

# **La riforma della Costituzione (2003-2004)**

*di Leopoldo Elia*

**di prossima pubblicazione su Civitas 2004**

E' opportuno partire dalle nuove leggi elettorali a prevalenza maggioritaria, originate dal referendum della primavera 1993, che, insieme ad altri eventi, contribuirono in misura relevantissima alla crisi dei partiti di governo della c.d. prima Repubblica. Era naturale attendersi, nella XII e XIII legislatura, che si provvedesse ad adeguare le garanzie notevolmente ridimensionate dal passaggio da un proporzionalismo con minime capacità selettive, risalente all'immediato dopoguerra, ad un sistema pressoché maggioritario in grado di conferire la maggioranza assoluta (et ultra... ) dei seggi parlamentari ad una coalizione che avesse conseguito la maggioranza relativa dei voti. Per quarantasette anni (1947 - 1993) l'accentuato proporzionalismo aveva assicurato una fortissima garanzia dell'ordinamento costituzionale nei riguardi della revisione della Carta del 1947, specie nel periodo precedente all'istituzione del referendum previsto dall'art. 138 Cost. quando non si fosse raggiunto il quorum dei due terzi dei componenti a conclusione della doppia deliberazione in ciascuna Camera.

Naturalmente, oltre alla modifica di questa e di altre maggioranze qualificate previste nel testo della Costituzione, si imponeva l'adozione di regole diverse a favore delle opposizioni e del raggiungimento di condizioni equilibrate in grado di favorire una competizione alla pari tra le maggiori forze politiche.

Nulla di tutto questo è avvenuto: e anche se, negli anni '94 - '96, si rafforzava la tendenza condivisibile a dotare i vertici del potere governativo di mezzi più efficaci di azione, emergeva una "psicosi costituente" che spostava la riforma da una impostazione funzionalista ed efficientista, migliorativa della forma di governo parlamentare, ad un'altra "palingenetica" promossa da un duvergerismo a scoppio ritardato e dalla spinta crescente a riformare l'ordinamento repubblicano nella direzione di un regionalismo più forte o di un vero e proprio federalismo. Queste pulsioni (che toccavano anche la riforma del titolo IV sulla magistratura) emersero con particolare vigore, anche se senza pari chiarezza, nei lavori della Commissione bicamerale D'Alema incaricata di predisporre

nel 1997 (dopo la vittoria elettorale di Prodi) un progetto organico di revisione che investiva l'intera parte II della Costituzione. D'altronde nel programma della coalizione vittoriosa nelle elezioni del 2001, guidata dall'On. Berlusconi, era presente una proposta di riforma tesa a concentrare il potere di indirizzo politico o nella figura di un Presidente della Repubblica analogo a quello francese della V Repubblica (e cioè dotato di poteri di governo) o in un vertice governativo esemplato sullo stampo dei Presidenti delle regioni o dei sindaci dei maggiori comuni.

Dopo un periodo di incertezza, caratterizzato dal tentativo della Lega di varare una proposta di ulteriore riforma del Titolo V (c.d. *devolution*), gli esperti dei partiti della maggioranza, riuniti a Lorenzago, trovarono l'intesa su un documento che costituì la base del disegno di legge costituzionale, presentato al Senato dal Governo il 17 ottobre 2003 (A.S. n. 2544) per la revisione di numerosi articoli della seconda parte della Costituzione. Questo testo conteneva, tra le altre, una modifica dell'art. 117, quarto comma, Cost. che accoglieva la proposta leghista sulla c.d. *devolution*.

### **La forma di governo**

L'innovazione più incisiva del disegno di legge costituzionale (di iniziativa governativa) riguardava la forma di governo, ispirata dalla decisa volontà di rafforzare la figura del Presidente del Consiglio, non a caso denominato nel nuovo testo "Primo ministro", garantendone la durata in carica con la blindatura assicurata ai presidenti delle giunte regionali e ai sindaci dei maggiori comuni (*sirnul stabunt aut simul cadent* con i consigli regionali e comunali eletti simultaneamente insieme ai presidenti ed ai sindaci dei maggiori comuni). Il c.d. complesso antiribaltone (alimentato dalla caduta del primo governo Berlusconi nel 1994 e da quella del governo Prodi nell'ottobre 1998) si esprimeva facendo corrispondere alla sfiducia manifestata alla Camera dei deputati nei confronti del Premier lo scioglimento vincolato della Camera stessa da parte del Presidente della Repubblica; del resto il Primo ministro avrebbe potuto chiedere in ogni tempo al Capo dello Stato tale scioglimento sotto la sua esclusiva responsabilità (l'unico limite, poi caduto in sede parlamentare, riguardava la non presentabilità della richiesta se la Camera era già stata sciolta su richiesta del primo ministro nei dodici mesi precedenti).

Una implicita questione di fiducia era inclusa nel potere del Primo ministro di chiedere che la Camera si esprimesse con priorità su ogni altra proposta “con voto conforme alla proposta del governo”: è evidente che tale potere, comportando l’inemendabilità dei testi governativi così qualificati, affidava al Primo ministro ampie facoltà di regolazione dei lavori parlamentari. Nel prosieguo della discussione sulla riforma al Senato e alla Camera si è tentato di attenuare gli automatismi e le rigidità delle norme antiribaltone, ma, a mio avviso, più nell’apparenza che nella sostanza: infatti si è previsto che lo scioglimento non avrebbe luogo se entro un breve termine dalla richiesta del Premier o dalle sue dimissioni, anche se rese necessarie dalla reiezione della questione di fiducia, venisse presentata e approvata con votazione per appello nominale dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni “in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera, una mozione nella quale si dichiara di voler continuare nell’attuazione del programma e si designi un nuovo Primo ministro. In tal caso il Presidente della Repubblica nomina il nuovo Primo ministro designato”.

Ho detto che questa situazione appare più flessibile soltanto a parole, perché nella realtà subordina ad una condizione pressoché impossibile a realizzarsi la sostituzione del premier. In effetti sarà sufficiente a quest’ultimo mantenere il sostegno di un piccolissimo numero di deputati della sua maggioranza per impedire che si raggiunga il c.d. “quorum di discontinuità”, anche quando la stragrande maggioranza dei membri della Camera, compresa la maggior parte di quelli appartenenti alla maggioranza iniziale, si sia dimostrata favorevole al cambiamento del premier. E ciò anche perché entrano in linea di conto solo i deputati collegati al Primo ministro con l’approvazione iniziale del suo programma, mentre è esclusa a priori qualsiasi incidenza dei voti dei deputati appartenenti alle minoranze. È questo dato decisivo che distingue la mozione di sfiducia costruttiva italiana da quella “vera”, che è la sfiducia costruttiva tedesca in cui i voti di tutti i deputati hanno lo stesso peso (come si verificò nell’unica circostanza in cui questo congegno ebbe successo, e cioè nell’ottobre 1982 allorché il distacco dei liberali dai socialisti consentì a Kohl di conquistare il cancellierato fino ad allora appartenuto a Schmidt).

La soluzione data al problema del rafforzamento del potere governativo va

chiaramente oltre il segno. Anche ad ammettere che le esigenze di tale rafforzamento sussistono anche oggi (del che è lecito dubitare) bisogna ammettere che esse siano di molto attenuate anche rispetto al periodo della Bicamerale D'Alema.

Non solo si è realizzato il “*fait majoritaire*”, di cui hanno ragionato a lungo i costituzionalisti e i politologi francesi, constatando che esso (maggioranza assoluta dei deputati all'Assemblea nazionale in sintonia con il Presidente) non era garantito né dalla costituzione del 1958 né dalla elezione diretta del capo dello Stato (prescritta dalla revisione del 1962) ma era favorito piuttosto dall'adozione del sistema elettorale maggioritario a due turni. Né si deve dimenticare che il ruolo del governo in Parlamento è stato fortemente tutelato dalla riforma regolamentare Violante, deliberata nella XIII legislatura per affermare “il Parlamento decidente” (anche se, a mio avviso, chi decide è molto spesso il governo).

### **La "blindatura" dei Premier**

Ma è doveroso secondo me contestare la "blindatura" del Premier che era già proposta con il *simul simul* nel disegno governativo. Si stabilisce un parallelo del tutto improprio con le soluzioni analoghe adottate per le regioni e i maggiori comuni, dimenticando che il Parlamento (nel caso nostro la Camera dei Deputati) non possono deliberare con la necessaria indipendenza, incompatibile con la minaccia continua dello scioglimento *ad nutum* del Primo ministro. Nella razionalizzazione “normale” il Governo può porre la questione di fiducia ma se essa è respinta il Governo si deve dimettere e la Camera non è automaticamente sciolta. Infatti, a differenza dei Consigli regionali, la Camera delibera su leggi che riguardano i diritti fondamentali previsti dalla Costituzione, sull'ordinamento giudiziario, sul sistema radiotelevisivo, sulle Autorità indipendenti. Il Parlamento (o la Camera) non possono deliberare su materie tanto delicate sotto la spada di Damocle dello scioglimento, impugnata di continuo dal Premier per ottenere “voti conformi”.

### **I paragoni inglese, tedesco e spagnolo**

Non è vero, come si afferma acriticamente, che il Premier inglese può sempre

sciogliere la Camera dei Comuni e che, dunque con la nuova disciplina costituzionale, si porta Westminster a Roma: perché si dimentica che, in base alle *conventions* rispettate ormai da più di un secolo, la regina consente al Premier di sciogliere solo se quel Primo ministro gode del sostegno della maggioranza del suo partito parlamentare.

Insomma non si può estrapolare dalla esperienza costituzionale inglese un segmento, per quanto importante, delle regole osservate nel Regno Unito senza considerare, nella loro integrità, le condizioni a cui è subordinato l'esercizio del potere di cui si discute. Del resto, non mancano i precedenti, anche in tempi non lontani, che convalidano questa opinione (dalle dimissioni di Eden e della Thatcher nel partito conservatore ai pericoli corsi da Blair nell'ambito del gruppo laburista sulla questione irachena e sulle tasse universitarie. Nella **Germania federale** in cui pure è prevista la autentica sfiducia costruttiva (realizzata, come già detto, dal 1949 in poi solo a favore di Kohl nel 1982), non sono mancate dimissioni in corso di legislatura quando si è rotto il rapporto fiduciario con i gruppi parlamentari della coalizione di maggioranza: ricordo la caduta di Erhard e quella di Brandt dopo l'affare Guillaume. Anche nella **Costituzione spagnola** la "sfiducia costruttiva" prescinde da ogni distinzione tra i singoli deputati votanti.

### **La "razionalizzazione" estrema**

In realtà la razionalizzazione "estrema", della forma di governo parlamentare, come è stata definita da qualche sostenitore della riforma, è talmente estrema da scardinare non solo regole fondamentali di questa forma di governo ma anche principi di base del moderno costituzionalismo: principi che sono compresi tra quelli che la Corte costituzionale ha qualificato come supremi e insuscettibili di revisione costituzionale sia che essi rientrino nella previsione della forma repubblicana non soggetta a revisione in senso lato (art. 139 Cost.) sia che essi siano desunti anche da altre norme della Costituzione. Quanto al contrasto con la forma di governo vigente basti dire che la nuova disciplina rovescia il rapporto fiduciario tra Camera e Governo, creando una relazione di autentica dipendenza della Camera dal Primo ministro.

Quanto ai principi del costituzionalismo, basati sull'equilibrio tra le istituzioni

costituzionali e sulla limitazione del potere politico anche se fondato sulla sovranità popolare, è sufficiente dire che si può, come nella forma di governo presidenziale USA, sottrarre il Presidente alla eventualità di essere rimosso, ma a patto che si svincoli il Parlamento dalla minaccia dello scioglimento anticipato e dalla posizione della questione di fiducia. Ma non si può sommare la invulnerabilità strutturale del Presidente statunitense con i poteri di un Premier europeo nei confronti del Parlamento: è questo il risultato conseguito normalmente nel sistema francese della V Repubblica, peraltro temperato dalla distinzione, anche temporale, tra l'elezione del Presidente e quella dell'Assemblea nazionale con l'eventualità più volte verificatasi della coabitazione.

### **Il Semipresidenzialismo**

Ma è dominante l'opinione che di norma il semipresidenzialismo mette in ombra la responsabilità del governo di fronte all'Assemblea nazionale, ed esclude quella forma di governo dal quadro del regime parlamentare. Orbene il complesso normativo, già approvato dalla Camera in prima lettura, rende la forma di governo italiana ancora più chiusa di quella francese rispetto ai rischi della politica nel quinquennio della Legislatura: infatti si pretende che il Premier, sostanzialmente eletto nella consultazione elettorale, rimanga al potere anche quando *medio tempore* abbia perduto la fiducia della maggioranza della sua maggioranza. Non è un gioco di parole: al Premier vincitore *nell'election day* basta solo il sostegno di una modestissima quota della sua maggioranza (gli "*inconditionnels*" non ignoti alla prassi politica francese) per rimanere in sella, forte di una polizza sulla vita pari alla durata della legislatura. Le scelte compiute sono più clamorosamente contrastanti con i principi del costituzionalismo perfino del sistema *simul simul*, perché questa regola non discrimina tra i membri dei Consigli e nasconde nell'eventuale voto negativo dei consiglieri la perdita dei consensi del Premier nell'ambito della sua maggioranza iniziale.

C'è anche una cattiva "filosofia" dietro la riforma: quella secondo cui la storia e la vita politica sospendono il loro corso *all'election day*, affrancando per una legislatura i detentori del potere politico da una effettiva responsabilità cui non sono assuefatti perché i loro partiti sono spesso un "seguito" personale, del tutto incapace di controllarli. Già il

gollismo era altra cosa: il generale-Presidente si sottoponeva a continue verifiche referendarie (a differenza dei suoi successori): e che quei referendum, in tempi di democrazia, non fossero una pura ripetizione dei fenomeni bonapartisti, è dimostrato dalla sconfitta cui De Gaulle andò incontro nel referendum del 1969. C'è più populismo in esperienze italiane recenti che nelle vicende francesi degli anni '58-'69. Probabilmente i seguaci di Carrè de Malberg, René Capitant in particolare, temevano di dar ragione a Rousseau, che riteneva gli inglesi liberi soltanto il giorno delle elezioni e schiavi in tutti gli altri.

### **I principi del costituzionalismo**

La giustificazione del sistema proposto (senza precedenti perché nessuno ha mai osato scrivere in Costituzione che si governa da posizioni di accertata minoranza) non reggono al confronto con i principi del costituzionalismo. L'attuazione del programma votato dagli elettori merita di essere favorito dai congegni di stabilizzazione conosciuti nelle maggiori democrazie europee (si può arrivare come in Germania, in Spagna ed altri paesi alla vera sfiducia costruttiva). Ma non oltre: altrimenti si sconvolgono profondamente le regole e gli equilibri del sistema parlamentare e dello stesso regime democratico.

È stato obiettato che il premierato non è assoluto perché l'organizzazione del potere politico è *multilevel* in alto e in basso (UE e federalismo interno); ma è facile ribattere che nell'Europa odierna prevale una impostazione intergovernativa piuttosto che federale e che sotto il manto delle esigenze unitarie si nascondono ancora forti propensioni centralistiche. Si dice anche che il Premier deve essere molto forte per fronteggiare centri di potere non legittimati da investitura democratica e di natura tecnocratica: peraltro è facile replicare che un Premier troppo potente minaccia l'indipendenza delle Magistrature e delle Autorità in settori sensibili e bipartisan, definite appunto nello stesso progetto di riforma "amministrative indipendenti". Che poi sia in atto un tentativo di organizzare e stabilizzare un potere rigidamente monocratico è dimostrato dalle circostanze non trascurabili che le maggiori decisioni di indirizzo politico sono tutte attribuite al Primo ministro, anziché al governo (salvo per la dichiarazione di essenzialità rispetto al programma governativo di modifiche dei testi di leggi di principio nell'ambito della

legislazione concorrente). Perciò l'assolutezza del potere è confermata dal costante rifiuto della collegialità consiliare, evidentemente per timore della non garantita docilità dei ministri di altri partiti della coalizione.

### **Le figure e le funzioni dei parlamentari**

Quanto si è osservato in critica della proposta riforma trova piena conferma nella mortificazione delle figure e delle funzioni del Parlamento (in particolare della Camera dei Deputati) e del Presidente della Repubblica. La Camera non solo delibera sotto la minaccia continua dello scioglimento, perché è legata dal rapporto fiduciario con il governo, ma è vincolata ad un'agenda dei lavori minutamente determinata *ab extra* dal primo ministro.

D'altra parte il Presidente della Repubblica, che pure è definito garante della Costituzione, è privato dei mezzi per esercitare questa funzione e cioè degli interventi necessari ad evitare prevaricazioni e sviamenti di potere. Né un efficace organo di garanzia può ravvisarsi nel nuovo Senato federale, cui è stato tolto il potere di ultima parola per la legiferazione sui principi fondamentali nelle materie in cui vi sia concorrente potestà legislativa regionale quando sopravvenga la dichiarazione governativa di essenzialità di cui si è detto prima; e, soprattutto, il Senato è stato escluso dal potere legislativo in regime di bicameralismo paritario a proposito della normativa di attuazione e di tutela dei diritti fondamentali previsti in Costituzione (specie negli artt. 13-21 Cost.).

Del resto rimane apertissima l'incognita della legge elettorale per la composizione del nuovo Senato che, pur se di tipo proporzionale, potrebbe favorire un parallelismo di maggioranza nelle due Camere. Nemmeno la Corte costituzionale passa del tutto indenne dalla riforma in corso di deliberazione con la sottrazione di due seggi rispettivamente al Capo dello Stato e alla Cassazione e con l'attribuzione alle due Camere della elezione di sette giudici anziché di cinque, si accentua una politicizzazione, o almeno un suo pericolo, che non può essere sottovalutato in una composizione di quindici unità.



### **La minaccia al quadro di garanzia**

Comunque ciò che manca più vistosamente nella proposta riformatrice è quel quadro di garanzie che impropriamente vengono qualificate come statuto dell'opposizione. Doveva essere la parte più bipartisan (o più sorretta da un consenso largo). Non solo la tutela delle minoranzeopposizioni dentro e fuori le aule parlamentari (radiotelevisione) e la possibilità di ricorsi alla Corte costituzionale contro gli abusi della giurisdizione domestica e degli *interna corporis*, favorevoli soltanto alla tutela della maggioranza; ma anche e in primo luogo la difesa dell'ordinamento dopo l'approvazione delle leggi maggioritarie (o, domani, forse proporzionali con forte premio di maggioranza) in tema di revisioni costituzionali e di nomine, elevando a livelli di media europea i *quorum* previsti in epoca di proporzionale troppo poco selettiva.

### **La sorte del federalismo**

Il federalismo nella Costituzione riformata sarebbe, secondo una formula di Vezio Crisafulli, una riforma al vento: voglio dire che essa è talmente ambigua per giustapposizione di contrari che a seconda delle maggioranze prevalenti in Parlamento potrebbe dar luogo ad esiti centralistici (più probabili) o di federalismo dissociativo. Era giusto ed opportuno correggere alcuni errori della riforma del Titolo V del 2001, riportando allo Stato centrale la competenza esclusiva su alcune materie relevantissime per l'unità del paese (energia, grandi reti, ecc.). Ma le tendenze all'accentramento hanno preso un po' troppo la mano ed hanno indotto i riformatori (anziché limitarsi alle materie dell'art. 72 della legge fondamentale tedesca) ad estendere la possibilità di riappropriazione del potere legislativo statale a tutte le materie di spettanza regionale. Inoltre è previsto un annullamento di leggi regionali per violazione dell'interesse nazionale (vizi di merito) che offre la possibilità di comprimere seriamente il potere legislativo delle Regioni. D'altra parte, per venire incontro alle spinte leghiste *pro-devolution* si sono giustapposte le norme generali in materia di istruzione e di diritto alla salute di spettanza esclusiva dello Stato a quelle relative all'organizzazione scolastica e sanitaria di competenza esclusiva delle Regioni. Sicché, se ci fosse una maggioranza indipendente da condizionamenti leghisti si potrebbe sviluppare una legislazione rispettosa delle norme statali; mentre se il governo fosse condizionato dalla Lega si

potrebbe affermare una legislazione “devoluzionista” in alcune regioni del Nord senza che ne seguano impugnazioni governative davanti alla Corte costituzionale. Tanto è stridente l’aporia delle competenze esclusive statali e regionali sulle stesse materie!

### **Gli aspetti di metodo**

L’ultimo rilievo riguarda due aspetti generali di metodo. È grave che con un referendum ad unico quesito si possano decidere riforme costituzionali che riguardano questioni tanto eterogenee. Perché (vecchia domanda affacciata ai tempi delle due ultime bicamerali) costringere l’elettore favorevole al federalismo ad approvare anche **quel** premierato e viceversa? E infine quale rimedio contro una costituzione incostituzionale, secondo l’ossimoro di Giovanni Sartori? E cioè, sarebbe in grado la Corte costituzionale di far valere la sua giurisdizione di annullamento anche nei confronti di violazioni di principi supremi della nostra Costituzione? Domande, come ognuno vede, assai gravi: la prima e più garantista risposta consistendo nella reazione dei cittadini espressa in sede referendaria ex art. 138, che impedisca la promulgazione di una legge di riforma così stravolgente.