

## “Una riforma improvvida”

Il costituzionalista Guarino. troppi pericoli, nessun contrappeso

*di Giuseppe Guarino\**

Il dibattito sulla riforma costituzionale, per il solo fatto che vi si è pervenuti a seguito di una elaborazione non condivisa, ha assunto toni accesi e tende a svolgersi sul piano dei grandi principi, con opposti richiami a precedenti storici e a modelli teorici. E tempo di cominciare ad interessarsi degli aspetti interpretativi ed applicativi. E un approccio meno politico, ma probabilmente più utile. Il compito non è facile. Il testo licenziato dalle Camere dopo la prima lettura è complesso. La formulazione delle norme non sempre è chiara. Per di più l'entrata in vigore del nuovo sistema dovrebbe effettuarsi per fasi successive. L'efficacia di alcune tra le principali innovazioni è legata a condizioni di non semplice verifica. Perché il sistema funzioni a regime nel suo complesso è inoltre necessario che i nuovi organi costituzionali siano regolarmente costituiti. Ed in ciò potrebbero incontrarsi difficoltà. Per sdrammatizzare l'approccio e rendere la discussione più pacata ci si propone di esaminare prima le condizioni di applicabilità, in un secondo momento il funzionamento a regime e la sua accettabilità.

### **La questione dei tempi**

L'attuale Camera dei deputati scade il 9 maggio 2006. Le nuove Camere dovrebbero essere elette entro l'11 agosto 2006. Vi è tempo sufficiente perché entro questa data non solo si completi il procedimento per la revisione costituzionale, ma venga richiesto un eventuale referendum costituzionale, che il referendum sia tenuto e, ove la legge di riforma sottoposta a referendum ottenga la maggioranza dei voti validi, la nuova legislatura si svolga in conformità al nuovo testo.

Qualora tali tempi non venissero rispettati ed alla data dell' 11 agosto 2006 la nuova legge costituzionale, in ipotesi convalidata dal corpo elettorale, non fosse stata promulgata, la XV legislatura sarebbe soggetta alle norme attuali e le disposizioni elencate nel secondo comma dell'art. 53 del testo di riforma, che sono le più importanti, si applicherebbero solo a partire dalla XVI legislatura.

### **I nodi applicativi**

Si pongono delicate questioni di carattere interpretativo e conseguentemente applicativo. L'art. 53, del progetto di revisione, ai commi 3 e 7, fa riferimento "all'adeguamento della legislazione elettorale alle disposizioni della presente legge costituzionale". Le disposizioni richiamate sono quelle del nuovo art. 92 ed in particolare quelle del secondo comma che stabilisce che "la legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo Ministro". Tale adeguamento potrà effettuarsi solo quando la legge di revisione sarà entrata in vigore. Sino a quella data l'obiettivo additato dall'art. 92 sarebbe irrealizzabile perché contrario ai principi costituzionali a quella data ancora vigenti. Nel sistema attuale la figura del Primo Ministro, quale risulta dai poteri che il progetto di riforma gli attribuisce, è del tutto sconosciuta.

---

\*Costituzionalista ed ex ministro.

Esiste invece il Presidente del Consiglio dei Ministri con il ruolo e i poteri contemplati dall'art. 95 Cost.. Inoltre la disposizione dell'art. 92, nuovo testo, e la stessa figura del Primo Ministro, contrastano con l'art. 49 Cost., che attribuisce non al Primo Ministro, ma ai partiti la funzione di concorrere a determinare la politica nazionale. La nuova disciplina per potersi applicare presuppone quindi che il testo di revisione sia entrato in vigore e che nel tempo tra l'entrata in vigore della nuova Carta e la data di convocazione delle elezioni la Camera dei Deputati ed il Senato attuali approvino una nuova legge elettorale conforme al disposto dell'art. 92 del nuovo testo. Il che non è del tutto semplice. Nei confronti della nuova legge potrebbero essere proposte questioni di costituzionalità, il Presidente della Repubblica potrebbe farne oggetto di un rinvio, della legge potrebbe richiedersi l'abrogazione a mezzo di referendum.

### **Il problema legge elettorale**

Cosa accadrebbe se non si riuscisse ad approvare tempestivamente la nuova legge elettorale? In tal caso le elezioni della Camera e del Senato, pur essendo entrata in vigore la legge di revisione, dovrebbero tenersi con la legge elettorale vigente. I senatori così eletti resterebbero in carica per 5 anni (art. 53, nn. 4 e 7). I senatori secondo la disciplina costituzionale vigente sono eletti su base regionale (art. 57 attuale), ma non hanno la rappresentanza territoriale della Regione, che viceversa la legge elettorale è tenuta a garantire (art. 57, terzo comma, nel nuovo testo). Tutto ciò mina alla base il concetto di Senato federale. Il principio federale (art. 55, co. 1 e art. 86, co. 1, nei nuovi testi) ha assunto carattere fondante ed è divenuto qualificante della Repubblica. Il principio, secondo il disegno di revisione costituzionale, viene attuato essenzialmente attraverso la "rappresentanza territoriale" dei senatori, garantita dalla legge elettorale e realizzata a mezzo delle elezioni contemporanee dei consiglieri regionali e dei senatori (v. art. 53, co. 4, lett. *b* e *c*).

Nel contrasto tra due gruppi di norme di un medesimo testo (gli artt. 53, n. 4, lett. *a*, 53, n. 7 da un lato e gli artt. 86, co. 1 e 55, co. 1 dall'altro) la preferenza spetta alle due prime che sono espressione di un principio fondante, con la conseguenza che le altre vanno ritenute inefficaci. In alternativa, le seconde dovrebbero ritenersi incostituzionali per contrasto con norme pur comprese nello stesso testo, ma che devono ritenersi di rango superiore. L'ipotesi della incostituzionalità di una norma costituzionale per contrasto con principi costituzionali superiori è rara, ma perfettamente concepibile. Fino a quando non sia stata garantita in sede di elezione la rappresentanza territoriale delle Regioni da parte dei senatori, il Senato federale non potrà dirsi costituito. Non si potrebbe contrabbandare per Senato federale ciò che Senato federale non è, ma è il medesimo Senato di cui per quasi sessant'anni si è fatto uso. In assenza del Senato Federale non potrebbe addivenirsi alla elezione del Presidente della Repubblica e di quattro giudici costituzionali. non potrebbe farsi luogo al procedimento legislativo, né potrebbe trovare attuazione la parte del progetto relativa ai poteri del Primo Ministro, utilizzabili solo nel contesto di un sistema costituzionale integrato e completo.

Se si ammettesse che nei prossimi cinque anni possa aversi un Senato composto. come è ora, con 315 senatori eletti con la legge elettorale oggi vigente, non si comprenderebbe oltre tutto perché questo Senato dovrebbe non essere passibile di scioglimento ed avere un potere legislativo fortemente limitato rispetto a quello della Camera.

### **Il sistema ipotizzato**

Immaginiamo ora che tutti gli ostacoli vengano superati e che il sistema predisposto dalla legge costituzionale di riforma possa subito funzionare "a regime". Un presupposto essenziale è che sia stata approvata e sia entrata in vigore la legge elettorale di adeguamento, idonea a favorire la formazione di una maggioranza collegata al candidato alla carica di Primo Ministro.

Nell'introduzione di questa norma potrebbero incontrarsi difficoltà. Sono ipotizzabili anche a questo

riguardo problemi sia di interpretazione che di costituzionalità. Il Presidente della Repubblica potrebbe esercitare il potere di rinvio, potrebbe essere richiesto un referendum abrogativo, le questioni di costituzionalità potrebbero essere sollevate in occasione delle prime elezioni. Accantonando questi aspetti conviene indicare quali sarebbero le caratteristiche fondamentali del nuovo sistema nel funzionamento a regime. Le norme decisive sono poche. Un dettaglio di rilievo è che ai fini del collegamento elettorale per l'elezione del Primo Ministro non si richiede l'adesione ad un qualsiasi programma.

La coalizione potrebbe assumere il carattere di una mera aggregazione per l'esercizio del potere. E' anzi nella logica del sistema che ciò accada.

Pur di conquistare la maggioranza si accoglie qualsiasi gruppo che si dichiari disponibile, anche se si tratti di gruppi ideologicamente distanti o addirittura privi di qualsiasi ideologia.

Il programma viene dopo. E' menzionato per la prima volta nell'art. 94 (nuovo testo). Conseguita l'elezione, il Primo Ministro designato dalla coalizione che abbia conseguito la maggioranza, provvede a formulare autonomamente il programma e presenta il programma al voto della Camera per ottenerne l'approvazione. Il programma viene poi citato dal testo costituzionale altre due volte, nell'art. 70 (nuovo testo) e nell'art. 88 (nuovo testo). Ne parleremo tra poco.

Procedendo all'esame degli organi costituzionali e delle loro competenze si constata quanto segue.

### **Gli organi costituzionali**

**Il Senato:** ha funzioni legislative limitate. Esercita la funzione legislativa collettivamente con la Camera in pochi casi. Ha la decisione finale per l'approvazione dei principi fondamentali relativi alle materie di competenza legislativa regionale concorrente. Ma se (art. 70, nuovo testo) il Primo Ministro cala il suo asso e dichiara, previa verifica del Presidente della Repubblica, che una proposta è essenziale per l'attuazione del programma, il Senato o si piega o deve accettare che la decisione conforme alla proposta sia presa in modo finale dalla Camera. Il Primo Ministro ha dunque il potere di spogliare il Senato delle sue competenze, comprese alcune di quelle da considerarsi più gelose.

**La Camera:** apparentemente ha poteri maggiori del Senato. Approva il programma iniziale del Governo ed è l'unica a disporre del voto di fiducia. Nell'esercizio del potere legislativo la sua partecipazione è preminente. Pur tuttavia, con l'impiego di una tecnica che è diversa da quella adoperata per il Senato, il Primo Ministro può di fatto spogliarla della sua competenza legislativa.

Se il Primo Ministro pone la questione di fiducia su una proposta, la Camera è tenuta ad approvarla. Se il voto è contrario, il Primo Ministro si dimette (art. 94). Segue automaticamente lo scioglimento della Camera (art. 88). Il Governo inoltre può chiedere alla Camera di approvare un suo progetto entro tempi certi, limitandosi a votare i singoli articoli ed il testo finale, omettendo la discussione (art. 72, n.t.). Il Governo predispone esso stesso i progetti dei poteri delegati di cui intenda avvalersi (art. 76).

La Camera nella prima legislatura post-nuova costituzione rimane composta di 630 membri, il Senato di 315. C'è da chiedersi a che serva questa folla di grandi personaggi, quando Camera e Senato dovrebbero avere così pochi poteri finali da esercitare.

**Le opposizioni parlamentari:** il loro ruolo, nei procedimenti politici e legislativi, è "nullo". Si arriva al punto che ove la maggioranza della Camera a favore del Primo Ministro risultasse formata con i voti della minoranza, di questi ultimi non si dovrebbe tenere alcun conto (art. 94).

### **Il Presidente e il Premier**

**Il Presidente della Repubblica:** in aggiunta ai poteri puramente formali, continuerà a detenere il potere di veto. Rientra nella sua competenza la verifica dei presupposti costituzionali ai fini della richiesta del Primo Ministro, che sottrae la competenza legislativa al Senato (art. 70). Lo squilibrio

nei rapporti di forza complessiva nel confronto con il Primo Ministro e con la maggioranza fa presagire che i poteri riservati al Presidente della Repubblica, oltre che minimi, siano anche privi di effettività.

Resta il Primo Ministro. E' in lui che è concentrato tutto il potere. Nomina e revoca i ministri e dispone quindi del Governo. Può obbligare Senato e Camera, secondo le relative competenze, ad approvare le leggi che egli richiede. Il testo di riforma prevede due ipotesi di scioglimento della Camera (il potere di scioglimento non tocca il Senato). La prima ipotesi è quella dello scioglimento automatico, che segue alla morte del Primo Ministro, al rifiuto del voto di fiducia od alla approvazione di una mozione di sfiducia da parte della Camera. Il secondo tipo è lo scioglimento libero, che può essere chiesto dal Primo Ministro con sua personale decisione (art. 88). Lo scioglimento viene evitato (e la stessa regola vale anche per l'ipotesi di morte o di diniego della fiducia) se la maggioranza della Camera, con esclusione dei parlamentari della minoranza, dichiara di voler proseguire il programma con contestuale designazione di un nuovo primo ministro (art. 88). L'esperienza storica dimostra che lo scioglimento automatico non è di alcuna utilità per il Primo Ministro. L'automaticità rafforza piuttosto la forza del ricatto delle componenti il cui concorso sia essenziale per la maggioranza e che siano più spregiudicate. Lo scioglimento libero viceversa conferisce un potere reale, idoneo a forzare la volontà del corpo elettorale. Non è legato a presupposti oggettivi. Il Primo Ministro e la maggioranza possono farne uso quando ritengano che il momento sia favorevole. La vittoria elettorale può suggerire la successiva ripetizione delle elezioni a tempo breve. In questo caso ulteriori frazioni dell'elettorato tendono ad aggregarsi alla maggioranza. E' una tecnica storicamente sperimentata (se ne avvalse il nazionalsocialismo in Germania) per conquistare un potere assoluto avvalendosi di istituti formalmente democratici.

### **Prospettive allarmanti**

Il regime che il progetto di legge costituzionale mira ad introdurre ha chiare connotazioni "plebiscitarie" (si vota sul nome del candidato Primo Ministro) e "dittatoriali" (concentrazione dei poteri nel Primo Ministro e nel gruppo coalizzato). Nel sistema vigente i più importanti contrappesi (pari opportunità tra maggioranze e opposizione, pluralismo nell'informazione, rapporti tra la televisione pubblica e quelle commerciali, indipendenza della magistratura, norme penali e processuali, autorità indipendenti, regime delle imprese, libertà sindacali) trovano la loro regolazione in leggi ordinarie. La legge ordinaria ha un ruolo egualmente importante nella disciplina attuativa dei diritti di libertà. La concentrazione delle competenze, comprese quelle legislative, ogni volta che le stesse assumano un maggior rilievo nelle mani del primo ministro e dei gruppi di potere a lui collegati, espone il sistema a gravi pericoli. Potrebbe agevolmente essere eliminato tutto ciò che costituisce un argine degli abusi. Con ciò non si vuol dire che il Primo Ministro e la sua coalizione, eletti nella prima legislatura post-riforma, quale che essi siano, opererebbero in senso liberticida. Ma la funzione del sistema costituzionale è di predisporre equilibri e contrappesi ad evitare che ciò accada. Dopo, non vi sarebbe più tempo.

### **Dubbi di costituzionalità**

Se il funzionamento a regime è quello qui riassunto, si pongono seri interrogativi di costituzionalità. "L'Italia - recita l'art. 1 della Costituzione - è una Repubblica democratica". "Repubblica" è l'espressione che indica che la "*polis*" appartiene a tutti, non alla maggioranza, tanto meno ad uno solo. Le norme che si potrebbero citare, che depongono nei medesimi sensi, sono molte. E' sufficiente ricordare per tutte l'art. 3 Cost. (principio di eguaglianza) e l'art. 49, secondo il quale "tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale", per rendersi conto del contenuto eversivo degli artt. 92 e 94 del

nuovo testo, che prescindono dai partiti ai fini della determinazione dell'indirizzo politico nazionale e introducono una disparità di trattamento di carattere permanente tra i deputati di una medesima legislatura vietando a coloro che non abbiano votato in favore del primo ministro all'atto della fiducia iniziale di concorrere comunque alla formazione della maggioranza.

### **E se invece...**

Può accadere che, fatte le ciambelle, ci si dimentichi del buco o che il diavolo ci metta la coda. Se una coalizione elettorale ai sensi dell'art. 92 del progetto di riforma può essere costituita prescindendo dai programmi, potrebbe accadere che gruppi minoritari, anche se di orientamenti lontani, guidati da politici esperti (e non ne mancano), eventualmente celandosi sotto un obiettivo aggregante minimo (es. la difesa della Costituzione e delle libertà) si mettano insieme, disarticolino lo scenario politico complessivo ed impediscano di fatto a qualsiasi coalizione di raggiungere la maggioranza. Se ciò accadesse, non vi sarebbe un primo ministro eletto, nessuno dei suoi poteri sarebbe esercitabile. Vi sarebbe stato molto rumore per nulla.

### **Rivedere e correggere**

Gli uomini politici e gli imprenditori si dividono in due categorie: quelli che leggono le norme (e i contratti) parola per parola, virgola per virgola, e quelli che si affidano ai collaboratori. Nel caso della riforma costituzionale deve essere accaduto proprio questo. Il Presidente del Consiglio, che non ha celato il suo interesse alla riforma, se ne attende una navigazione tranquilla, un periodo adeguatamente lungo di governo efficace basato sul consenso. E' problematico che ciò accada. E' da prevedere piuttosto un periodo confuso, se non tormentato: uno o due referendum (sulla legge elettorale oltre che sul testo costituzionale), questioni di costituzionalità (anteriori e successive alla applicazione del nuovo quadro costituzionale), poteri interdittivi delle componenti minori della coalizione alimentati dall'automaticità dello scioglimento (poteri che potrebbero condurre alla sostituzione del Primo Ministro con un diverso leader della stessa maggioranza) e, ipotesi ultima ma non improbabile, un nulla di fatto. L'altra distinta forza politica, che si è battuta e si batte accanitamente per la riforma, è la Lega. Ma se il sistema verrà attuato, il Ministro per le Riforme, che è esponente della Lega, si troverebbe a disporre di un pugno di mosche. Il Senato federale, se tutto andrà bene, per i primi cinque anni non esisterà. La auspicata rappresentanza territoriale nella XV legislatura non verrà attuata. I poteri regionali risulteranno fortemente ridimensionati rispetto a quelli attuali. Per l'istruzione ed anche in ipotesi per la sanità (ove si affermasse un non impossibile indirizzo interpretativo dell'art. 117, 2° comma, *m-bis*, testo nuovo) l'esercizio di potere da parte delle Regioni potrebbe richiedere la previa emanazione di norme generali. Ma su tali norme generali la parola decisiva spetterebbe non al Senato federale (che comunque per cinque anni non vedrà la luce), bensì al Primo Ministro.

Il Presidente e il Ministro per le riforme non guarderebbero forse con lo stesso entusiasmo al nuovo testo costituzionale se qualcuno avesse ad essi ben spiegato quali sono gli effetti ultimi e le conseguenze pratiche alle quali la riforma, se attuata, potrebbe condurre.