

La riforma costituzionale in Aula: Senato inaccettabile, superPremier inesistente

(19 gennaio 2004)
di Stefano Ceccanti *

Il testo di riforma costituzionale uscito dalla Commissione Affari Costituzionali venerdì 16 gennaio suscita più di un problema, per il peggioramento del già non esaltante testo scaturito dalla baita di Lorenzago. Mi concentro soprattutto sulle novità intercorse perché quella bozza è già stata ampiamente commentata nel Forum. Cominciamo da un *primo dato* sconcertante sin qui poco commentato: la sesta disposizione transitoria lascia libero ogni Comune di secedere dalla propria regione per crearne un'altra nuova, solo col consenso della propria popolazione. L'idea è maturata nella Cdl per dividere l'Emilia-Romagna, ma così la norma potrebbero nascere più di 8.000 regioni, potendo qualsiasi comune trasformarsi in regione. Per di più, se si afferma il principio della libera secessione col solo consenso della parte che vuol secedere, questa soluzione potrebbe essere riproposta anche sul piano nazionale.

In secondo luogo dell'ipotesi di Senato delle regioni, a cui il Governo si era reso disponibile con l'elezione contestuale dei Consigli regionali e dei senatori di ogni regione, non è rimasto niente. E' inserito nell'art. 3 un generico invito a "mantenere rapporti di reciproca informazione e collaborazione" tra senatori e "organi della corrispondente regione" e in alcuni casi è previsto che partecipino ai lavori i Presidenti delle Giunte (sempre all'art. 3) e l'elettorato passivo è ora esteso a tutti coloro che abitino nella Regione (art. 4), ma al massimo si può parlare di "Senato per le Regioni". Esaminando però i poteri, esso si può tranquillamente e facilmente convertire in un Senato "contro le Regioni". Infatti, nonostante l'eventuale intesa tra Governo e Regioni, il bicameralismo immaginato può tranquillamente scompaginare sia la disciplina di maggioranza sia il raccordo con le Regioni. Vediamo in dettaglio i termini della questione. Secondo l'ultima versione dell'art. 12 più del 90% delle leggi dovranno ancora essere votate dalla Camera e dal Senato in modo paritario: vi sono infatti ricomprese quelle "in cui la Costituzione rinvii espressamente alla legge dello Stato o alla legge della Repubblica" (al di là delle intenzioni di chi l'ha redatto si tratta dell'intero ambito delle riserve di legge) e le leggi di coordinamento della finanza (il Presidente del Consiglio Berlusconi le voleva inemendabili secondo la sua conferenza stampa di fine anno e ora si troverebbe al Senato senza poter porre la fiducia). A differenza di oggi il Senato, sempre eletto dai cittadini in elezioni politiche generali, durerà 6 anni (art. 3), non si potrà sciogliere anticipatamente

e non avrà disciplina di maggioranza: non dando più la fiducia al Governo non si potrà usare la questione di fiducia. Il Governo dovrà quindi negoziare il voto favorevole di ciascun senatore, con effetti facilmente immaginabili. Ritorna quindi l'infelice approccio che era prevalso nella prima fase della Bicamerale D'Alema del cosiddetto "Senato delle garanzie" (allora da più parti si disse ironicamente che era tale perché garantiva i senatori). Per di più, in caso di dubbio se una legge debba essere alla fine votata dalla sola Camera o da entrambe, si è mantenuta (alla fine dell'art. 12) la infelice norma secondo cui decidono i Presidenti delle due Camere, il che porta fatalmente lo speaker di Palazzo Madama a difendere le prerogative della sua Camera. E che succede quando non si accordano? Non è dato sapere. Si è quindi in parte restaurata (il ritorno alla durata di 6 anni prevista in origine dalla Costituzione) e in parte ampliata (la perdita della fiducia come cavallo di Troia per indebolire il Governo rispetto al ricatto dei singoli senatori) quella logica ultragarantista che Dossetti nella sua recente intervista postuma edita da Il Mulino e curata da Leopoldo Elia e Pietro Scoppola segnala come il difetto principale della seconda parte della Costituzione. Essendosi riproposta in modi diversi la sfiducia reciproca tra gli schieramenti non è casuale che si sia rilanciato in peggio uno schema del genere, favorito dall'intesa del ceto senatoriale a tutela delle proprie prerogative presenti e future.

Né questa estrema disseminazione di poteri di veto (in cui rientrano anche la *devolution*, confermata nell'art. 33, e le confuse "Assemblee di coordinamento delle autonomie" previste all'art. 13 e già ampiamente commentate e criticate) è bloccata dalle norme sulla forma di governo, il *terzo aspetto* che segnalo. Non mi riferisco tanto alla scomparsa dell'obbligo di mettere il nome del Premier sulla scheda (nell'art. 26): essendovi già ricorsi entrambi i Poli nelle ultime elezioni solo un divieto esplicito li potrebbe far scomparire. E per di più l'opposizione, che rivendica in alcuni suoi esponenti di essersi battuta per eliminarlo dal testo, già annuncia che il nome di Prodi figurerà nella sua lista unitaria per le europee. Del resto la Tesi 1 del programma dell'Ulivo del 1996 prevedeva tra le principali riforme istituzionali da varare l'indicazione "sulla scheda elettorale – a fianco del candidato del collegio uninominale – del partito della coalizione alla quale questi aderisce e del candidato premier da essi designato". In seguito alla Bicamerale D'Alema era consensualmente previsto dalla Bozza sul Premierato: "La candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati all'elezione del Parlamento, secondo le modalità stabilite dalla legge elettorale, che assicura altresì la pubblicazione del nome del candidato Primo ministro sulla scheda elettorale". (art. 1 comma 2 del testo Salvi, presentato alla Commissione bicamerale nella seduta n. 28, antimeridiana del 28 maggio 1997).

Com'è noto sulla forma di governo il nodo principale è stato sin qui la concessione o meno del potere di scioglimento anticipato al Premier come deterrente contro le crisi di governo. Un aspetto

molto drammatizzato rispetto alla Bicamerale D'Alema, dove esso sembrava un dato condiviso tra i due schieramenti nel modello di Premierato: "Il Primo ministro, sentito il Consiglio dei ministri, sotto la sua esclusiva responsabilità, può chiedere lo scioglimento del Parlamento, che sarà decretato dal Presidente della Repubblica. Il decreto di scioglimento fissa la data delle elezioni" (art. 3 comma 1 del testo Salvi, presentato alla Commissione bicamerale nella medesima seduta n. 28, che riprende alla lettera la Costituzione spagnola del 1978, art. 115 comma 1, utilizzato in questi giorni da Aznar per convocare le elezioni del 14 marzo prossimo). La campagna ideologica contro il potere di scioglimento ha invece prodotto nel testo della Commissione, recependo quasi alla lettera un'idea errata della cosiddetta "bozza Amato" (la piattaforma comune delle opposizioni pubblicata su questo sito), una norma anti-ribaltone secondo la quale si può formare un nuovo Governo se il 50% + 1 dei deputati della maggioranza uscita dalle urne lo appoggia (art. 23). Normalmente una maggioranza parte con un 55% circa dei seggi. Pertanto chiunque disponga, dentro la maggioranza vincente, di un 5% + 1 di deputati potrebbe un domani minacciare non la caduta del Governo, ma addirittura quella della legislatura. Chiunque, sia il Premier in carica sia i capi dei partiti e delle correnti. Per paura di dare tale potere a una sola persona lo si è dato a molte. Oggi, ad esempio, ne potrebbero disporre nella maggioranza Berlusconi, Fini, Bossi e Follini; un domani, dopo la possibile alternanza e persino dopo la federazione riformista che semplificherebbe il quadro, Prodi, Bertinotti, e il tandem Pecoraro Scanio-Cossutta in accordo col correntone ds. Ma se tutti possono disporre dello scioglimento è come se non lo possedesse nessuno; quindi il Governo, più ancora di oggi, dovrebbe navigare a vista, subendo i veti reciproci. Se proprio non si vuole scegliere la via maestra dello scioglimento al Premier (come proponeva l'Ulivo alla Bicamerale D'Alema) si rilanci quantomeno la proposta di Violante e D'Amico, che riprendeva precedenti suggestioni di Costantino Mortati: si accetti che nasca un secondo Governo anche con maggioranza diversa, ma che si vada necessariamente votare entro un anno. Questo esempio dimostra che in astratto sono possibili miglioramenti, ma purtroppo non si può escludere neanche qualche ulteriore peggioramento.

Ad esempio (*quarto aspetto* che mi preme segnalare) la necessità di ampliare lo Statuto dell'Opposizione, oltre le prime aperture (Capo dell'Opposizione e presidenza delle Commissioni di garanzia alla medesima, previste ora dall'art. 8) può essere declinato sia in termini sensati sia di ulteriore proliferazione di veti. Alcune proposte si muovono in quest'ultima direzione, alzando a tal punto alcuni quorum (ad esempio per l'elezione di organi di garanzia come i Presidenti della Repubblica e delle Camere) col rischio di non riuscire mai ad eleggerli. Forse sarebbe il caso di prendere esempio dalla saggezza di un'istituzione nota per la sua capacità di resistere al tempo: l'attuale pontefice nel 1996 con la Costituzione apostolica "Universi Dominici Gregis" ha

modificato le regole per il conclave, tenendo conto della maggiore eterogeneità del collegio dei cardinali elettori dovuta all'internazionalizzazione della Chiesa. Pertanto ha stabilito che, invece di restare sempre fermi al tradizionale quorum di due terzi dei voti, dopo 12 giorni e 34 votazioni con fumata nera si possa decidere a maggioranza assoluta di scendere o alla maggioranza assoluta medesima o comunque a un ballottaggio risolutivo tra i due più votati dell'ultima votazione. Anche lì non ci si fida solo del benefico influsso dello Spirito, che sembra comunque più vicino che non alla Commissione Affari Costituzionali del Senato.

* p. straordinario di Diritto Pubblico Comparato nell'Università di Roma – “La Sapienza” e-mail: stefano.ceccanti@libero.it