia, per la designazione di un nuovo premier vengano conteggiati in Aula solo i voti degli eletti nella maggioranza (art. 94, u.c.), inserendo in tal modo un elemento di differenziazione

tra i parlamentari fuori da ogni regola di democrazia rappresentativa.

Ma – come detto – nell’impianto creato dai “quattro saggi”, molti sono i punti che si scostano dalla tradizione costituzionale, e anche se questo rappresenta un caso limite, vedremo come diverse disposizioni siano di fatto “incostituzionali”.

La forma di governo

La forma di governo, quale disegnata dal progetto di riforma della maggioranza, potrebbe in realtà essere prospettata da chiunque, tanto non è possibile riconoscerne caratteri di somiglianza con altri testi (europei e non) né richiami ad altri modelli ideologici. Insomma, quello avanzato dal centrodestra è un modello strano, una forma di governo nella quale vengono incastrate – a forza, si direbbe – le prerogative del presidente degli Stati Uniti, quelle del premier inglese, brandelli di quelle del vecchio Presidente del Consiglio italiano; forse pezzi di altre ancora.

Ne discende quella che Leopoldo Elia, presidente emerito della Corte costituzionale, ha definito “una forma di governo unica al mondo”, che ha inoltre il difetto gravissimo di non avere alcuna possibilità di reggere alla prova dei fatti.

Occorre anzitutto considerare il sistema vigente, soprattutto per quanto attiene l’inizio del procedimento che porta alla nomina del capo del governo.

Accertati i risultati elettorali da parte degli organi competenti, oggi il Presidente della Repubblica incarica il leader della coalizione vincente – o colui che dai partiti della stessa è stato designato a tale ufficio – di formare il governo. Il mandato, tuttavia, è conferito non in ragione del fatto che il nome del leader è stampato sulla scheda, più o meno ufficialmente, tramite il

richiamo nei simboli delle coalizioni; è l'indicazione che i responsabili delle forze politiche vincitrici fanno al Capo dello Stato nel corso delle consultazioni preliminari a determinare la scelta per il conferimento dell'incarico.

Si dia il caso – ad esempio – che al termine della consultazione dei leader della coalizione, questi esprimano l'opinione che il leader designato (ma non indicato sulla scheda), non sia di fatto all'altezza del compito cui sarebbe chiamato (perché diverse le condizioni rispetto al momento della prima designazione), e ritengano – tutti concordi – che sia più opportuno individuare un diverso capo del governo. Il Presidente della Repubblica – preso atto della volontà del/dei vincitore/i – darà mandato al nuovo designato, senza venire meno alle sue funzioni di garanzia complessiva del sistema.

Parimenti, nel corso della legislatura potrà determinarsi un cambio di leadership – quale ne sia il motivo non importa – che comporti una diversa scelta in ordine alla guida del governo: sarà quindi ugualmente il Capo dello Stato, sulla scorta delle indicazioni pervenutegli, a conferire un nuovo mandato.

Con il nuovo sistema, vi sarebbe sempre e solo una strada obbligata: quella del mandato fisso determinato dal vincolo eletti/maggioranza/premier. Il Presidente della Repubblica svolgerà le sue funzioni di notaio subito dopo le elezioni, senza nemmeno svolgere le tradizionali consultazioni; poi consegnerà il

Parlamento, maggioranza e opposizione, nelle mani del premier, il quale potrà disporre sostanzialmente a piacimento.

Proviamo a schematizzare.

L'art. 92 vigente prevede che il Presidente della Repubblica nomini il Presidente del Consiglio, e su proposta di questi, i ministri. La proposta sostitutiva è chiarissima nelle intenzioni, perché non innova le funzioni del Capo dello Stato, bensì le sostituisce prevedendo che la candidatura a capo del governo avvenga “mediante collegamento con i candidati ovvero con una o più liste di candidati”. Il Capo dello Stato dovrà poi, sulla base dei risultati elettorali, procedere alla nomina di colui che risulterà collegato alla lista o alla coalizione di liste vincenti.

Un sistema maggioritario classico, per certi versi. Nelle ultime tre legislature abbiamo assistito a campagne elettorali nelle quali i due grandi raggruppamenti – centrosinistra e centrodestra – hanno dichiarato fin dall'inizio il loro candidato alla guida del paese, senza con ciò precludere l'esercizio delle prerogative tipiche del Capo dello Stato; come nel 1995, quando dopo la crisi del I° governo Berlusconi, il presidente Scalfaro verificò che esisteva in Parlamento una diversa maggioranza in grado di garantire un governo al paese, e assegnò l'incarico di formare il nuovo governo al ministro Lamberto Dini.

Con quanto prospettato dalla riforma, il meccanismo subisce un irrigidimento totale, una sorta di vincolo blindato, al di fuori del

quale non è data alcuna possibilità di espressione delle manifestazioni tipiche della democrazia.

Il premier – come si concretizza con gli articoli 94 e seguenti – diviene così un *dominus* assoluto, svincolato dai ministri che compongono il Consiglio, svincolato paradossalmente dalla sua maggioranza, sciolto da qualunque legame con il Capo dello Stato, cui il progetto riserva – in questa parte – un ruolo del tutto privo di sensatezza.

Tre rapporti vengono sciolti, dunque.

Il Primo ministro e suoi ministri

Il primo rapporto, quello con i ministri, è oggi disciplinato dall'art. 92, il quale prevede che il Capo dello Stato nomini il Presidente del Consiglio e, su proposta di questi, i Ministri. Con il disegno di riforma, secondo l'art. 95, la nomina dei ministri ricade in capo al premier, il quale potrà chiamare a far parte del Consiglio i propri amici, gli affini, o più semplicemente gli obbedienti, insomma chiunque, senza che nessuno possa fermarne l'azione. La disposizione va infatti letta anche alla luce del nuovo art. 94, primo comma, secondo il quale il premier presenta alla Camera programma e squadra di governo, ma “la Camera dei Deputati si esprime con un voto sul programma”, senza poter dunque esprimere opinione sulla scelta dei ministri da parte del premier, il quale disporrà in tal modo del potere di “vita

e di morte” sui suoi ministri, rendendo un mero legame di fedeltà personale quello che è oggi un vincolo politico. Si perde, tra l’altro, il ruolo di garante che il Presidente della Repubblica ha sempre esercitato rispetto alla compagine governativa, evitando la nomina di ministri non compatibili con il ruolo da ricoprire (magari per aver in corso procedimenti giudiziari particolarmente gravi, come sembra sia accaduto per la mancata nomina di Cesare Previti al ministero della giustizia nel 1994, “stoppata”, si dice, dal Presidente Scalfaro).

Tutti a casa: ovvero il potere di scioglimento

Il secondo rapporto, con la maggioranza che lo sostiene, è stravolto rispetto alle consuetudini costituzionali. Scompare la dialettica, non rimane spazio per nessuna forma di dissenso, la filiera delle decisioni vincola i deputati eletti con il premier a sottoscrivere tutto quanto viene loro proposto, pena il ritorno alle urne e – per i dissenzienti – il ritorno a casa. Come nasce questo *monstrum*?

L’intento è evidente: si tratta di rinforzare i poteri del premier, secondo alcuni oggi troppo debole e in balia delle mutevoli ragioni dei piccoli partiti, a destra, come al centro, come a sinistra. Il dato è reale, ma la medicina sembra davvero esagerata rispetto al male.

Con il nuovo art. 94, comma 1, infatti, il premier può “porre la questione di fiducia e chiedere che la Camera” – divenuta l’unica Assemblea politica (restando al Senato la supposta rappresentanza territoriale) – “si esprima, con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del Governo. In caso di voto contrario, il Primo ministro si dimette”.

Ma nella riforma tale ipotesi ha un corollario di conseguenze pesantissime, nel caso la maggioranza non ottemperi alla volontà del capo del governo. *“Nel caso di approvazione [della mozione di sfiducia] il Primo Ministro si dimette e il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento della Camera dei Deputati ed indice le elezioni”*.

Ecco che anche nel rapporto tra premier e maggioranza – così come in quello con i ministri – si introduce l’elemento anti-dialettico per eccellenza, quello della subordinazione e della paura, che impedirà ai deputati di votare contro le proposte del governo quand’anche fossero ritenute inaccettabili.

Ma l’architettura disegnata dalla proposta di riforma si spinge oltre, perché priva non solo la maggioranza di un potere di decisione, ma esautora addirittura la minoranza dall’espressione di libero voto, prevedendo che, nel caso la mozione di sfiducia sia respinta anche con il voto determinante dell’opposizione, il premier è obbligato a dimettersi ugualmente. Si è così trasformata una scelta politica – quella di dimettersi a seguito del cambio di maggioranza – in un vincolo costituzionale, che impedisce ai

deputati eletti nella minoranza di partecipare alle decisioni in ordine al governo del paese. Un'ingessatura completa dei ruoli, una divisione tra maggioranza e minoranza resa definitiva per tutta la legislatura, che impedisce anche a un singolo deputato dell'opposizione di aderire in tutta coscienza al programma del governo, pena l'obbligo per il premier, se il suo voto divenga determinante, di dimettersi con conseguente scioglimento dell'Assemblea.

Di fatto, la nuova disciplina dell'art. 94 tende a trasformare le fattispecie politiche in dettati giuridici, restringendo nella rigidità della Costituzione gli spazi della partecipazione democratica come generalmente riconosciuti.

L'alternativa, qualora si ritenga di dover sfiduciare il premier senza incorrere nella sanzione dello scioglimento della Camera, è rappresentata dall'art. 88, comma 2, che disciplina la cd. sfiducia costruttiva, vale a dire la possibilità di proporre un nome alternativo a quello del premier sfiduciato. Ma ancora, come nei casi precedenti, dalla procedura sono tagliate fuori tutte quelle parti che non sono state elette nella maggioranza, essendo l'ipotesi prevista che *“venga presentata e approvata per appello nominale dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera, una mozione nella quale si dichiara di voler continuare nell'attuazione del programma e si designi un nuovo Primo ministro”*.

Solo la maggioranza partecipa, dunque, e *“in tal caso, il Presidente della Repubblica nomina il nuovo Primo Ministro designato”*. Eppure, nessuno si è accorto del paradosso che la maggioranza espressa dalle elezioni potrebbe sfiduciare il premier in carica e proporre come suo sostituto alla guida del governo addirittura il leader dell’opposizione, o un qualunque altro deputato eletto nelle file della minoranza. Un’ipotesi certamente improbabile ma teoricamente possibile, che dimostra quanto approssimative siano le soluzioni proposte.

In quale paese esiste una distinzione tra deputati parimenti eletti? Nelle democrazie, tradizionalmente, la dialettica è tra governo e Parlamento nella sua interezza, ed ogni deputato è libero di scegliere se aderire o meno alle proposte dell’esecutivo. Certo, si dirà, con il nuovo modello viene impedito agli eletti di cambiare “casacca”, di spostarsi da una parte all’altra dell’arco parlamentare, di mettere in atto quello che comunemente si chiama “ribaltone” (tipologia creata nel 1995, per definire il governo Dini). Ma un conto è predisporre norme che sanzionino il passaggio di un parlamentare con la parte avversa, sebbene l’ingessatura sia davvero troppo rigida; un altro è tagliare fuori dal gioco politico tutti coloro che alle elezioni non sono stati premiati e costituiscono quindi la minoranza parlamentare. Con l’assetto configurato dalla riforma, questi sono esautorati non solo dalla possibilità di co-decidere la politica nazionale (essendo

minoranza), ma il loro voto deve essere – per Costituzione – addirittura rifiutato dal Primo Ministro uscente, nel caso concorrano a respingere la mozione di sfiducia, o da quello designato, nel caso si debba proporre il successore.

La scelta degli estensori appare davvero forzata, contraddicendo non solo lo spirito della Costituzione – di qualunque Costituzione – ma contrastando, di fatto, con il dettato dell’art. 67 del testo vigente (e non modificato), il quale dispone che *“ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato”*.

Ci sarà libertà nelle scelte dei futuri parlamentari? La risposta è purtroppo obbligata, ed è no; poiché un deputato, il cui voto non possa venir conteggiato ai fini della scelta del Primo ministro, non può dirsi che rappresenti la nazione, né tantomeno che eserciti le sue funzioni in assenza di vincoli.

Ecco perché la maggior parte dei costituzionalisti ha focalizzato le proprie critiche sulla parte del progetto relativa alla forma di governo. Qui citiamo, per tutti, due presidenti emeriti della Corte costituzionale, Leopoldo Elia e Antonio Baldassarre.

Il primo definisce il modello quale uscito dal Parlamento “premierato assoluto”⁵, con un primo ministro esorbitante di

⁵ L. Elia - *Una forma di governo unica al mondo*, in “ASTRID - Costituzione. Una riforma sbagliata”, Passigli editori, 2005.

poteri, assommando in sé quelli del premier inglese e quelli del presidente statunitense, ai quali sono però contrapposti poteri altrettanto forti, a partire da quello che impedisce loro di sciogliere Camera e Congresso.

Il secondo evidenzia come la facoltà di richiedere lo scioglimento della Camera da parte del capo del governo rappresenti il superamento – sbagliato – del necessario filtro di garanzia del Presidente della Repubblica. “Questa garanzia è importante – sottolinea Baldassarre – poiché è un freno all’uso eccessivamente politico dello scioglimento: ed è un freno oggi particolarmente importante se corrispondono al vero le analisi illustrate in precedenza sulla eccessiva politicizzazione dei processi costituzionali e su una crescente tendenza alla de-costituzionalizzazione del sistema politico”⁶.

Un nuovo Presidente

Il terzo rapporto, quello con il Presidente della Repubblica, subisce un duro colpo, poiché priva quest’ultimo di quei poteri di garanzia tipici della sua figura. Come ricordato, il Capo dello Stato non ha più alcun potere circa la nomina del Primo Ministro ed è completamente esautorato da quella dei ministri; è di fatto

⁶ A. Baldassarre - *Se si “politicizza” la Costituzione...*, in “ASTRID - Costituzione. Una riforma sbagliata”, cit..

obbligato a sciogliere la Camera su richiesta del premier. Ad esso è riservato invece un nuovo compito (di cui si vedrà meglio oltre), quello di autorizzare il Primo Ministro ad intervenire presso il Senato federale ai sensi dell'art. 87, invischiandolo in tal modo nel circuito tutto diverso della valutazione circa le priorità della politica del governo.

Il sistema delle garanzie

Checks and balances. Con questa locuzione si designa il complesso di regole, norme e poteri che contribuiscono a temperare la forza del singolo, nel caso in esame quella del Primo ministro come lo abbiamo visto disegnato nella parte precedente. Vale a dire che, se un singolo potere può essere forte, questo deve essere circondato da controlli e contrappesi, deve trovare cioè negli altri poteri un freno al suo espandersi.

Nei modelli classici questo avviene tradizionalmente in modo naturale: esiste, in sostanza, un equilibrio – che origina dalla classicissima divisione dei poteri – che impedisce ad ognuno dei singoli poteri di esorbitare dalla sfera sua propria. E' di fatto ciò che accade oggi, nel sistema italiano quale stabilito dalla Costituzione del 1948, e mantenuto inalterato anche dalle modifiche intervenute – ai sensi dell'art. 138 – nel corso di quasi sessanta anni.

Fondamentalmente, il governo è limitato dal Parlamento, tanto da non poter legiferare se non previa autorizzazione dello stesso o in virtù di ratifica, nei soli casi di necessità e urgenza previsti dall'art. 77 della Costituzione. Sempre il governo, ma anche il Parlamento, sono in diverso modo vincolati dal Presidente della Repubblica, che autorizza il primo a presentare i Ddl, e può rinviare al

secondo per una nuova deliberazione le leggi approvate in difformità ai dettami costituzionali.

I Presidenti di Camera e Senato

Da sempre i Presidenti delle Camere rappresentano un punto di equilibrio tra le parti nelle Assemblee, sono garanti dell'attuazione del regolamento e del rispetto dell'ordinamento interno dell'organo che presiedono. Una consuetudine che si è mantenuta anche nei primi anni del bipolarismo, ma che nel corso dell'ultima legislatura ha dovuto registrare un arretramento considerevole, con i Presidenti di Camera e Senato spesso obbedienti alla volontà del capo della coalizione.

Potere enorme quello attribuito ai Presidenti: quello della Camera, per esempio, “decide sulle questioni relative alla interpretazione del regolamento presso tutti gli organi della Camera”, confortato – se lo ritiene – da un parere espresso dalla Giunta per il regolamento, presieduta da lui stesso.

E chi nomina i componenti della Giunta per il regolamento? Il Presidente della Camera – con l'unico vincolo della proporzionalità della rappresentanza delle parti. Parimenti, il Presidente nomina i componenti degli altri organi interni di garanzia istituzionale: la Giunta delle elezioni e la Giunta per le autorizzazioni a procedere.

Di più, ancora, perché – sulla base dei criteri stabiliti dal regolamento – il Presidente “decide sulla ammissibilità dei progetti di legge, degli emendamenti e ordini del giorno, degli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo”. Su questo punto, peraltro, vi sono sostanziali differenza tra i due organi, perché il vaglio di ammissibilità degli atti di sindacato ispettivo è assai rigido alla Camera e molto più blando al Senato (tanto che lo stesso testo viene dichiarato ammissibile da un Presidente e inammissibile dall’altro).

Tale potere discrezionale ha rilievo addirittura riguardo all’esercizio del mandato elettorale dei deputati, poiché – per giurisprudenza – ai fini della valutazione dell’insindacabilità delle opinioni espresse fuori dagli ambiti parlamentari, è necessario che tali opinioni siano “connesse” ad un previo atto di sindacato ispettivo. Potere – per certi versi – “di vita o di morte” allocato in capo al Presidente della Camera.

Ecco perché, per lunga consuetudine, la presidenza di uno dei due rami del Parlamento è stata riservata ad un esponente dell’opposizione (tradizionalmente quella della Camera, essendo il Presidente del Senato investito delle funzioni di Capo dello Stato “in ogni caso che egli non possa adempierle”, art. 86 Cost.). La prassi della “divisione” delle presidenze fu interrotta nel 1994 dall’allora maggioranza di centro-destra, quando al Senato e alla

Camera furono eletti rispettivamente Carlo Scognamiglio e Irene Pivetti.

Tale decisione era il primo frutto di un sistema che – sulla spinta della legge elettorale prevalentemente maggioritaria – si avviava a diventare bipolare, innovando regole e prassi ereditate dalla c.d. prima Repubblica. Già oggi, tuttavia, l’assetto non sembra più poter rispondere all’esigenza di garantire la/e minoranza/e, perché i Presidenti difficilmente riescono a sottrarsi alla competizione politica, (con la vecchia legge dovevano curare il loro collegio uninominale, dove si risponde di quel che si fa), partecipano ai vertici con i leader politici, sono insomma una delle articolazioni con cui si esprime la maggioranza parlamentare. E’ emblematica – a titolo esemplificativo – l’affermazione del Presidente del Consiglio che nominava “garante” dell’approvazione della legge elettorale proprio il Presidente dell’Assemblea, che dovrebbe assolvere a funzioni di garanzia del tutto differenti.

A maggior ragione, la spinta da un sistema maggioritario a uno quasi assolutistico (nonostante la nuova legge elettorale in senso proporzionalistico), induce a ritenere necessario un innalzamento del livello delle funzioni di garanzia esercitate dai due Presidenti; e questo è possibile solamente assicurando che la loro elezione sia frutto di un accordo (perlomeno) tra i due schieramenti maggiori.

Il progetto di riforma accresce ancora il ruolo dei Presidenti delle Assemblee, scaricando sul loro capo nuovi e ulteriori poteri, tra cui quello, del tutto improprio, di stabilire la ripartizione di competenze tra i due nuovi rami del Parlamento. Tralasciando per ora se e come possa funzionare la complessa macchina legislativa ipotizzata dal progetto (vd. capitolo sull'iter legislativo), dobbiamo qui constatare che secondo l'art. 70 del nuovo testo *“i Presidenti del Senato federale della Repubblica e della Camera dei Deputati, d'intesa fra di loro, decidono le eventuali questioni di competenza fra le due Camere, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti, in ordine all'esercizio della funzione legislativa”*. Per non assumere in solitario una tale responsabilità, *“i Presidenti possono deferire la decisione ad un Comitato paritetico, composto da quattro deputati e da quattro senatori, designati dai rispettivi Presidenti”*. Infine – ecco i super-poteri – secondo il nuovo testo, *“la decisione dei Presidenti o del Comitato non è sindacabile in alcuna sede”*.

Definire un tale potere esorbitante è davvero riduttivo, se si pensa che sono sindacabili le leggi – anche quelle costituzionali – , le sentenze penali (è prevista addirittura la revisione dei processi); gli atti di sindacato ispettivo dei parlamentari. Ma non l'attribuzione di competenza ad una Assemblea o all'altra, secondo il legislatore. Proprio per questo – per regolare simili poteri in capo ai Presidenti delle Camere – sarebbe stato opportuno optare per sistemi di elezione iper-garantisti. Invece il progetto non sembra

cogliere l'importanza di una tale impostazione, perché si limita a prevedere che il Presidente sia “*eletto con la maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea*”, ma specifica immediatamente che “*dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta dei componenti?*”.

Così – peggiorando la previsione dell'art. 4, comma 2, del Regolamento della Camera – la riforma rimette di fatto l'elezione alla maggioranza, essendo di tutta evidenza che o l'opposizione accetta il candidato dello schieramento vincente e lo vota in uno dei primi due scrutini, oppure lo stesso candidato lo subisce nel terzo, quando ad eleggerlo sarà la sola maggioranza semplice.

L'ipotesi risolutiva – esperiti i tentativi di elezione con maggioranza qualificata – avrebbe potuto essere quella classica della rosa, vale a dire di un gruppo di nomi entro i quali scegliere il candidato che tutti si impegnano a votare. La correzione del sistema classico, però, avrebbe dovuto prevedere che il nome fosse scelto dall'opposizione in una “rosa” di candidati presentata dalla maggioranza (presumibilmente composta di eletti tra le fila della maggioranza)⁷.

E' una soluzione – essendo l'altra di insistere con le votazioni a maggioranza qualificata, che rischiano di condurre alla paralisi –

⁷ La proposta, da ultimo, è riportata da Giuseppe Busia, *Quanto si può salvare del progetto di revisione. Le uniche riforme accettabili sono quelle che accrescono le garanzie sottraendo alcune decisioni alla logica maggioritaria*, in ASTRID - “Costituzione. Una riforma sbagliata”, cit..

che consente di risolvere il problema della legittimazione dei presidenti delle Camere, e del loro ruolo di garanti.

La Corte costituzionale

Sul versante delle garanzie, un ruolo di peso lo gioca la Corte Costituzionale. Con la proposta di riforma anche questo organismo viene parzialmente stravolto.

L'obiettivo dichiarato dai nuovi costituenti, è rendere omogenea la Corte al quadro federalista disegnato dalla nuova Costituzione.

Come?

Sostanzialmente introducendo elementi di “federalismo” nella composizione del consesso (oggi nominato per un terzo dal Parlamento, un terzo dal Presidente della Repubblica e un terzo dalle magistrature), con la nomina di nuovi Giudici da parte del nuovo Senato federale. Il “nuovo” articolo 135 dispone, infatti, che la Corte Costituzionale sia composta da quindici Giudici, e che di essi, quattro siano nominati dal Presidente della Repubblica, quattro dalle supreme magistrature, tre dalla Camera e quattro *“dal Senato federale della Repubblica, integrato dai Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano”*. Questi ultimi sono la novità introdotta, perché anziché riservare all'intero Parlamento in seduta comune la nomina di una quota di giudici (come accade oggi), si sono ridotti i poteri del Capo dello Stato e delle magistrature per esaltare l'Assemblea federale,

prevedendone anche l'integrazione con i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

Quindici alti giudici che dovranno dirimere le controversie che sorgeranno sulle competenze tra Stato e Regioni, anche considerando che il sistema della produzione legislativa è stato talmente complicato dal nuovo testo, da far pensare ad un aumento esponenziale delle liti tra amministrazioni centrali e autonomie territoriali.

L'incongruenza di un simile progetto ha due caratteristiche di fondo.

Anzitutto, perché proprio nella Corte Costituzionale risiede forse l'ultimo momento di garanzia della coesione del paese; ad essa è affidata, e lo sarà vieppiù, la salvaguardia dell'interesse nazionale, posto come pannicello caldo da una parte della maggioranza per tamponare le lesioni inferte dalle pretese ultrafederaliste di un'altra parte della stessa maggioranza.

In secondo luogo – riprendendo quanto sostenuto da Alessandro Pace⁸ – i componenti della Corte sono svincolati, all'atto del giuramento, dalla loro fonte di nomina, non rispondono cioè al potere che li ha nominati. Nessun giudice penserà di esercitare il proprio mandato col pensiero rivolto al Presidente che lo ha

⁸ “Riformare la Corte costituzionale?” di Alessandro Pace - Intervento alla tavola rotonda organizzata dalla Fondazione Basso - Roma, 10 ottobre 2003.

nominato, o al Parlamento o ai colleghi magistrati che l'hanno voluto a quell'incarico. Prova ne è, che nel corso di questi quattro anni, la maggior parte delle pronunce aventi ad oggetto controversie circa le competenze ex art. 117 Cost, hanno visto prevalere le istanze regionali (dal condono edilizio, alla legge obiettivo), nonostante la composizione della Corte sia stata, ancorché mutevole, sempre e tutta di nomina "centrale".

Se si vuole salvaguardare il principio sacrosanto dell'indipendenza dei membri della Corte, l'idea che una parte di essi sia nominata dal Senato a composizione regionale non porterà alcuna nota positiva, ponendosi in capo a questi eletti un compito assolutamente innaturale come quello di "difendere" la causa delle autonomie territoriali; maggiore sarà il danno, poi, perché un simile atteggiamento potrebbe indurre gli altri giudici nominati dai poteri statali a forme di "resistenza" a favore delle istanze centralistiche.

Le Autorità indipendenti

In un modello fortemente maggioritario – tendente all'assolutistico, perlomeno dal punto di vista sostanziale – le autorità di garanzia sono un altro dei cardini su cui poggia la stabilità dell'intero sistema democratico. Dalla disciplina della concorrenza alla garanzia nelle comunicazioni, abbiamo visto crescere il ruolo dei collegi neutrali, sebbene nel corso degli ultimi

anni anche questi istituti abbiano subito un ridimensionamento in termini di prestigio e autorevolezza, a causa di invasioni chiaramente politiche.

La prima vera e forte infiltrazione, purtroppo, è legata all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni la quale, per legge istitutiva, è composta da otto membri nominati in parti uguali da Camera e Senato, con sistema di voto bloccato a due nomi. Il risultato che ne è scaturito – con logica conseguenza – è che nel corso del suo primo mandato, l’AGCOM si è spaccata esattamente in due metà identificabili con la maggioranza e con l’opposizione, limitandosi ad uno scambio di parti quando nel 2001 è cambiata la maggioranza di governo.

Dopo, secondo il principio del piano inclinato, la situazione è peggiorata, e le nomine di presidenti e componenti sono sempre più sembrate una sorta di pratica di vassallaggio, con la quale gratificare sconfitti illustri e fedeli collaboratori.

Questo campanello d’allarme non è stato però recepito dal nuovo legislatore costituente visto che, invece di por mano ad una compiuta riforma del sistema delle Authority, ha pensato di inserire nel testo di riforma un riferimento alla nomina dei presidenti, demandandola al Capo della Stato, senza menzione alcuna per la responsabilità della scelta dei componenti. Il danno, per certi versi, è duplice. Da una parte si affida al Presidente della Repubblica il compito di scegliere i Presidenti delle Autorità

facendosi garante della loro autonomia e indipendenza, ma senza tener conto che lo stesso Presidente è designato in modo da non essere più lui un garante; dall'altra, si lascia il campo libero alla contingente maggioranza politica di scegliere – con legge ordinaria – il meccanismo di selezione dei componenti le Autorità, con i rischi evidenti che questo comporta: taluni nominati d'intesa dai Presidenti delle Camere, altri nominati direttamente dal Parlamento, altri ancora designati dal Consiglio dei Ministri.

Eppure esiste un modello – classico per un sistema di garanzia – che è quello della designazione sottoposta al consenso delle Commissioni competenti (o di commissioni *ad hoc*), le quali si pronunciano a maggioranza qualificata, sottraendo così alla maggioranza di turno la possibilità di scegliersi i “controllori” preferiti.

Il Capo dello Stato

Secondo il Presidente emerito della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, con il nuovo disegno costituzionale il Capo dello Stato verrebbe sostanzialmente messo “in canottiera”. L’espressione è forte – sia per chi l’ha usata, sia per l’oggetto – ma sicuramente intende porre in evidenza quanto il ruolo e le prerogative del Presidente della Repubblica siano sminuite nel progetto di revisione della nostra Carta.

Nel sistema italiano, come vigente, al Presidente della Repubblica spetta – oltre ai classici compiti di rappresentanza – anche un importante funzione di garanzia dell’insieme dell’ordinamento. Stupisce, quindi, che l’attuale previsione del Presidente del Senato quale naturale “sostituto” del Capo dello Stato, in ogni caso in cui egli non possa adempiere alle proprie funzioni, sia semplicemente traslata in capo al Presidente del Senato federale, Camera rappresentativa delle autonomie territoriali e – per definizione – non politica. Un’attribuzione davvero priva di logica, e assolutamente non collegabile alle istanze federaliste che il progetto di riforma si propone.

Una seconda notazione di carattere preliminare. Qui si dirà indistintamente “Presidente della repubblica” o “Capo dello Stato”, giacché ambedue le definizioni compaiono nel testo di riforma. Tuttavia, è necessario sottolineare che il mantenimento

della qualificazione del Presidente della Repubblica come “Capo dello Stato” (art. 87), contrasta in modo evidente con la formula dell’art. 114 che definisce la Repubblica come costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. Dunque, a rigor di lettera, il Presidente – per quanto rappresenti la nazione e sia “garante della Costituzione e dell’unità federale della Repubblica – sembra potersi fregiare del titolo di Capo solo per quanto riguarda una delle componenti la nazione stessa.

Ciò premesso, è bene comunque vedere come e quanto viene modificato circa il ruolo del Capo dello Stato.

Riprendendo inevitabilmente quanto abbiamo visto nella parte sulla forma di governo, al “nuovo” Capo dello Stato viene di fatto sottratto il compito di nomina del Primo ministro – investito nel suo ruolo dal mandato popolare, senza possibilità per il Presidente di orientare diversamente la propria scelta – essendo questo obbligatoriamente scelto “sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei Deputati”. Non più dunque una scelta ponderata, valutata certo nel rispetto dell’esito della consultazione elettorale, ma libera; una scelta che tenga conto di tutte le possibili variabili della dialettica politica e parlamentare e che abbia, come fine ultimo, quello della reale governabilità del paese. E’ da dire – a onor del vero – che sotto questo profilo, la scelta è coerente, giacché l’impianto della riforma esclude di fatto proprio

la dialettica politico-parlamentare, ingessando il sistema in un dato certo, prodotto ogni cinque anni dalle elezioni.

Ma se nel testo una simile proposizione può essere in linea con la scelta di accentramento dei poteri in capo al premier, e con il suo fondamentale ipertrofismo, vi è una seconda e più grave sottrazione di potere che incide in maniera prepotente sul ruolo di garante comunque affidato al Capo dello Stato: quella del potere di nomina e di revoca dei ministri.

Nell'assetto delineato dalla riforma, i ministri sono in realtà anch'essi vittime del "Premier assoluto". Il loro ruolo è ridotto, al pari di tutti gli altri concorrenti, a favore di quello del Primo Ministro, che nella nuova configurazione detiene il potere di nominarli e di revocarli (art. 95), senza render conto a nessuno delle sue scelte; non risponderà più al Presidente, che nella Carta vigente assume, con la propria firma, la responsabilità finale della scelta; né risponderà alla Camera, che nella nuova configurazione si pronuncerà con voto di fiducia solo sul programma (art. 94), mentre oggi il via libera del Parlamento all'attività governativa viene espresso congiuntamente su programma e composizione del Gabinetto.

Cosa rimane, dunque, degli antichi poteri al Presidente della Repubblica? Poco o niente, perché conseguentemente all'impossibilità di "scegliere" il Capo del Governo, ad esso viene

sottratto anche il potere di sciogliere le Camere, giacché anche questa prerogativa è affidata di fatto al premier (artt. 88 e 94.3).

In compenso, al Capo dello Stato vengono attribuite nuove funzioni, illogiche ed improprie. La prima (art. 87.7), che concerne la nomina, *“sentiti i Presidenti delle due Camere, [dei] Presidenti delle Autorità indipendenti e [del] Presidente del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro”*, appare sovradimensionata rispetto al ruolo di garanzia ormai ridotto, tantopiù non essendo stato fatto lo sforzo di prevedere una costituzionalizzazione delle Autorità indipendenti; cosicché alla nomina presidenziale dei presidenti, non consegue una altrettanto necessaria previsione circa la composizione di tali organismi di garanzia. Si è visto prima come, ad oggi, il vero nodo da sciogliere sia la nomina dei commissari delle Authority (non dei presidenti) disciplinata da singole leggi ordinarie in tutto differenti tra loro, spesso campo di battaglia per gli appetiti delle maggioranze parlamentari.

Del tutto impropria è poi la previsione dell’articolo 87, comma 13, secondo cui il Capo dello Stato *“autorizza la dichiarazione del Primo ministro al Senato federale della Repubblica ai fini di cui all’articolo 70, commi quarto e quinto, dopo averne verificato la sussistenza dei presupposti costituzionali”*. L’articolo 70, in realtà, è parte del difficile capitolo della formazione delle leggi, ripartita tra la Camera politica e il Senato a rappresentanza federale, e nulla ha a che fare

con le prerogative presidenziali, se non per la bizzarra commistione che abbiamo visto sopra.

Si tratta di una specie di salvagente che il nuovo legislatore costituente ha voluto porre a riparo del Primo Ministro che – facilmente immaginatone il naufragio – può ricorrere all'autorevolezza del Capo dello Stato per far attuare il proprio programma politico. La costruzione linguistica del periodo esemplifica di per sé il circuito vizioso della norma: “Qualora il Governo ritenga che proprie modifiche a un disegno di legge, sottoposto all'esame del Senato federale della Repubblica ai sensi del secondo comma, siano essenziali per l'attuazione del suo programma approvato dalla Camera dei deputati, ovvero per la tutela delle finalità di cui all'articolo 120, secondo comma, il Presidente della Repubblica, verificati i presupposti costituzionali, può autorizzare il Primo ministro ad esporne le motivazioni al Senato [...]”.

In altre parole, se il governo incontra sul proprio percorso un ostacolo – tutto ed esclusivamente politico! – il Presidente della Repubblica può autorizzare il premier a porre una sorta di voto di fiducia al Senato riottoso. La prosa, come detto, è infelice: si confondono i soggetti, si dice “se il governo”, e poi si intesta il periodo al Capo dello Stato.

Ma perlomeno il concetto dovrebbe essere chiaro, perché da questo comma potrebbero dipendere le sorti del governo del

paese. Invece no. Perché è la costruzione tutta che non regge, confliggendo le basi su cui poggia la previsione.

Il nocciolo del problema è chiaramente nelle seguenti parole: “essenziali per l’attuazione del suo programma”, perché è in base a questo presupposto che il Capo dello Stato dovrebbe intervenire, autorizzando il Primo Ministro a porre una anomala questione di fiducia innanzi al Senato.

Due problemi si aprono rispetto a questa previsione. Il primo è di metodo, perché non si capisce quale sia la relazione tra il “ritenga” del governo e il “può autorizzare” del Presidente, quali siano cioè le fasi che consentono il passaggio da una valutazione discrezionale a una autorizzazione facoltativa.

Il secondo problema, invece, investe in pieno tutta l’architettura della “nuova” Costituzione, creando un micidiale cortocircuito tra potere esecutivo, potere legislativo e supremo organo di garanzia. Difatti, non essendo ritenuto sufficiente il potere di scioglimento nei confronti della Camera politica che manifestasse obiezioni, la maggioranza neo-costituente ha inteso porre un freno anche a qualunque possibile interferenza del Senato – voluto teoricamente federale – sull’attuazione del programma di governo.

A sciogliere il nodo è chiamato il Capo dello Stato, che dovrebbe, con valutazione tutta politica, stabilire se le modifiche proposte dal governo a un progetto di legge siano o meno essenziali per l’attuazione del programma, e – effettuata tale scelta – autorizzare

il Primo ministro ad intervenire al Senato per esporre le ragioni della necessaria approvazione.

Tra l'altro, la norma prevede che tale valutazione del Presidente sia fatta previa verifica dei presupposti costituzionali, ma anche in questo caso non è dato sapere a cosa si riferiscano tali presupposti: certo non al programma di governo, giacché questo nulla ha a che fare con i principi della Carta. Nessun presupposto costituzionale, infine, è necessario perché il Capo dello Stato autorizzi il premier ad esporre le proprie ragioni davanti al Senato, poiché, secondo quanto dettato dall'art. 64, ultimo comma, tutti i membri del governo hanno il dovere di partecipare ai lavori del Parlamento e *“devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono”*.

Insomma, quanto previsto dall'articolo 87 non può competere al Capo dello Stato, è del tutto illogico rispetto alle competenze assegnateli, ma soprattutto non serve al Primo ministro che può intervenire alla Camera e al Senato ogniqualvolta lo ritenga.

L'ipotesi corrente è che, da un lato, si voglia coinvolgere il Capo dello Stato nelle vicende parlamentari e politiche – incaricandolo di un ruolo di arbitro fuori luogo; dall'altro, si sia voluto attribuire al Presidente un compito nuovo e apparentemente importante a parziale compenso di quanto scomparso.

Il Parlamento

La formazione delle leggi

La combinazione della riforma della parte II della Costituzione con la nuova legge elettorale⁹ rende più probabile – e quindi più pericolosa – l'ipotesi di una paralisi dell'esercizio legislativo da parte del Parlamento.

Chiariamo subito che il sistema attuale è di difficile comprensione. Nella sostanza si tratta di arrivare a una “doppia conforme”, vale a dire che il testo deve essere approvato nella stessa identica formulazione da ambedue le Camere. Le ragioni di una tale soluzione sono oggi effettivamente difficili da cogliere, ma certo il quadro prospettato dalla riforma non potrà che peggiorare le cose, avendo previsto una ripartizione legislativa tra le due Camere assolutamente priva di logica e – alla prova dei fatti – sicuramente inapplicabile.

Anzitutto, come per altri degli articoli del progetto, occorre spendere qualche parola sulla forma. Il testo dell'articolo 70 non ha nulla a che fare con una Carta costituzionale, assomigliando più a una disposizione tecnica che a una enunciazione di principio; peggio, ricalca il modello tipico delle leggi finanziarie,

⁹ Legge 21 dicembre 2005, n. 270 - Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 2005, n. 303.

pieno di rimandi a commi interni o ad altri articoli del testo, con un periodare assolutamente incomprensibile per la stragrande maggioranza degli stessi che dovrebbero applicarla. Per i cittadini, non vale forse neppure la pena di leggerlo.

Nel merito, è opportuno premettere che l'articolo 117 distingue le competenze dello Stato e delle Regioni per grandi materie. Su alcune – art. 117, comma 2 – lo Stato ha legislazione esclusiva; su quelle indicate dal terzo comma, la potestà è concorrente, vale a dire che *“spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”*. Per tutte le altre materie, non espressamente individuate, la competenza è esclusiva delle Regioni.

Su questo impianto è stata costruita la ripartizione delle funzioni legislative di Camera e Senato, prevedendo di riservare alla Camera la formazione delle leggi concernenti la propria sfera, e lasciando al Senato l'esame delle leggi contenenti i principi fondamentali di cui al comma 3 dell'art. 117 (su cui poi sarà compito delle Regioni legiferare). Per arricchire il quadro, è previsto poi che la funzione legislativa sia esercitata collettivamente dalle due Camere per alcune delle materie di legislazione esclusiva dello Stato – art. 117, comma 2, lett. m) e p); e per altre materie puntigliosamente elencate.

A questo schema, il nuovo costituente ha inteso intrecciare una ulteriore serie di variabili e di eccezioni, che rendono le procedure di formazione delle leggi davvero incomprensibili.

Iniziamo dalle competenze della Camera.

“Dopo l’approvazione da parte della Camera – recita l’art. 70, comma 1 – a tali disegni di legge il Senato federale della Repubblica, entro trenta giorni, può proporre modifiche, sulle quali la Camera decide in via definitiva. I termini sono ridotti alla metà per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge”. Prima combinazione, quindi: la Camera approva un disegno di legge, poi lo trasmette al Senato, che deve pronunciarsi entro trenta giorni suggerendo eventuali modifiche (15 giorni per i decreti legge). Seconda possibilità: analogamente, sui provvedimenti di propria competenza, il Senato si pronuncia per primo e trasmette il testo alla Camera per eventuali osservazioni. In entrambi i casi, sulle osservazioni della “seconda” Camera, l’Assemblea titolare del potere legislativo ha diritto all’ultima parola.

Assai più complesso – se possibile – il procedimento per tutte le materie indicate dall’art. 70, comma 3, sulle quali Camera e Senato hanno pari dignità. Vale la pena riportarle, non certo per comprensione, ma solo per fornire al lettore un’idea della complessità del testo costituzionale.

“Articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), e 119, l’esercizio delle funzioni di cui all’articolo 120, secondo comma, il sistema di elezione della

Camera dei deputati e per il Senato federale della Repubblica, nonché nei casi in cui la Costituzione rinvia espressamente alla legge dello Stato o alla legge della Repubblica, di cui agli articoli 117, commi quinto e nono, 118, commi secondo e quinto, 122, primo comma, 125, 132, secondo comma, e 133, secondo comma”.

Forse, consapevole della difficoltà di approvare le leggi su queste materie, il legislatore costituente ha di fatto sancito un’abdicazione del Parlamento, rinviando l’approvazione a soluzioni meno complesse ogniqualvolta insorgano differenze tra Camera e Senato. Nel far ciò ha ulteriormente ingarbugliato il procedimento. Infatti, *“se un disegno di legge non è approvato dalle due Camere nel medesimo testo i Presidenti delle due Camere possono convocare, d’intesa tra di loro, una Commissione, composta da trenta deputati e da trenta senatori, secondo il criterio di proporzionalità rispetto alla composizione delle due Camere, incaricata di proporre un testo unificato da sottoporre al voto finale delle due Assemblee.*

In altre parole, se, come spesso accade già oggi, Camera e Senato hanno orientamenti diversi, la questione viene demandata a un parlamentino composto da trenta deputati e trenta senatori – scelti dai Presidenti delle Camere – incaricati di redigere un testo da sottoporre al voto delle due Assemblee.

Ma nel testo è scritto che i Presidenti “possono” convocare, non che debbano, motivo per cui non è chiaro cosa accada nel caso in cui la “Commissione dei sessanta” non venga nominata. Peggio:

non risulta esser scritto da nessuna parte quale sia il procedimento di formazione del testo da parte della Commissione: sarà obbligatoria l'unanimità, o il testo verrà adottato a maggioranza?

E ancora, stante l'autonomia delle due Camere, con quale regolamento sarà disciplinata la Commissione? Verrà formata ogni volta ci si trovi di fronte a un'*impasse*, o diverrà organismo permanente di elaborazione dei testi legislativi, una sorta di Parlamento in sedicesimi della cui composizione sono titolari i soli Presidenti di Assemblea?

Il tutto sembra rimandato agli stessi Presidenti delle Camere, che sempre secondo l'art. 70, *"stabiliscono i termini per l'elaborazione del testo e per le votazioni delle due Assemblee"*.

Ma le variabili non sono finite. Le funzioni legislative delle Camere, infatti, risentiranno anche dei super-poteri del primo ministro, giacché – nonostante le professioni di federalismo – il Senato ha una carta in meno da giocare sul tavolo della formazione delle leggi. Nel caso l'iter inizi per competenza dal Senato, la Camera ha la possibilità di proporre entro trenta giorni modifiche al testo approvato; secondo le disposizioni del comma dell'art. 70, il Senato dovrebbe decidere poi in via definitiva sulle modifiche proposte, vale a dire che può anche non tenerne conto. A meno che...

Ecco la supremazia del Primo ministro sull'intero Parlamento, perché nel caso in cui *“il Governo ritenga che proprie modifiche a un disegno di legge, sottoposto all'esame del Senato federale della Repubblica ai sensi del secondo comma, siano essenziali per l'attuazione del suo programma approvato dalla Camera”*, le parti si invertono, ed anche sulle leggi di competenza del Senato – qualora non vengano accolte le modifiche richieste dal governo – l'ultima parola spetta alla Camera *“che decide in via definitiva a maggioranza assoluta dei suoi componenti sulle modifiche proposte”*.

Insomma, un federalismo subordinato alle esigenze del premier, che avrà come unico riferimento il programma politico esposto alla Camera.

Quanto detto, tra l'altro, non tiene conto di altri elementi dirompenti, che rimandano alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni sancita dall'articolo 117. Perché se allo Stato è comunque delegata la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni, queste dovrebbero essere ben distinte da quelle di competenza statale. Ma chi deciderà sulla formazione delle leggi in una materia come la salute, che è riservata alla competenza regionale, ma che rimanda allo Stato per quanto concerne le “norme generali sulla tutela della salute”?

In più, un provvedimento non nasce definito riguardo ai suoi contenuti; allora cosa accadrà quando un emendamento sposterà

la materia all'esame dall'elenco di quelle "regionali" a quelle "statali"? A rigor di Carta si dovrebbe sospendere l'iter e rinviare tutto all'altro ramo del Parlamento, invertendo il potere di modifica; ma appare davvero difficile un'ipotesi del genere. Più probabile, come detto, è che il sistema impazzisca fin dalle prime prove, con conseguente paralisi dell'attività legislativa.

All'inizio abbiamo immaginato che il nuovo testo costituzionale entri in vigore accanto alla nuova legge elettorale, congegnata anch'essa in modo quantomeno rischioso sotto il profilo della funzionalità. L'ipotesi, in questo caso, è la formazione di due diverse maggioranze alla Camera e al Senato, determinate dal meccanismo di attribuzione dei premi di maggioranza a carattere regionale. La paralisi è stata sfiorata nelle elezioni del 9 e 10 aprile scorsi per poche decine di migliaia di voti, ma sarebbe stata certa nel caso di diverse maggioranze, perché una Camera avrebbe costantemente proposto modifiche inaccettabili ai progetti di legge approvati dall'altra; i Presidenti – espressione di maggioranze differenti – difficilmente avrebbero trovato l'accordo per convocare la "Commissione dei sessanta", e lo stesso premier non avrebbe probabilmente avuto alcuna soddisfazione nel manifestare davanti al Senato il programma politico approvato dalla Camera di opposto orientamento.

Forse – ma si entra in territorio pericoloso – l'obiettivo della riforma era davvero di rendere ingestibile il procedimento di

formazione delle leggi da parte del Parlamento. La tendenza delle ultime legislature, purtroppo, sembra andare in questa direzione, perché sempre più sono i provvedimenti sui quali le Camere sono di fatto esautorate: dalle leggi delega, che riservano alle Camere la sola determinazione dei principi e dei criteri direttivi lasciando al governo la legislazione vera e propria tramite i decreti attuativi; alla decretazione d'urgenza; all'apposizione della questione di fiducia ogni volta che l'iter di un provvedimento si prolunga appena più del previsto (per l'opposizione della minoranza o per malumori interni alla maggioranza); al contingentamento dei tempi, applicato addirittura sulla stessa legge di revisione della Costituzione o su quella di riforma elettorale; alla semplice ma pesantissima pressione politica nei confronti dei parlamentari della maggioranza non allineati. Tutto questo sarebbe probabilmente destinato ad accentuarsi, con un Parlamento incapace di svolgere le proprie funzioni, e un Governo (anzi, un primo ministro) *dominus* assoluto del potere legislativo.

Il Senato

Qualche parola va spesa anche sul nuovo Senato, nel testo definito ufficialmente "federale". Composto da duecentocinquanta due senatori, è eletto a suffragio universale diretto "su base regionale" "contestualmente alle elezioni per il

rinnovo dei Consigli regionali”. Questa soluzione induce a diverse osservazioni.

La prima è che si è pensato di risolvere la difficile questione del federalismo facendo eleggere i senatori “contestualmente” ai Consigli regionali, attribuendo così agli eletti una quota di rappresentatività territoriale. Un dubbio deve essere però venuto anche ai parlamentari, perché subito dopo viene specificato che la “legge dello Stato garantisce la rappresentanza territoriale da parte dei senatori”, essendo evidente che le qualificazioni dei primi commi non sono assolutamente sufficienti a connotare il Senato come federale.

La seconda osservazione riguarda sempre il sistema di elezione, perché la contestualità con l’elezione dei Consigli regionali non solo tende a riproporre nel Senato le maggioranze politiche vincenti nelle Regioni, ma comporterebbe, in futuro, un Senato permanentemente in rotazione, poiché il rinnovo avverrà parzialmente ogniqualvolta si svolgano delle elezioni regionali (oppure quelle provinciali di Trento e Bolzano). E’ vero che con l’attuale sistema elettorale delle Regioni vi è un tendenziale accorpamento della gran parte dei rinnovi, ma è indubbio che nel corso del quinquennio vi saranno numerosi avvicendamenti, e di fatto il Senato non vedrà mai compiere una legislatura vera e propria.

La poca aderenza a un reale obiettivo federalista, tuttavia, risplende al massimo con la disposizione dell'articolo 58, relativo all'eleggibilità a senatore. Secondo la norma costituzionale, possono essere eletti senatori di una Regione *“gli elettori che hanno compiuto i venticinque anni di età e hanno ricoperto o ricoprono cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali, all'interno della Regione, o sono stati eletti senatori o deputati nella Regione o risiedono nella Regione alla data di indizione delle elezioni”*. Di fatto, potranno essere eletti al Senato i consiglieri comunali, provinciali o regionali (o gli ex consiglieri), e i parlamentari eletti nel corso degli anni in quella Regione. Se la norma finisse qui, sarebbe la soluzione – seppure un po' elitaria – ai famosi parlamentari catapultati dall'alto ed estranei al territorio; ma la riforma non si spinge fino a tal punto, ed ecco che alla lista degli eleggibili si aggiungono, tutti i residenti nella Regione, con l'unico vincolo che abbiano preso la residenza qualche decina di giorni prima delle elezioni. Insomma, un federalismo contingente, legato giusto al giorno delle elezioni, poi ognuno libero di schierarsi con la maggioranza o la minoranza formatesi alla Camera politica.

La vita del Senato - essendo già abbondantemente complicata - viene arricchita di un altro elemento, la presenza senza diritto di voto dei rappresentanti dei Consigli regionali e dei Consigli delle autonomie locali, prevista dall'art. 57, ultimo comma. Con che ruolo, non è chiaro, ma appare comunque incongruente che,

mentre i Consigli delle autonomie locali possono esprimere la loro preferenza per un sindaco, un presidente di provincia o di città metropolitana, i Consigli regionali dovranno eleggere il loro rappresentante tra i propri componenti, creando così la nuova figura del consigliere-senatore – che comunque nulla potrà fare nella (ex) Camera Alta, se non esprimere opinioni prive di forza.

In ordine sparso, altre osservazioni.

Non si coglie la ragione per cui la Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza dei tre quinti dei componenti, mentre al Senato basta la maggioranza assoluta; eppure il regolamento del Senato dovrà disciplinare, tra l'altro, le modalità di partecipazione dei rappresentanti delle Regioni e delle Autonomie locali. Parimenti, sembra assurdo l'aggravamento del *quorum* per le deliberazioni del Senato, laddove accanto alla maggioranza dei componenti è prevista la presenza obbligatoria dei “senatori espressi da almeno un terzo delle Regioni”. Chi computerà questo secondo quorum? E sarà sufficiente un senatore per Regione o dovranno conteggiarsi tutti gli eletti?

Infine, il paradosso. Recita l'articolo 64, comma 5: “*Il regolamento del Senato federale della Repubblica garantisce i diritti delle minoranze in ogni fase dell'attività parlamentare*”. Ora, mentre è chiaro che il meccanismo della Camera è congegnato per stabilire ogni cinque anni chi sia maggioranza e chi minoranza – ingessando i rapporti in modo definito, e impedendo ogni discostamento – , la

definizione della minoranza nella Camera cd. federale non ha alcun appiglio concreto. Il Senato non vota la fiducia al governo o al Primo ministro; non partecipa in alcun modo della vita politica del governo, essendo anzi previsto che in caso di voto difforme del Senato dai desiderata del premier, il voto stesso diventa carta straccia e l'ultima parola spetta comunque alla più ossequiosa Camera dei deputati. Tutto il progetto è costruito per sottrarre il Senato alla politica, per farne in qualche modo (ma abbiamo visto come) il luogo della rappresentanza territoriale (meglio: regionale). E' evidente che date queste condizioni, non potrà configurarsi un rapporto maggioranza/minoranza, a meno che non si ipotizzino gruppi parlamentari del nord, del centro e del sud, il che renderebbe vano ogni ulteriore sforzo per il mantenimento dell'unità del Paese.

Il Titolo V e la devolution

Si è accennato prima al possibile conflitto tra i due rami del Parlamento in ragione delle diverse competenze loro attribuite. Ma questa divisione altro non è che lo sviluppo inconsapevole dell'impostazione che la maggioranza parlamentare ha voluto dare alla riforma della Costituzione, innestandovi elementi di cosiddetto federalismo.

In realtà – come vedremo a breve – di federalismo vi è ben poca traccia, ed il ramo forte dell'iniziativa legislativa è di fatto il rafforzamento dei poteri del premier con contestuale indebolimento del sistema delle garanzie.

Come sempre, occorre volgere lo sguardo indietro, alla riforma della Costituzione del 2001. In quell'anno, dopo l'approvazione con referendum, è entrata in vigore la legge costituzionale n. 3/2001, che ha parzialmente modificato il Titolo V della Costituzione, rovesciando la tradizionale impostazione che voleva le materie regionali puntualmente elencate così da lasciare libera competenza allo Stato su tutto il resto. Il testo è quello oggi vigente.

Con quella riforma si capovolse il criterio, allo Stato viene riservata la competenza su ciò che è necessario (o che si ritiene tale per la salvaguardia dell'unitarietà del paese), ma alle Regioni

viene lasciata la più ampia copertura per tutto quanto non espressamente riservato alla sfera statale.

L'articolo 117, come vigente, non è davvero di facile lettura: è un lungo elenco frutto di mediazioni necessarie a contemperare le diverse esigenze; ma aveva – ed ha – il pregio di definire le attribuzioni dei diversi livelli di governo.

Sostanzialmente, lo Stato ha competenza esclusiva (diretta, in qualche modo) su:

- politica estera, rapporti internazionali dello Stato, rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e immigrazione;
- rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; ordine pubblico e sicurezza;
- moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato;
- organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

- cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- previdenza sociale;
- dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Inoltre, per “addolcire” le competenze regionali, allo Stato spettano anche la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e le norme generali sull'istruzione”.

Su un'altra serie di materie – la cui legislazione spetta alle Regioni – lo Stato deve intervenire tramite la sola “determinazione dei principi fondamentali”:

commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni;

ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Complicato, decisamente; e una correzione, nel senso di una semplificazione, poteva essere utile. Ma si è preferita un'altra strada, quella dell'ulteriore aggravamento del testo. Se nel testo vigente alla competenza esclusiva dello Stato e a quella cosiddetta concorrente si affiancava una competenza generale delle Regioni "in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato", con l'introduzione del quinto comma dell'articolo 117, a queste vengono aggiunte, con espressa elencazione, "assistenza e organizzazione sanitaria; organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di

interesse specifico della Regione; polizia amministrativa regionale e locale”.

E' la famosa devolution, fortemente voluta dalla Lega Nord in cambio dell'approvazione dell'intero pacchetto di norme oggetto dell'azione di governo e della maggioranza parlamentare, e oggetto inizialmente di un separato disegno di legge, che – approvato in prima lettura da Camera e Senato – è stato poi assorbito nel più ampio progetto di revisione costituzionale.

Scuola, sanità e polizia amministrativa diventano così campo esclusivo d'azione delle Regioni, assieme a tutte le materie non espressamente riservate alla disciplina statale. Si badi, tuttavia, che nel testo costituzionale approvato nel 2001, tali materie rientravano già nella sfera delle Regioni, in quanto non espressamente riservate allo Stato. Che senso ha dunque un riferimento così esplicito? E perché solo per queste materie?

Come detto sopra, si tratta della contropartita a favore della Lega, una sorta di “regalo” utile come strumento propagandistico, ma privo di conseguenze reali a favore delle Regioni, se non quelle di ingenerare ulteriori possibili conflitti.

L'abbiamo visto in riferimento alle attribuzioni di Camera e Senato, ed è utile tornarvi ora. La salute e la tutela della salute ricadono, l'una nella sfera regionale e l'altra in quella statale, ma queste competenze si configurano ambedue come esclusive; parimenti per l'istruzione (regionale) e le norme generali

sull'istruzione (statali). Quale entità dovrà cedere in caso di controversia è ovviamente impossibile dirlo, e sicuramente sarà la Corte Costituzionale a dover risolvere il problema. Peraltro, la non espressa menzione delle competenze regionali rendeva le stesse suscettibili di un intervento statale con gli strumenti della determinazione dei principi fondamentali e della fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni, utili a salvaguardare le realtà territoriali più deboli. Con il nuovo testo e con la espressa esclusività, invece, le Regioni avranno un'arma micidiale per allontanare lo Stato da ogni ambito relativo alle materie di cui si è detto, rendendo di fatto impossibile il mantenimento dell'unità nazionale.

Ma se scuola e sanità sono da sempre cavallo di battaglia del regionalismo (quello più spinto), non v'è giustificazione alcuna per l'attribuzione in via esclusiva alle regioni delle competenze in materia di "polizia amministrativa regionale e locale". Anzitutto perché potenzialmente confliggenti con quelle esclusive dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza; in secondo luogo perché la frammentazione della disciplina in una materia simile va in assoluta controtendenza rispetto alle esigenze sempre più avvertite del contrasto alla criminalità organizzata, che opera ormai a livello transnazionale. Che si tratti solo di una norma-manifesto è quindi abbastanza evidente, e poggia purtroppo sulle

più radicali reazioni agli episodi di microcriminalità diffusi nelle realtà urbane.

Come abbiamo visto, tuttavia, la semplice enunciazione delle tre materie non comporta un automatico trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni, perché allora davvero si avrebbe il caos. Per fortuna, a prescindere dall'esito finale del referendum confermativo, il passaggio al federalismo presuppone collaborazione e cooperazione tra Stato, Regioni e autonomie locali, volontà collettiva di trasformazione del sistema.

Conclusioni

Abbiamo visto nelle pagine precedenti i caratteri della riforma costituzionale voluta dalla maggioranza di centrodestra. Ne abbiamo esaminato le origini e la formazione; abbiamo cercato di capirne i principali nodi problematici e, talvolta, abbiamo posto in evidenza gli eventuali spunti positivi che possono emergere da questo disegno.

Il senso dell'operazione, tuttavia, è univoco. Benché alla stesura del testo abbiano partecipato tutti i rappresentanti della Casa delle Libertà, le firme in calce sono riconoscibili: quella della Lega e quella del Presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi. Per ragioni diverse è comunque da questi due soggetti che è sorta l'esigenza di una modifica della Costituzione, modifica alla quale si sono aggregate – sempre più di malavoglia – le altre due componenti del Polo di centrodestra, Alleanza Nazionale e l'Udc.

Seppure collimanti, le esiger della Lega e di Berlusconi, nascono da ragioni diverse, e sono centrate su due diversi aspetti: per il movimento di Bossi è la famosa bandiera federalista a coprire le ragioni della revisione costituzionale; mentre per il leader di Forza Italia l'idea di fondo è quella del rafforzamento massimo delle prerogative del capo del governo, nell'ipotesi evidente di poter mantenere a lungo quella carica. Non c'è troppo da stupirsi, perché l'una e l'altra sono il portato delle matrici

politiche-culturali dei due movimenti: il federalismo (fino alla secessione) e la *leadership* (fino all'idolatria per se stesso).

Le une e le altre, tuttavia, si scontrano con le opposte e corrispondenti matrici degli altri due partiti della coalizione: l'unità nazionale e la patria come cifra politica di An, il moderatismo e la convivenza pacifica per l'Udc.

Il risultato di questa miscela è il testo di riforma costituzionale che abbiamo visto. Una quota di federalismo o di devolution, una per il rafforzamento del ruolo del premier, e una terza per la salvaguardia dell'interesse nazionale. Appare subito chiaro che la parte del leone è toccata al partito del "Capo" con una revisione degli assetti istituzionali tutta centrata sui poteri del Primo ministro; il successo ha premiato anche la voce forte fatta da Bossi e dai suoi per ottenere le norme sul trasferimento delle competenze in materia di sanità, scuola e polizia amministrativa. Ad Alleanza Nazionale è andato invece un contentino, la famosa clausola dell'art. 127, secondo comma, che con un complicatissimo procedimento (che coinvolge governo, Parlamento e Capo dello Stato) prevede l'abrogazione di quelle norme regionali che possano pregiudicare "l'interesse nazionale della Repubblica".

Ai moderati sembra non essere andato niente, e per certi versi così è. Basta scorrere il testo per comprendere che non vi è alcuna moderazione in quel che è stato scritto. Non c'è equilibrio

tra i poteri dello Stato, non c'è tra i diversi parlamentari a seconda siano eletti con la maggioranza o con la minoranza; non c'è tra Camera e Senato, dove l'equilibrio è trasformato in equilibrismo. In cambio di quel che non c'è nella "nuova" Costituzione, l'Udc ha però ottenuto quel che voleva realmente, una nuova legge elettorale in senso proporzionalistico. A tappe forzate, a pochi mesi dalle elezioni, il Parlamento si è trovato nuovamente costretto a votare un provvedimento sotto il ricatto di una parte. Il paradosso è che gli sforzi delle tre componenti forti della coalizione di centrodestra sono destinati con ogni probabilità a naufragare con il referendum costituzionale; mentre il gioco di rimessa dell'Udc è stato premiato con il ritorno al sistema elettorale proporzionale. C'è una coda al paradosso, però: con la nuova legge elettorale l'Udc ha guadagnato consensi, ma la Casa delle libertà ha perso le elezioni del 9 e 10 aprile. La *leadership* sognata da Berlusconi non ha oggi più ragione di essere, con la gran parte delle Regioni governate dal centrosinistra la maglia della *devolution* pesa sempre più sulle sole spalle della Lega. Prima dell'estate si terrà il referendum costituzionale, e vedremo se cancellerà questo brutto tentativo di riforma. Se, come probabile, prevarranno i no alla riforma, si tornerà poi a ragionare sulla opportunità di riscrivere parti della Carta fondamentale. L'esigenza è tendenzialmente condivisa: ci sono parti che vanno "aggiornate", e sicuramente va rivisto il sistema dei controlli e

delle garanzie, sempre più necessario in un mutato quadro politico, ormai orientato verso il bipolarismo. Va posta con forza la questione dei rapporti tra centro e periferia, nell'ottica di un federalismo solidale che tenga conto delle differenze territoriali, non per esaltarle ma per armonizzarle.

Soprattutto sarà necessario introdurre una disposizione, e sarà necessario farlo eventualmente anche contro la volontà dell'opposizione (ma sarà l'ultima volta): la Costituzione si modifica solo con la maggioranza dei due terzi del Parlamento, senza subordinate, *quorum* differenti e referendum automatici. Occorre porre in sicurezza il quadro complessivo, è indispensabile sottrarre la Carta alle contingenti maggioranze elettorali. Occorre, in sostanza, salvaguardare il maggior patrimonio che una collettività fattasi Stato ha a sua disposizione: una Costituzione condivisa.

- A cura di Jacopo Sce, direttore Associazione ASTRID
(Associazione per gli studi e le ricerche sulla riforma delle
istituzioni democratiche e sulle innovazioni nelle
Amministrazioni Pubbliche)
- Direttore editoriale: Giancarlo Brunello
- E' consentita la riproduzione, purché ne venga citata la
fonte
- Distribuito mese di maggio/giugno 2006



FONDAZIONE
CESAR

Centro Europeo di Ricerche
dell'Economia Sociale e dell'Assicurazione