



La controriforma costituzionale

di Mauro Volpi

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

1. Il progetto di revisione della seconda parte della Costituzione approvato dal Senato è pessimo sia per il metodo adottato sia nel merito. Per il metodo perché la modificazione di 40 articoli della Costituzione è stata portata avanti secondo una logica di maggioranza, come malauguratamente già fece il centro-sinistra alla fine della scorsa legislatura per la revisione del titolo V, ed improntata allo scambio fra i partiti di governo, ognuno dei quali può rivendicare a sé un pezzo di riforma, logica che ha prodotto un testo contraddittorio e mal formulato. Inoltre la riproposizione del mito della “grande riforma” costituzionale si è tradotta nell’approvazione di un testo eterogeneo in contrasto con l’art. 138 Cost, il quale ammette solo revisioni puntuali e per parti omogenee anche per consentire il libero esercizio del diritto di voto dei cittadini nell’eventuale referendum. Nel merito perché l’unico senso “unitario” che può essere dato ad una riforma così sgangherata sta nella volontà di superare la Costituzione del 1948 mediante revisioni che inevitabilmente incidono anche sui suoi principi e nella messa in discussione dell’idea stessa di costituzionalismo che concepisce la Costituzione come limite del potere esercitato dalla maggioranza.

L’analisi dei singoli aspetti del progetto conferma questo giudizio di fondo.

2. Il testo approvato è paurosamente insufficiente sulle garanzie da riconoscere all’opposizione, rinviando per quel poco che è previsto all’attuazione che ne farà il regolamento della Camera, e non rivede in alcun modo i quorum speciali previsti per l’elezione del Presidente della Repubblica e dei Presidenti delle Camere e per l’approvazione dei regolamenti parlamentari e delle leggi costituzionali. Si tratta, com’è noto, di quorum stabiliti nell’ottica della vigenza di un sistema elettorale proporzionale e che nel quadro degli attuali sistemi elettorali possono consentire ad una maggioranza parlamentare, non corrispondente a quella degli elettori e neppure dei votanti, di

eleggere propri rappresentanti quali titolari delle massime cariche di garanzia e di modificare a proprio piacimento i regolamenti parlamentari e la Costituzione.

Anzi, l'abrogazione del terzo comma dell'art. 138 elimina qualsiasi deterrente per il futuro a modificare la Costituzione a colpi di maggioranza, visto che il referendum può comunque essere sempre chiesto. La stessa modificazione del secondo comma, che nell'ipotesi di approvazione della legge costituzionale con una maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti, ne subordina la promulgazione alla partecipazione al referendum della maggioranza degli elettori, può portare all'esito paradossale per cui la maggioranza avrebbe tutto l'interesse a garantire la partecipazione al voto, mentre l'opposizione potrebbe puntare sul non raggiungimento del quorum, il che pregiudicherebbe la natura del referendum trasformandolo da strumento di controllo dell'opposizione ad istituto di ratifica della volontà della maggioranza.

Gli organi costituzionali di garanzia vedono il proprio ruolo ridimensionato o pregiudicato. Il Presidente della Repubblica non ha alcun potere formale sulla nomina e sulla revoca dei ministri, e quindi non può esercitare nessuna magistratura di consiglio e di dissuasione, come quella che nel 1994 evitò che l'on. Previti diventasse ministro di grazia e giustizia nel primo governo Berlusconi, né sul potere di scioglimento della Camera che diventa un atto dovuto su richiesta del Primo ministro. La Corte costituzionale vede alterata la propria composizione dalla prevalenza accordata alla componente di derivazione politica (7 giudici su 15) e pregiudicato il suo ruolo, che non è quello di rappresentanza degli interessi dello Stato o delle Regioni, ma di garanzia del rispetto della Costituzione, dalla previsione che tale componente sia nominata dal solo Senato federale.

3. A fronte dell'insufficienza delle garanzie dell'opposizione e dell'indebolimento complessivo delle garanzie costituzionali, viene proposta l'adozione di una forma di governo nettamente sbilanciata a favore di un Primo ministro eletto dal popolo (come si desume sia dall'obbligo di collegamento dei candidati all'elezione della Camera con il candidato Premier, sia dalla previsione che la legge elettorale debba favorire la formazione di una maggioranza collegata al candidato alla carica di Primo ministro, sia dall'eliminazione del voto di fiducia iniziale), e titolare di enormi poteri: la nomina e la revoca dei ministri, la determinazione della politica generale del Governo, lo scioglimento della Camera.

In particolare nel progetto sono ravvisabili ben quattro fattispecie di scioglimento della Camera: lo scioglimento automatico conseguente all'approvazione di una mozione di sfiducia, lo scioglimento derivante dall'impossibilità di sostituire il Primo ministro venuto meno per morte, impedimento permanente e dimissioni non dovute ad un voto negativo della Camera, e infine su richiesta dello stesso Primo ministro "che ne assume l'esclusiva responsabilità" sia nell'ipotesi di rigetto da parte

della Camera di una proposta del Governo sul quale egli abbia posto la “questione prioritaria”, sia per qualsiasi altra ragione da lui liberamente valutata. La previsione che, al di fuori dell’ipotesi dello scioglimento automatico, la fine anticipata della legislatura possa essere evitata dalla sottoscrizione di una mozione che individui il nuovo Premier da parte della maggioranza dei deputati, comunque costituita da quelli che formavano la maggioranza espressa dalle elezioni, oltre ad essere in contrasto con il principio del divieto del mandato imperativo, appare farraginosa, di difficile praticabilità, anche a causa dell’esiguità del termine (10 giorni dalla richiesta del Primo ministro o 15 giorni dalla data di cessazione dalla carica) e consente ad un Primo ministro, che abbia dietro di sé una parte ridotta della maggioranza, di imporre lo scioglimento contro la volontà di gran parte della stessa maggioranza.

In sostanza viene proposta una forma di governo inedita che non corrisponde né al modello presidenziale basato sulla separazione e sull’equilibrio tra due poteri altrettanto forti e indipendenti, ma neppure a quello parlamentare maggioritario, nel quale il Primo ministro non è eletto dal popolo, ma diventa tale in quanto leader del partito o della coalizione che ha vinto le elezioni, può essere sostituito nel corso della legislatura se perde la leadership della maggioranza, può proporre lo scioglimento a favore e per conto della maggioranza (quasi sempre come scelta del momento più favorevole per andare alle elezioni) e quindi nella sua veste di leader della stessa e non come arma personale contro la maggioranza o per garantire la disciplina di questa. Anzi la coesione della maggioranza negli ordinamenti parlamentari maggioritari è il presupposto dell’esercizio del potere, senza del quale essa è destinata ad una quasi certa sconfitta elettorale. Quindi il Primo ministro si configura come *dominus* non solo nell’ambito del Governo, ma anche nei confronti del Parlamento e concentra nelle sue mani poteri tali da consentirgli di adottare una politica personale e di operare all’occorrenza anche qualche “ribaltone”, sostituendo pezzi della maggioranza originaria con transfughi provenienti dall’opposizione, mediante l’utilizzazione della minaccia di scioglimento e del potere di nomina dei ministri.

In definitiva quella configurata, dato anche l’indebolimento dei contrappesi istituzionali, è un’ipotesi di “premierato assoluto” o di “presidenzialismo all’italiana” che non ha equivalenti nel mondo democratico e che verrebbe ad intaccare, specie in un contesto che ha prodotto la concentrazione in uniche mani del potere politico, economico e mediatico, i principi e gli equilibri della stessa forma di Stato.

4. Quanto alle riforme “federali”, l’unica nota positiva sta nell’intenzione di superare il bicameralismo perfetto e nella proposta di riduzione del numero dei parlamentari (la cui

applicazione però è rinviata da una norma transitoria al trascorrere di un periodo di cinque anni dopo le prime elezioni di Camera e Senato!).

Il Senato proposto di “federale” ha solo il nome sia per la composizione sia per le competenze attribuite. Esso è eletto direttamente dal corpo elettorale senza alcuna clausola di pariteticità o quasi pariteticità del numero di seggi attribuito alle Regioni, come quella prevista negli Stati federali che adottano l’elezione diretta, e non contiene alcuna rappresentanza delle Regioni e delle autonomie locali. Tale difetto costitutivo non è certo compensato dalle generiche previsioni sull’obbligo di consultazione dei Presidenti delle Giunte e dei Consigli regionali, né dalla “contestualità affievolita” con l’elezione dei Consigli regionali, la quale produce l’abnorme effetto per cui in caso di scioglimento di un Consiglio regionale quello neoeletto si limiterà a portare a compimento la legislatura, né tanto meno dalla disposizione sull’elettorato passivo, che lo limita a coloro che hanno ricoperto o ricoprono cariche elettive o sono stati eletti deputati o senatori nell’ambito della Regione o vi abbiano la residenza alla data di indizione delle elezioni.

Quanto alle competenze, il testo approvato dal Senato pecca per eccesso e per difetto. Per eccesso, in quanto è privo di senso attribuire al Senato l’ultima parola sulle leggi che devono stabilire i principi fondamentali nelle materie a competenza concorrente, così come il potere di pronunciarsi sul rispetto dell’interesse nazionale da parte di una legge regionale (ed ha ancora meno senso affidare il relativo potere di annullamento al Presidente della Repubblica, trascinandolo nella contesa politica) e infine quello di nomina di sette giudici costituzionali e dei giudici laici del CSM. Per difetto, in quanto su tutte le materie a competenza esclusiva dello Stato è la Camera a decidere, mentre sarebbe stato più opportuno che su alcune di queste (come la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali) la competenza fosse bicamerale. In definitiva si dà vita ad un Senato anomalo, la cui istituzione determinerà una forte conflittualità con la Camera circa la individuazione delle rispettive competenze e costringerà la Corte costituzionale ad accentuare il ruolo di supplenza che già ha dovuto svolgere nell’interpretazione dell’attuale titolo V.

L’esigenza di puntuali modifiche al titolo V, che dovrebbero andare soprattutto nel senso di precisare il riparto di competenze e la delimitazione delle materie, con particolare riguardo a quelle concorrenti, non solo non viene affrontata, ma viene esasperata dall’introduzione della cosiddetta “devolution” (che com’è noto, non ha nulla a che fare con l’omologa esperienza verificatasi nel Regno Unito a favore del Galles e della Scozia). Questa si traduce nella revisione del solo comma 4 dell’art. 117 Cost., lasciando invariati i precedenti due commi. Ne viene fuori un testo che non solo non risolve i precedenti dubbi, ma è destinato a suscitare nuove e più ampie incertezze interpretative sulla competenza esclusiva delle Regioni nelle materie della sanità, dell’istruzione e della polizia

locale. Qui i casi sono due: o prevarrà un'interpretazione riduttiva della competenza esclusiva regionale, nel senso di riconoscere alle Regioni competenze che già sostanzialmente hanno, e allora la tanto sbandierata "riforma federalista" risulterebbe perfettamente inutile, oppure prevarrà un'interpretazione estensiva (come quella contenuta nella relazione del ministro per le riforme istituzionali che accompagnava l'originario progetto di *devolution*, poi integralmente recepito in quello di revisione della seconda parte della Costituzione) e in questo caso verrebbero ad essere intaccati alcune delle basi essenziali che garantiscono la convivenza comune e l'unitarietà della Repubblica.

5. In definitiva al testo approvato ben si addice la qualificazione di "controriforma" costituzionale sia nel senso che si tratta di un progetto le cui diverse parti sono accomunate dall'intento di dare un colpo serio all'impianto della Costituzione del 1948, sia nel senso che le più significative disposizioni che contiene assumono un valore regressivo rispetto alle attuali previsioni costituzionali senza recare alcuna indicazione positiva circa le puntuali revisioni che sarebbero necessarie.