

Il fragile impianto della proposta di revisione costituzionale approvata dal Senato

*di Augusto Cerri**

di prossima pubblicazione in: **ASTRID** – “*Costituzione. Una riforma sbagliata. 63 costituzionalisti discutono il progetto approvato dal Senato*”. Passigli editori

Un progetto di riforma costituzionale deve essere valutato sia per la capacità delle strutture ipotizzate di accrescere l'efficienza/efficacia delle istituzioni, sia per l'equilibrio fra i poteri che è idoneo a prefigurare; e, dunque, alla stregua di <<scenari patologici>> come anche alla stregua di <<scenari fisiologici>>: sotto entrambi i profili il progetto di revisione costituzionale, allo stato attuale di elaborazione del suo testo, risulta assolutamente insoddisfacente.

In realtà esso non affronta i veri nodi del regionalismo e neppure riesce a configurare un equilibrato rapporto fra organi di vertice del potere pubblico. Sintomo evidente di questa sua <<immaturità>> è il suo assoluto sradicamento rispetto ai modelli europei ed extra-europei; esso davvero costituisce un *unicum*, nel panorama della modellistica costituzionale democratica, come è stato detto, pur se, in alcuni casi, utilizza <<pezzi>> di altri modelli costituzionali fuori dall'equilibrio che è loro proprio nel contesto originario (ed anche questo è stato detto).

Osserverei preliminarmente che in nessun modello europeo (accennerei alla Germania, all'Austria, alla Francia, alla Spagna, al Belgio, ecc.) la camera rappresentativa della realtà locale (il Senato federale della Repubblica nel testo in elaborazione) presenta collegamenti così labili ed inconsistenti con la realtà che dovrebbe rappresentare; ed in nessun modello europeo, al tempo medesimo, ha poteri altrettanto drastici e decisivi. Possiamo seguire un qualsiasi modello federalistico consolidato ed avremo una razionalità incomparabilmente maggiore nell'equilibrare la rappresentanza della realtà locale con la capacità operativa delle istituzioni. Qui abbiamo, invece, un Senato in grado di ostacolare definitivamente non poche attività che rientrano (o possono rientrare) nell'indirizzo politico (a cominciare dalle leggi cornice, in mancanza delle quali restano in vigore i vecchi e magari non aggiornati principi della legislazione previgente) senza rappresentare affatto una dimensione locale.

Questa scarsa rappresentatività del Senato federale è avvertita dalle forze politiche che propugnano la riforma in esame, tanto è vero che si cerca di porvi rimedio con <<espedienti>>, quali la composizione allargata del Senato in sede di elezione del Presidente della Repubblica, dei membri del C. S. M., di valutazione dell'interesse nazionale oppure le Assemblee di coordinamento delle autonomie¹, con potere consultivo. Questi <<rattoppi>> non solo svelano l'inadeguatezza dell'impianto di base della riforma, ma, ancora, ne aggravano gli inconvenienti, almeno quando approdano a strutture dispersive innanzi tutto del

* *Professore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università “La Sapienza” di Roma.*

¹ Questa previsione era contenuta nel testo della Commissione ed è poi venuta meno.

pubblico denaro e poi anche degli effetti di un sobrio ed asciutto esercizio delle pubbliche funzioni.

Se non bastasse, il Senato viene eletto con un sistema elettorale diverso da quello della Camera e, poiché dura in carica più a lungo, anche in tempi diversi (salvo la prima elezione). Non risulta, dunque, affatto improbabile che si formi, in Senato, una maggioranza diversa da quella operante alla Camera; con ciò, il Senato, lungi dal rappresentare le autonomie, potrebbe venire ad essere un freno all'esplicarsi di quell'indirizzo politico di maggioranza che tanto sta a cuore alla riforma; quando non anche un fattore di sua delegittimazione.

Certo, il Senato così concepito, potrebbe costituire freno alla onnivora esorbitanza dei poteri del Primo Ministro; ma, forse, è più opportuno cercare di ricondurre questi in un alveo di ragionevolezza.

Sotto quest'ultimo profilo la proposta di revisione in corso di esame alle camere presenta ulteriori difetti. Non è tanto l'idea di un sistema elettorale che ne comporti la designazione (idea, in fondo, alla radice di tutta una tendenza riformatrice), quanto il potere di scioglimento della Camera a lui esclusivamente attribuito, salva diversa determinazione dei deputati facenti parte della <<ex-maggioranza>>. In questo snodo decisivo si cumulano una serie di paradossi e abnormità.

Si tratta di un potere non conosciuto, in questa forma, in nessun altro sistema istituzionale. I richiami, infatti, ai modelli inglese ed israeliano sono impropri. Come è stato illustrato, nel corso del presente dibattito, il sistema inglese attribuisce un ruolo decisivo non al Primo Ministro come tale, sibbene al partito risultato vincitore, il quale può anche sostituire il Primo Ministro. E si tratta di un ruolo che nasce da convenzioni e consuetudini, che si esplica nell'ambito di altre convenzioni e consuetudini ispirate al massimo fair play. L'irrobustimento dei poteri neutrali in Italia si radica, invece, in una realtà più complessa e tormentata e non può esser accantonato in una sede così decisiva e, per giunta, in un modo così direttamente personalistico, sconosciuto anche al modello di riferimento. Il sistema israeliano è stato riformato nel 2001, in guisa tale da restituire ai partiti quel margine di <<giuoco politico>> in momenti di crisi che, all'evidenza, si è rivelato necessario. Riprodurre un modello rapidamente accantonato nel paese in cui ha avuto origine e breve vita significa procedere alla cieca, senza chiedersi le ragioni di così rapido ritorno a schemi più consolidati.

A temperare il potere del Primo Ministro, che rischia di divenire minaccioso per la medesima maggioranza che lo sostiene, si prevede che essa (ed essa sola) possa opporsi alla sua richiesta di scioglimento designando un nuovo Primo Ministro: il drastico divieto di <<ribaltoni>> è temperato da una norma permissiva di <<ribaltini>>. Ma, così facendo, si perviene all'assurdo di configurare una sorta di *status* permanente differenziato all'interno della Camera, in favore di coloro che appartengono (anzi appartenevano) alla maggioranza risultata vincitrice nelle ultime elezioni. Essi solo sono parlamentari *optimo jure*, mentre gli eletti nella coalizione sconfitta hanno poteri nettamente inferiori. Tutto ciò non solo rappresenterebbe davvero un *unicum* nel panorama dei sistemi costituzionali ma, inoltre, finirebbe con il caricare di valore giuridico un evento il cui valore politico-istituzionale si è ormai consumato: la vittoria alle elezioni nulla vale quando l'intervenuta rottura della coalizione originaria significa anche mutamento del programma approvato dagli elettori.

Ed, allora, sembra sufficiente una investitura attraverso le elezioni di un governo, senza pregiudicare lo svolgimento ulteriore della dinamica politica e, dunque, anche i poteri del Presidente della Repubblica, in ipotesi di crisi. In estremo subordine, proporrei che, in ipotesi venga meno la coalizione che ha dato luogo alla maggioranza di governo, se proprio la via delle nuove elezioni deve essere obbligata, queste siano <<gestite>> da un governo nuovo di nomina presidenziale. Ed, infatti, l'investitura del vecchio non ha più ragion d'essere nel momento in cui la maggioranza che lo sosteneva è venuta meno.

Accenno ad ulteriori storture: la ripetizione affannosa di competenze regionali in materia sanitaria che, giuridicamente, è di effetto assai problematico ma che politicamente è inequivoca: si vuole smantellare il servizio sanitario nazionale a carattere pubblico; la procedura incredibile ed improduttiva del giudizio sull'interesse nazionale, del tutto estranea ai più consolidati modelli federali, che conoscono clausole e ragioni di prevalenza degli interessi generali (supremacy clause, commerce clause, general welfare clause, ecc.), ecc..

Accenno in ultimo all'insistente tentativo di rafforzare i poteri pubblici neutrali attraverso elezioni a maggioranza estremamente qualificata (Presidente della Repubblica, membri del C. S. M.); senonchè, dopo alcune votazioni, immancabilmente si passa alla maggioranza assoluta che, in un sistema elettorale maggioritario, risulta di facile accessibilità. Ciò comporta uno svilimento di questi poteri neutrali cui, pure, in un contesto di forte divaricazione, dovrebbe essere assegnato un compito delicatissimo ed essenziale di mediazione e di garanzia delle regole.