

# Costituzione: una riforma sbagliata

recensione di Raffaele BIFULCO

di prossima pubblicazione in “*Europa*”

**P**er la cura di Franco Bassanini l'associazione Astrid ha raccolto 69 saggi, redatti per lo più da costituzionalisti e parlamentari, a commento critico del disegno di legge costituzionale di revisione della Parte II della Costituzione elaborato dal centrodestra e, per ora, approvato in prima lettura dal Senato. Il ponderoso volume (680 pagine), edito da Passigli e dal significativo titolo *Costituzione una riforma sbagliata*, si rivela di estrema utilità per due ordini di motivi.

Il primo è dato dalla notevolissima batteria di argomenti diretti a mostrare le incongruenze e le aporie di una riforma che modifica ben 40 articoli della Costituzione del 1948.

Il secondo motivo sta nel suo essere, per l'ampio e variegato schieramento del centrosinistra, un'occasione di ripensamento e anche di autocritica delle strategie politico-costituzionali recenti e meno recenti. Infatti, nel libro sono rintracciabili voci critiche tese non solo a valorizzare alcuni aspetti della riforma (P.Bilancia, Ceccanti, Fusaro), ma anche a indicare l'opportunità, per il centrosinistra, di ripensare questioni di metodo (come l'aver realizzato per primi una revisione costituzionale a colpi di maggioranza: Cammelli) o di merito (come la necessità di svolgere un'opposizione al progetto di centrodestra in nome soprattutto della costituzione del 1948, e non in nome di un alternativo progetto di grande riforma: Azzariti, Pace, Pizzorusso, Silvestri).

Per evidenti problemi di spazio siamo costretti a tralasciare quegli interventi, pure di estremo interesse, che toccano aspetti di metodo, procedurali o di sfondo (Azzariti, D'Alessio, Carabba, De Minico, Dogliani e Massa Pinto, Macciotta, Pajno, Pinto, Pizzorusso, Zaccaria), per concentrarci sui quattro punti centrali della proposta di revisione.

**I**niziamo dunque da quella che ci sembra il cuore della riforma, la c.d. forma di governo. È qui, come si vedrà, che il progetto rivela la sua funzione meramente simbolica e quindi la sua inutilità. Il lettore paziente potrà divertirsi a leggere l'ampio numero di argomenti, messi in campo dagli autori che danno vita alle prime due parti del volume, contro la forma di governo del «premier assoluto» (Elia) o del «Silvierato» (Sartori), un sistema mostruoso (Olivetti), non migliorabile (S.Mattarella), privo di riscontri nel diritto costituzionale comparato (Bassanini, Elia).

La lettura dei contributi permette davvero di rendersi conto di questa ennesima anomalia italiana: avremmo un Primo Ministro (da ora in poi P.M.) eletto sostanzialmente dal popolo e senza limiti di mandato (Olivetti), che nomina e revoca i suoi ministri e che conseguentemente non chiede la fiducia alla Camera dei deputati. E tuttavia, a differenza di quanto accade nei sistemi di governo in cui il Capo del Governo è direttamente legittimato dal popolo (Amato), qui il P.M. finisce per controllare anche la Camera (Carlassare, Sarcone; ma in senso diverso Ceccanti, Fusaro), soprattutto perché:

- 1) può porre la questione di fiducia su una proposta del Governo, minacciando così non solo le proprie dimissioni ma anche lo scioglimento della stessa in caso di voto contrario;

- 2) può chiedere, sotto la propria esclusiva responsabilità e per qualsiasi motivo, lo scioglimento della Camera dei deputati al Presidente della Repubblica; il quale dovrà procedere allo scioglimento tranne che non venga presentata «una mozione, sottoscritta dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni», nella quale si dichiara di voler continuare nell'attuazione del programma e si indichi il nome di un nuovo P.M. (quest'ultima, è la norma c.d. antiribaltone, che tuttavia, come appare evidente, crea deputati di serie A, appartenenti alla maggioranza, e deputati di serie B, appartenenti alla minoranza: Bassanini, Cerri, Pace).

Insomma, pur di eliminare i ribaltoni, si crea un sistema estremamente rigido in cui i cambi di maggioranza, che pure appartengono alla fisiologia del parlamentarismo, sono definitivamente banditi (Baldassarre, Ciarlo, Olivetti, Sartori, Volpi).

Molti sono gli autori che sottolineano poi il ruolo notarile a cui viene ridotto, specularmente, il Presidente della Repubblica, eletto sì da un collegio molto ampio ma con una maggioranza che, dopo il quarto scrutinio, può essere quella assoluta. Se poi si riflette che, pur ridotto nei suoi poteri, il Presidente nomina i presidenti delle autorità amministrative indipendenti e il vicepresidente del CSM, è facile rendersi conto che il Capo dello Stato, per un verso, rischia di essere invischiato nella polemica partitica (diversa la valutazione di Busia) e, per l'altro, si potrebbe rendere partecipe di un *vulnus* all'autonomia dell'organo di vertice della magistratura (Clementi, Ruggeri).

**E** veniamo così al secondo punto della proposta, strettamente collegato al primo: le garanzie costituzionali. Una riforma che prevede un tale rafforzamento dei poteri del P.M. avrebbe dovuto consolidare quegli istituti che stanno a garanzia dei diritti fondamentali.

E invece: la verifica dei poteri rimane saldamente nelle mani del Parlamento, senza possibilità di ricorso alla Corte costituzionale (Bin); manca qualsiasi disciplina della ineleggibilità e incompatibilità del P.M. e dei ministri (Mancino); il Presidente della Camera (e del Senato) può essere eletto, dopo il terzo scrutinio, a maggioranza assoluta; lo *status* delle minoranze parlamentari è abbandonato alla disciplina dei regolamenti parlamentari (Lanchester, Loiero); la Corte costituzionale vede definitivamente prevalere la sua componente politica (sette dei quindici componenti sarebbero infatti eletti dal Senato federale); aggravando, con un interessato omaggio al sistema maggioritario, il procedimento di revisione costituzionale, il progetto finisce per blindare definitivamente la riforma del centrodestra (in particolare Giorgis, Grosso).

**È** difficile credere che i notevoli poteri attribuiti da questo progetto al P.M., peraltro senza un adeguato irrobustimento del sistema delle garanzie costituzionali, possano contribuire a risolvere il problema fondamentale della nostra attuale forma di governo: la frammentazione partitica e quindi la formazione di uno stentato bipolarismo caratterizzato dalla instabilità delle compagini governative (ma in senso contrario Salvi).

Rispetto a queste storiche carenze e alla necessità di porvi rimedio (Bassanini, Pizzetti), la proposta del centrodestra si rivela del tutto simbolica e inutile. Simbolica, perché attraverso le summenzionate modifiche vuole subdolamente mostrare all'opinione pubblica di aver saputo agire sulle cause del disagio, mentre così non è. Inutile, perché ove mai dovesse divenire realtà, la riforma non sarebbe assolutamente in grado di risolvere i problemi di stabilità ed efficienza del nostro sistema politico.

Molto più semplice, da un punto di vista giuridico-costituzionale, sarebbe invece agire sul sistema elettorale, vera preconditione per ogni riforma costituzionale (in particolare Merloni; ma anche Balboni, Passigli, Pinelli, Prisco; in senso contrario Ceccanti). Le soluzioni potrebbero essere diverse e non spetta al censore proporre una in particolare. Non a caso, con grande sapienza, il costituente del '48 ha lasciato questa materia alla disponibilità del legislatore ordinario.

**L**e critiche piovono decise anche sugli altri due aspetti centrali della riforma, in qualche modo presupposti dalla riforma del centrosinistra del 2001: il Senato federale della Repubblica e il riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

Quanto al Senato federale, molte sono le norme oggetto di critica. Le più importanti paiono le seguenti:

1) il meccanismo della c.d. contestualità affievolita rischia di produrre una seconda camera non effettivamente rappresentativa degli interessi regionali (Bin, Mancino, Olivetti, Pizzetti, Vitali);

2) la complessità del nuovo procedimento legislativo e le non poche competenze del Senato (Vandelli) potrebbero rappresentare un freno all'azione del Governo (Allegretti, Fioravanti, Groppi, Mariucci).

Meno convincenti sono invece le critiche derivanti dalla esclusione dei rappresentanti degli enti locali dal Senato (Allegretti, Castelli, De Martin, Mancino, Vandelli): la eventuale presenza degli enti locali nella seconda camera, rendendo ancor più complesso il procedimento legislativo, entrerebbe in contrasto con la norma costituzionale che attribuisce l'esercizio della funzione legislativa solo a Stato e Regioni (art.117, c.1, Cost.). Troppo rigida pare anche la tesi secondo cui l'elezione diretta dei senatori sarebbe lontana dai modelli federali (De Liso). Che dire in proposito del Senato statunitense o di quello australiano?

**T**utti gli autori che hanno invece concentrato la loro attenzione sul tema, caro alla Lega, della modifica del riparto competenziale (c.d. *devolution*), concordano sui seguenti punti critici: 1) le nuove competenze regionali esclusive in materia di sanità, istruzione e polizia interferiscono con competenze già attribuite allo Stato (in via esclusiva) o a Stato e Regioni (competenze concorrenti); 2) sulle nuove competenze regionali potrà comunque intervenire lo Stato attraverso le sue competenze trasversali (Anzon, Baldassarre, Bin, Cerulli Irelli, De Martin, Gambino, Mancino, Torchia). Prevedibile sarà quindi un aumento, e non una diminuzione, della conflittualità tra Stato e Regioni. A conferma, ancora una volta, del carattere simbolico congiunturale e poco efficace della riforma del centrodestra.

Critiche motivate raccoglie infine la «riesumazione», voluta da Alleanza Nazionale, dell'interesse nazionale, che permette di controllare le leggi regionali attraverso un bizzarro procedimento che parte dal Governo, passa per il Senato e finisce, inesplicabilmente, col Presidente della Repubblica (Bellocci, Ruggeri, Silvestri, Torchia, Randelli, Villone).

**D**i fronte a un progetto di revisione che, per la sua ampiezza, incide anche sui principi e diritti fondamentali della Parte I della Costituzione (Allegretti, Bassanini, Pace), non rimane che il rammarico per l'uso strumentale che viene fatto della nostra Costituzione, sempre più a rischio (Manzella): piuttosto che agire sui meccanismi elettorali, regolati dalla legge

ordinaria, si preferisce lasciar credere che i difetti del sistema politico siano nella nostra carta fondamentale. Un alibi, non del tutto sconosciuto alla sinistra, che incide negativamente sulla legalità costituzionale e sullo Stato di diritto (Bin).  
Da questo punto di vista, dunque, il volume di Astrid svolge una imprescindibile funzione di disincantamento.