



## **Dispersione (di funzioni) e concentrazione (di poteri)**

*di Marco Cammelli*

di prossima pubblicazione in: “*ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione*”

Due avvertenze, prima di passare alle sintetiche considerazioni suggerite da una prima lettura.

La prima è che il testo approvato il 25 marzo 2004 va preso sul serio. Naturalmente non mancano voci in senso contrario: perché i dissensi anche all'interno della maggioranza sono numerosi e non è detto che la riforma arrivi in porto; perché la drammatica uscita di scena del leader della Lega toglie, insieme, una delle spinte più decise alla revisione costituzionale (*sub-specie* di devoluzioni) e nello stesso tempo una delle giustificazioni più consuete alla necessità di un rafforzamento dell'Esecutivo e del Primo ministro; perché l'elettorato, anche quello della maggioranza, probabilmente respingerà con il referendum l'intera riforma.

Ma è facile controbattere che le proprie esigenze di compattezza nella coalizione, che tanto hanno pesato in questa prima fase, possono a maggior ragione ripresentarsi nei prossimi mesi, alla vigilia delle elezioni politiche; che l'assenza di un *leader* come Bossi può portare un gruppo dirigente fragile a posizioni assai più rigide di quelle che la sperimentata mobilità politica del medesimo avrebbe praticato; che l'esito di un referendum non è mai scontato, e meno ancora lo è nelle condizioni di concentrazione degli strumenti di comunicazione di massa che hanno fatto del nostro Paese una anomalia per l'intero sistema delle democrazie occidentali.

La seconda riguarda invece l'opposizione, apparsa frequentemente in difficoltà per l'infelice (sul piano del metodo) precedente dell'approvazione a maggioranza (risicata) del nuovo titolo V della Costituzione nella precedente legislatura.

Chi scrive non ha risparmiato alla cosa serie critiche, sia in termini di modalità di procedura che sul piano dei contenuti. Ma detto questo, sarebbe altrettanto e ancor più sbagliato non cogliere oggi la dimensione costituzionale e politica del tutto diversa della vicenda attuale. Sottovalutare il valore di precedente di quanto avvenuto alla fine della XIII legislatura è impossibile, ma farne (per la maggioranza) o accettarne (per la minoranza) una funzione anche solo di parziale esimente è semplicemente impensabile, per l'assoluta incomparabilità della posta in gioco.

Il testo approvato dal Senato porta a risultati gravi o sconcertanti, spesso cumulandone l'effetto, nel cuore dell'ordinamento costituzionale e nella forma di stato e di governo del nostro paese. Non c'è dunque alcun bisogno di rimuovere il precedente della riforma del titolo V Cost. per opporvisi: basta il semplice senso delle proporzioni.

1. *Governo e garanzie*. Le cose vanno affrontate insieme. L'enorme concentrazione di poteri in capo al primo ministro non è data solo dai poteri che esplicitamente gli vengono riconosciuti, in parte di fatto entrati nel nostro ordinamento perché in vario modo anticipati da modalità del sistema elettorale (indicazione Presidente del Consiglio) o da interpretazioni del testo costituzionale vigente (rapporto con i ministri) e in parte invece corposamente innovativi (scioglimento della Camera dei Deputati), ma anche (e, forse, soprattutto) dal contestuale e drastico abbassamento delle sedi di bilanciamento, politiche e neutre.

Tra le prime, il doppio filo che lega la maggioranza parlamentare della Camera alla sorta del primo ministro, cui si aggiunge pesantemente il mancato accoglimento di uno statuto dell'opposizione che comporterebbe innovazioni ben superiori alla (timida) previsione del Capo dell'opposizione (nuovo art.64.4) perché coinvolge, in un sistema maggioritario, i *quorum* per le più importanti determinazioni delle assemblee (elezione del Presidente della Repubblica, elezione dei Presidenti di Camera e Senato, revisione costituzionale, ecc.).

Tra le seconde, e dunque tra le sedi neutre, il depotenziamento maggiore interessa il Presidente della Repubblica, per i poteri grandi (oltre allo scioglimento, la nomina del primo ministro) e per quelli più limitati ma di incidenza fattuale significativa (come l'autorizzazione della presentazione alle Camere dei disegni di legge governativi) che sono trasferiti altrove o semplicemente eliminati. Ma non va trascurata neppure l'eliminazione della tradizionale fluidità delle sue prerogative, dovuta a quella "tassatività" di funzioni cui la Presidenza è ormai ricondotta, come è stato esattamente notato (Fioravanti), dalla dizione "funzioni che gli sono *espressamente* conferite" introdotta dal primo comma del nuovo art.87.

Ma non mancano altre, e significative, conferme, basti pensare ai sette giudici costituzionali di estrazione parlamentare (Senato) o all'esclusione dell'autodeterminazione del Consiglio superiore della magistratura nella scelta del proprio vice-presidente.

In qualunque modo la si ponga, dunque, è innegabile un intervento diretto ad accentuare, insieme, i poteri del leader della maggioranza e di quest'ultima e ad abbassare, contemporaneamente, i contropoteri destinati a bilanciarne la portata e il funzionamento.

Un indebolimento che potrebbe risultare maggiore di quanto oggi sia dato prevedere se si considera la potenziale tensione nel Senato e nella sua composizione tra queste funzioni di garanzia, di natura ordinamentale ed a vocazione generale, e "territorialità" della estrazione soggettiva (art.58) ed elettorale (art.57) della sua composizione. Se, invece della partecipazione del sistema delle autonomie a funzioni di sistema, dovesse infatti affermarsi una visione ristretta di queste ultime interpretate come proiezione al centro di interessi o sensibilità a prevalente dimensione locale, è evidente che questo, del tutto legittimo (anzi, auspicabile) per altri ambiti come la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente, si tradurrebbe in un ulteriore e secco abbassamento delle istituzioni di garanzia e del loro significato.

2. *Camere e funzione legislativa.* Considerando che il Senato ha uno statuto diverso (es. non conosce la questione di fiducia) e una possibile (forse, probabile) diversa maggioranza rispetto alla Camera dei deputati, dall'esame del testo nasce la forte sensazione che da un bicameralismo perfetto si stia passando ad un bicameralismo asimmetrico con forte incidenza del Senato.

La funzione legislativa, infatti, è principalmente radicata sul Senato perché, oltre alla competenza primaria propria (art.70.2) e ai numerosi casi di competenza condivisa (art.70.3), si aggiunge il fatto che:

a) l'art.117.2 Cost., e conseguentemente l'art.70.1, è ad ambito limitato e comunque definito rispetto alla (potenzialmente illimitata) espansione degli ambiti legislativi collocabili nei commi 3 e 4 del medesimo articolo 117 della Carta vigente. Inoltre, se leggo bene, l'eventuale "richiamo" della Camera dei deputati ex (nuovo) art.70.2 è attivabile solo se il Senato ha provveduto ad una prima approvazione: se questo non avviene, il richiamo non è esercitabile e la materia resta dunque senza un intervento legislativo statale, che lo voglia o meno la Camera dei deputati. Certo, vale anche il reciproco, ma per le ragioni dette la posizione del Senato è molto più rilevante;

b) perché il "richiamo", da parte del Senato, dei ddl. esaminati dalla Camera (art.70.1) in alcuni casi può darsi per scontato, come per quelli riguardanti i bilanci, e per altri probabile, specie nel caso in cui la maggioranza sia diversa.

Certo, molti elementi del quadro vanno ancora chiariti e potrebbero assumere dimensioni diverse. Si potrebbe osservare che lo statuto della legislazione esclusiva ex artt.117.4 Cost. è ancora non chiaro, e che potrebbero affermarsi interpretazioni che escludono a priori interventi statali o comunque, ammettendo lo spazio per quelli collegati a limiti trasversali di cui all'art.117.2 (in quanto tali riservati alla Camera), non del Senato. Oppure che quest'ultimo, nei fatti, si dedichi alla determinazione di principi fondamentali in modo assai più limitato del dovuto.

Ma, se anche così fosse, resta sempre la possibilità del richiamo, e il fatto che l'omissione dei principi sarebbe un problema in più e non uno in meno e dunque la questione in termini generali è e resta seria.

Contemporaneamente, però, il Senato potrebbe avere serie difficoltà a funzionare, perché:

- c'è riserva di assemblea per tutti i ddl. ricadenti nei commi 1 e 2 dell'art.70, il che esclude l'approvazione in commissione (riservata, a quanto sembra, solo per le leggi di cui al comma 3 dello stesso articolo);

- è sovraccaricato di compiti anche non legislativi, spesso riservati al *plenum*: elezioni di componenti del CSM e della Corte costituzionale; valutazione dell'eventuale lesione dell'interesse nazionale (art.127.2), poteri sostitutivi del Governo (nuovo art.120.2 Cost.), cui adde le ipotesi di parere sul decreto di scioglimento di un Consiglio regionale o di rimozione di un Presidente della Giunta (art.72.5);

- incontra più di un limite nella organizzazione dei propri lavori, perché deve sempre consentire l'audizione dei Presidenti (delle giunte e dei consigli) regionali (art.57 u.c.) e deve pronunciarsi in termini temporali tassativi rispetto a iniziative regionali di legge statale (art.72, u.c.);

- risente, inevitabilmente, dei conflitti di competenza tra le due Camere, anche se il sistema escogitato dall'ultimo comma dell'art.70 dovesse avere esiti soddisfacenti.

Se dunque ad un Senato (parzialmente) sottratto all'influenza del Governo, determinante nella funzione legislativa ma insieme sovraccarico di compiti, aggiungiamo anche i limiti ad una spedita organizzazione dei propri lavori, il quadro che rischia di prospettarsi è preoccupante perché:

o la funzione legislativa resta incardinata nel Parlamento, e allora ci sono notevoli possibilità di dissociazione (tra provvedimenti di settore) o di vero e proprio grippaggio;

oppure e proprio per questo il Governo, sulla scorta di dinamiche ormai radicate in questo senso, ne prende atto e cerca di forzare il sistema ricorrendo ad ampie deleghe legislative (le cui leggi delega sono approvate da chi? dalla sola Camera competente o si inventa, per questi casi, un ulteriore caso di "esercizio collettivo" della funzione?) o "stressando" il procedimento con il ricorso al decreto-legge (immutato nella nuova ripartizione di funzioni?).

Non dimentichiamo, inoltre, che l'intera funzione legislativa è comunque oggetto del forte ridimensionamento conseguente ai processi di delegificazione da tempo in atto, il che da un lato potrebbe offrire all'esecutivo la strada per ovviare al temuto sovraccarico del Parlamento e, segnatamente, del Senato, ma dall'altro (e proprio per la perdita del complicato sistema di "garanzie" radicato presso le Camere) potrebbe al contrario condurre a "rilegiferare" aree precedentemente trasferite alla disciplina regolamentare.

In breve, l'Esecutivo si trova di fronte alla tentazione di by-passare il sistema dell'art.70 o attivando deleghe legislative o insistendo nei processi di delegificazione.

Se lo fa, e gli riesce, "salta" tutto il complicato sistema di "richiami" tra una Camera e l'altra e la stessa presenza delle regioni, con una enorme concentrazione di poteri in capo all'esecutivo.

Se non lo fa, o non gli riesce (per la probabile resistenza del Senato), il sistema rischia seriamente il grippaggio.

3. *Regioni e dintorni.* Il Titolo V, sostanzialmente mantenuto, resta dunque privo delle correzioni che da più parti si erano suggerite su tutti i problemi più delicati. Non c'è bisogno di sottolineare il rischio che ne deriva sia in termini di assetto e funzionamento, sia in quelli di forzata (e sofferta, v. recenti dichiarazioni del Presidente Zagrebelski, supplenza della Corte Costituzionale. In più, guadagna:

- la espresa nascita di una categoria di legislazione "esclusiva", peraltro beneficiata dalla clausola residuale, nella quale finiscono le "devoluzioni" di Bossiana memoria;

- il passaggio dal "favor devolutionis" al rischiosissimo "favor dissolutionis" per la formazione di nuove regioni, con la consultazione limitata ai soli cittadini di comuni e province interessate (nuovo regime quinquennale del 131 cost.)

Perde invece, e non si capisce perché, l'unica via ad un regionalismo differenziato sotto controllo (soppressione dell'art.116.3), su cui certo alcuni hanno autorevolmente sollevato perplessità (cominciando da Leopoldo Elia), ma che nel trionfo di dinamiche centrifughe cui assistiamo credo che non tarderà ad essere rimpianto.

3. Nessuna conclusione, naturalmente, ma due impressioni molto nette:

- la prima è che la dispersione di funzioni sia ormai arrivata ad un punto preoccupante, tanto da superare il sistema amministrativo, quello regionale e locale, e quello delle istituzioni del *Welfare* e da toccare frontalmente anche la funzione legislativa centrale, ove da un bicameralismo perfetto si passa ad un semi-bicameralismo disperso, nel quale le probabilità di blocco o di disfunzione sono realmente elevate;

- la seconda è che tale pesante dispersione, e i pericoli che ne conseguono, o è semplicemente sottovalutata (il che sarebbe preoccupante) o è scontata, facendone anzi la base di lancio della più formidabile concentrazione di potere politico, quello del *premier*, che il nostro sistema abbia conosciuto.

Se così fosse, la cosa è davvero oltre la dimensione degli esperti. E' ormai molto di più.