



Qualità della normazione e incongruenze di sistema nel progetto di riforma costituzionale approvato dal Senato

di Roberto De Liso

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

La riforma costituzionale varata in prima lettura dal Senato ha suscitato oltre che radicati e comprensibili rifiuti politici, reazioni di profondo sconcerto sulla qualità della normazione e sulle incongruenze di sistema in molti e qualificati esponenti della cultura giuridica.

Se ne comprendono le ragioni e si condividono gran parte dei giudizi espressi. Si ritiene tuttavia di sottolineare preliminarmente un profilo su cui non sembra esservi stato sufficiente attenzione.

E' il nuovo articolo 66 della Costituzione. Qui non si tratta di aporie tecniche ma della scelta, da parte dell'organo rappresentativo, di una chiusura “a riccio” sulla verifica dei poteri e sulle deliberazioni delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, elevando il quorum per la votazione a tre quinti dei componenti della Camera ed alla maggioranza dei componenti del Senato. Di fronte agli sbreggi costituzionali di questi anni (dalla elezione convalidata del titolare di concessioni pubbliche, alla compatibilità della carica di deputato e sindaco di grandi città, alla Camera attuale, che non è di 630 componenti come prevede la Costituzione) invece di affidare al giudice ordinario come avviene in altri sistemi costituzionali tali decisioni si insiste in una garanzia anacronistica, ormai ingiustificata, fonte di inaccettabili decisioni parlamentari e causa di profonda indignazione e di (purtroppo inutili) digiuni di Marco Pannella. Ma su questo punto non mi sembra che ci sia stata una proposta dell'opposizione, al di fuori di quella dell'innalzamento dei quorum anche se molti guai del presente non si sarebbero verificati se la verifica delle elezioni avvenisse da noi come avviene in Inghilterra, terra del parlamentarismo classico.

Fatta questa premessa due sommarie osservazioni.

1. Può realmente definirsi camera federale, per quello che oggi significa federalismo negli ordinamenti europei a precedente struttura unitaria e centralizzata, soltanto quella che non

risulti da una elezione a suffragio universale e diretto e non abbia pertanto una legittimazione democratica generale.

La Camera federale non può e non deve essere espressione della sovranità popolare ma deve costituire la sede unitaria di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Conseguentemente gli eletti non rappresentano la nazione o la Repubblica bensì le istituzioni da cui promanano ed esercitano le funzioni proprio in virtù di un mandato che può coincidere con un *munus* di cui siano già titolari ovvero concretarsi nel procedimento di investitura.

Ulteriori conseguenze si hanno sulla votazione e sulla organizzazione dell'Assemblea. Per quanto concerne il voto, la rappresentanza della singola istituzione territoriale non potrà esprimere una pluralità di volontà autonome ed al limite discordi; per quanto concerne l'organizzazione gli eletti non potranno organizzarsi in gruppi parlamentari che come tali rispondano a partiti o comunque a posizioni ideologiche, precostituite e generali.

Se queste sono connotazioni proprie di una Camera federale, i poteri ad essa attribuiti potranno certamente incidere sulla legislazione e sull'indirizzo politico, nelle forme e con le modalità costituzionali più varie, ma non potranno mai esprimere, in via definitiva ed autonoma, il potere legislativo generale (legge costituzionale ed ordinaria) ed il potere politico nazionale (voto di fiducia al governo).

Ovviamente le norme costituzionali sono prodotti della storia e degli uomini. Possono quindi riflettere anche esigenze politiche che spingono a commistioni di modelli o a creazione di soluzioni inedite. Non si possono quindi ingabbiare processi e tendenze politiche. Ciò detto non si possono neanche offuscare, in tema di organi costituzionali, profili di teoria generale che poi condizionano ogni ragionamento ulteriore su funzioni e poteri.

Nell'ambito di un sistema fondato sul principio democratico non è ragionevole non imputare poteri legislativi e politici ad un assemblea di rappresentanza generale, così come sarebbe antigiusuridico attribuirli ad un organo che tale legittimazione non possenga.

Hanno dunque profondamente ragione quanti in questi giorni contestano che quello delineato nella riforma sia un Senato federale: e ciò non per i poteri attribuiti e per le modalità di funzionamento ma per la scelta, di fondo e consapevole, che vuole conservare entrambe le Camere come espressione della sovranità popolare.

Non convincono anche se hanno forti giustificazioni gli argomenti usati per difendere (come il male minore) la norma licenziata dal Senato.

Il principale argomento è nel ricercare un contrappeso allo strapotere del leader di governo e della sua maggioranza nonché in ogni caso un timore nella legislazione, priva di adeguato raffreddamento, prodotta da un monocameralismo maggioritario.

L'argomento non convince per una semplice ragione. Delle due l'una: o il Senato federale ha la stessa maggioranza della Camera ed allora non si vede come possa votare su questioni qualificanti contro il Governo al di là del fatto se questo abbia o meno il potere di porre la questione di fiducia o di scioglimento.

Le carriere politiche dei singoli eletti sono, oggi ancor più di ieri legati ad una appartenenza collettiva. Ed i soggetti collettivi dipendono sempre più da una figura carismatica, di guida di partito o di coalizione.

Può qualcuno realmente credere ad una maggioranza del Senato che mette in crisi, fa saltare la corrispondente ed omologa maggioranza della Camera? Con quali esiti e prospettive politiche?

Nella seconda ipotesi (pure possibile, con le norme sulla composizione e sulla contestualità approvate) nel Senato federale il Governo non ha la maggioranza. Il sistema quindi è bloccato non potendo ipotizzarsi una continua, aleatoria negoziazione su ogni provvedimento da parte del Governo che non avrebbe la capacità, quindi, di impostare e realizzare il programma con cui si è presentato agli elettori.

Questa ipotesi sarebbe però deleteria per lo stesso sistema democratico. Del resto quel che va chiarito è che i sistemi di bilanciamento del potere vanno individuati in altri organi costituzionali diversi dalle Assemblee elettive. Queste debbono funzionare in base al fondamentale principio di maggioranza che può certamente essere compatibile con procedimenti aggravati, con diritti di tribuna per le minoranze, con quello che si definisce statuto dell'opposizione ma non può rinnegare se stesso. La maggioranza è maggioranza e decide. Può avere limiti esterni ma non può tollerare un principio di contraddizione interno. Altrimenti è confusione, e in ultima analisi irresponsabilità.

E' certamente giusto denunciare che il disegno di legge di riforma è carente proprio sul piano dei freni e contrappesi: ma costruire questi sia pure in via ipotetica sull'asse della decisione democratica (cioè le due camere legislative) è un rimedio che non convince.

Bisogna dunque insistere sulla proposta di un Senato federale in senso proprio, che sia cioè espressione istituzionale dei territori.

La battaglia parlamentare va ripresa su questo punto riaprendo un confronto ed un dialogo con le Regioni e con gli Enti locali.

Va ripresa anche una indicazione che era nell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 allorché, prevedendo una presenza parlamentare di Regioni ed autonomie locali, nella fase transitoria "sino alla revisione delle norme del titolo primo della parte seconda della Costituzione" individuava in queste istituzioni la parte più coinvolta nella prospettiva di riforma.

E' pensabile che una Camera definita "federale" sia fatta non solo senza un dialogo ed un confronto con Regioni ed Autonomie locali ma addirittura contro il loro avviso? Questo problema è

stato avvertito anche dal Presidente del Senato, in una lettera di risposta ai Presidenti delle Regioni a seguito di un incontro avvenuto prima del voto.

Tale profilo deve dunque condurre le forze politiche che non condividono il progetto in esame a ricercare il contributo delle istituzioni territoriali, così come appare necessario il coinvolgimento delle parti sociali.

Non molto tempo fa la Confindustria poneva la riforma delle istituzioni come tema centrale per la competitività del sistema Italia. Convegni e documenti anche di ampio respiro furono prodotti. Perché ora questo silenzio? Va bene questa riforma a sindacati e Confindustria? O la Costituzione non è più ritenuta la struttura su cui fondare non solo la dialettica democratica ma anche il confronto sociale?

Probabilmente la vera deriva antidemocratica non sta (tanto o soltanto) nelle cose che i legislatori neo-costituenti stanno scrivendo ma nella solitudine in cui versano, nel distacco e nel disinteresse del paese.

2. Varie possono essere le modalità con cui si affida al corpo elettorale la scelta, non mediata da altre volontà, del primo ministro.

Tuttavia quando la sua investitura, effettiva e duratura, non dipende dal voto di fiducia delle assemblee parlamentari, quando il programma di governo coincide con quello presentato agli elettori è assai difficile pensare ad un destino del primo ministro disgiunto da quella della o delle Camere elettive.

Se il sistema istituzionale e politico viene indirizzato – e questo sta accadendo nel nostro paese – verso una leadership che costituisce l'elemento di coagulo delle forze politiche e non già il risultato di una intesa e di un programma politico se l'investitura poi proviene direttamente dall'elettorato (ed il Presidente della Repubblica deve limitarsi ad un ruolo sostanzialmente di registrazione della volontà espressa), il passo ulteriore di mettere nelle mani del capo del governo il potere di scioglimento è un passo assai breve. Di questo bisogna rendersi conto e non possono quindi scandalizzare più di tanto le conclusioni a cui peraltro in passato sono giunti disegni di legge e proposte di costituzionalisti. Tuttavia, anche se breve, il passo è assai ostico e viene compiuto dal testo approvato in modo non accettabile.

Infatti se è ragionevole l'*an* (non possono continuare con pienezza di legittimazione politica della Camera eletta contestualmente al primo ministro) resta in discussione il quando ed il *quomodo*. Se la necessità di affermare un principio anti-ribaltone è ormai opinione che si è fatta strada in gran parte dell'opinione pubblica ed anche nel ceto politico non è detto che al primo ministro vada integralmente consegnato il potere di decidere anche i tempi ed i modi della fine legislatura. Qui vi è

una esigenza di garanzia democratica, di parità nella competizione elettorale tra gli schieramenti. Elementi che debbono anche far parte di quel capitolo che si denomina Statuto dell'opposizione.

Occorre un arbitro e un procedimento garantito.

Riemerge un fondamentale ruolo del Presidente della Repubblica e dei suoi consiglieri costituzionali: i Presidenti delle Camere.

L'investitura diretta del Primo Ministro è un mandato pieno da parte degli elettori a governare il paese: ma tale mandato non può contenere anche quello di divenire l'arbitro del gioco politico. Perché mai, ad esempio, il Presidente dimissionario, oltre a determinare lo scioglimento, dovrebbe anche gestire il Governo elettorale?

In questo senso, potrebbe soccorrere l'art. 52 della Costituzione francese del '46 che, pur prevedendo lo scioglimento governativo, dava al Capo dello Stato la facoltà di nominare Capo del Governo il Presidente dell'Assemblea Nazionale proprio per il periodo elettorale.

Vi è dunque un delicato ruolo di garanzia che in un sistema di equilibrio democratico deve spettare ad altra istituzione. Peraltro interrotto (o comunque riarticolato) con l'investitura diretta, il *continuum* tra governo, maggioranza parlamentare e corpo elettorale, lo scioglimento può divenire al tempo stesso un'arma per combattere, di volta in volta, la propria maggioranza renitente o l'opposizione troppo riottosa (o in fase di riorganizzazione).

Non vale richiamare l'esperienza anglosassone: troppo diverso è il sistema politico. Il leader laburista o conservatore è certamente colui che porta alla vittoria il suo partito ma non ne diviene il *dominus* insostituibile, come l'esperienza dimostra.

Il problema attuale del nostro paese è proprio la grande debolezza dei partiti che non sono i veri agenti della coalizione: al contrario derivano la loro forza dal riconoscersi nel leader e dall'inclusione nella coalizione.

Se sembrano forti le ragioni contro i "ribaltoni" (proprio perché lo schema parlamentare classico risulta modificato) lo scioglimento "governativo" con tutti i numerosi ulteriori poteri attribuiti (es. voto bloccato) non solo appare come uno strappo troppo forte rispetto allo spirito della vigente costituzione, ma sembra "forzare" in una direzione di eccessiva personalizzazione e centralizzazione che rischia di impoverire la nostra democrazia .