



## Sulla riforma costituzionale

*di Maurizio Fioravanti*

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

Nel valutare il tentativo di riforma costituzionale in atto, prescindo da due grandi questioni preliminari, e da un altrettanto grande questione di merito e di contenuto. Lascio cioè senza risposta i due quesiti preliminari, se la nostra Costituzione sia legittimamente riformabile per interesse sue parti con interventi così ampi e complessivi, contenuti in un solo atto di riforma, e se sia vero che si sta operando esclusivamente sulla sua seconda parte, senza conseguenze sulla prima ; e parimenti ometto d'entrare anche solo di sfuggita nella materia delle competenze, dello Stato e delle Regioni. Questo taglio di non poco conto mi consente, nello spazio necessariamente limitato che ci è assegnato, di concentrarmi su un singolo aspetto, che è quello delle relazioni tra i massimi organi costituzionali, tra Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale.

Ritengo infatti che già a questo livello vi sia materia sufficiente per affermare che siamo di fronte al tentativo d'introdurre *una profonda discontinuità* nella storia della nostra Repubblica. Tanto profonda da poter sostenere, di conseguenza, che se il procedimento di riforma dovesse avanzare e si dovesse arrivare, con un testo come quello attuale o ad esso affine, al referendum, proprio tale pronuncia popolare, ben al di là del suo significato proprio e specifico, finirebbe per assumere di fatto, in quel contesto che si può ben immaginare, un vero e proprio significato costituente, di rivalidazione della Costituzione del 1948, comprese ovviamente sue possibili riforme future, anche rilevanti, ma di tipo puntuale, ed entro la Costituzione esistente, o di approvazione di quella che a me pare essere, sul piano storico-costituzionale, una vera e propria nuova Costituzione.

In questo secondo caso, si assisterebbe al prodursi di fatto di *un nuovo potere costituente* dall'interno del procedimento di revisione della Costituzione esistente. Qualcosa di raro, ma non d'ignoto sul piano storico, visto che la Costituzione federale americana è nata in questo modo. Con un particolare però non di poco conto : che quando i costituenti americani si resero conto di fare una nuova Costituzione, esplicitarono in modo trasparente tale loro intenzione al popolo - in quel caso ai popoli degli Stati -, in modo che si potesse votare in modo consapevole. E' più che

auspicabile che ciò accada anche in Italia oggi, se le cose dovessero arrivare a quel punto : che non si finga fedeltà alla Repubblica che si vuole demolire, e che si dica con chiarezza che si vuole *un'altra Repubblica con un'altra Costituzione*, in modo che i cittadini possano scegliere consapevolmente tra la prima e la seconda.

E veniamo finalmente ai motivi che ci fanno ritenere così forte e profonda la discontinuità rispetto alla Costituzione vigente. In apparenza, nella riforma attuale si trattano temi già da lungo tempo in discussione : la forza dell'esecutivo e la sua responsabilità di fronte agli elettori, il sistema delle autonomie e la connessa questione della differenziazione delle Camere, con l'introduzione nel Senato della logica della rappresentanza territoriale. Non ne avevano forse discusso a lungo anche i Costituenti del 1947 ? Non se ne è forse discusso a lungo anche dopo ? Ed allora, dove sta la discontinuità cui più volte abbiamo fatto riferimento ?

Io credo che la si colga solo facendo riferimento all'insieme delle relazioni instaurate, sulla base della Costituzione del 1948, tra i massimi organi costituzionali, tra il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica, ed anche la Corte Costituzionale. E' il significato complessivo di questo insieme che viene ad essere stravolto, lasciando intravedere sullo sfondo *un modello costituzionale* del tutto diverso da quello affermatosi sulla base delle scelte compiute dai Costituenti del 1947.

In verità, l'insieme delle relazioni cui facciamo riferimento si è nel tempo evoluto e trasformato, dando un esito che in molti punti si discosta da ciò che i Costituenti avevano immaginato nel 1947. Non è però questo il punto da indagare in questa sede. A noi basta sapere che le scelte da loro compiute hanno quanto meno consentito, se non proprio determinato, l'affermarsi di un sistema di relazioni istituzionali tra i massimi organi costituzionali che è ormai divenuto per l'appunto un vero e proprio 'modello costituzionale', e che tale 'modello' è quello che con l'attuale riforma verrebbe ad essere demolito, dando così luogo di fatto ad una nuova Costituzione.

In una parola, il modello di cui discutiamo, quello che fin qui abbiamo avuto, è basato su questo semplice concetto : che da un parte stanno i poteri d'indirizzo, che si esplicano essenzialmente attraverso il potere di fare la legge ed il potere di provvedere ai bisogni della società, di governare, e dall'altra stanno i poteri di garanzia, in qualche modo connessi alla dimensione della neutralità, come il potere di rendere giustizia attraverso l'interpretazione del diritto ed in particolare l'applicazione della legge, o anche come il potere di moderazione e di alto arbitrato, tipico del Capo dello Stato, nel nostro caso del Presidente della Repubblica.

Se volessimo semplificare, dovremmo dire : da una parte il Parlamento ed il Governo, dall'altra i giudici, la Corte Costituzionale, lo stesso Presidente della Repubblica. Ovviamente,

quando si parla di questi due ultimi organi non si parla di un ruolo di garanzia passivo, tendente solo a porre limiti ai poteri d'indirizzo, ma anche della esplicazione di un ruolo attivo, che si colloca però sul piano dell'indirizzo costituzionale, della interpretazione della Costituzione, e dunque su un piano ben distinto da quello dell'indirizzo politico, che si collega a sua volta alla dimensione del tutto diversa della rappresentanza politica, ed in definitiva allo stesso principio di maggioranza. E comunque sia, alla fine tutti gli attori del sistema costituzionale sanno che i poteri d'indirizzo occupano solo una parte della Costituzione, dovendo essi fare i conti, in una logica classica di bilanciamento, di pesi e contrappesi, con i poteri di garanzia, entro cui si racchiude la dimensione della neutralità. Ancora una volta : da una parte i poteri politici, fondati sul criterio della rappresentanza, dall'altra i poteri di garanzia, fondati sul criterio della neutralità.

Ora, ciò che più colpisce nell'attuale progetto di riforma è l'attacco, netto e frontale, ai poteri neutri di garanzia. Iniziamo dal Presidente della Repubblica. Il ridimensionamento del suo ruolo, rispetto al modello costituzionale esistente, è uno degli aspetti più rilevanti della riforma. Non solo perché il Presidente perde, nel testo attuale, alcuni dei suoi poteri più rilevanti, e principalmente quello relativo allo scioglimento della Camera dei deputati, ma anche e soprattutto a causa di quell'avverbio "espressamente" che troviamo nell'articolo 22 del progetto di riforma, usato con riferimento al complesso dei poteri del Presidente. E' evidente che con quell'avverbio si è voluto consapevolmente colpire al cuore la figura del Presidente, che per tradizione e per sua natura opera da sempre nella dimensione della alta discrezionalità, la cui ampiezza non può non essere misurata di volta in volta, in rapporto ai singoli atti da compiere. Un Presidente che può esercitare esclusivamente funzioni espressamente nominate non è più un Presidente, ma una sorta di primo funzionario dello Stato, talmente depotenziato da non poter rappresentare più alcun tipo di contrappeso rispetto ai poteri politici d'indirizzo, espressione della maggioranza. Né vale il fatto che il testo della riforma lo definisca ora apertamente "garante della Costituzione". Lo era prima, senza bisogno che fosse scritto nella Costituzione, non lo è più ora, perché nello stesso momento in cui riceve il riconoscimento formale gli sono sottratti tutti gli strumenti con i quali rendere effettiva la funzione di garanzia.

Il disegno diviene ancora più chiaro se esaminiamo la sorte dell'altro grande organo costituzionale di garanzia, ovvero della Corte Costituzionale. Qui ci limitiamo a segnalare il mutamento nella composizione della Corte, che assume il suo vero significato solo se inserito in questo quadro generale del mutamento del modello costituzionale, di cui stiamo discorrendo. Il fatto che si perda la condizione di parità tra i soggetti istituzionali che nominano i giudici della Corte, e che prevalga tra essi proprio quello nuovo, ovvero il Senato federale della Repubblica - di cui ci occuperemo tra poco -, integrato dai Presidenti delle Giunte delle Regioni, è indice e segno

evidente della emersione di *un soggetto nuovo*, che si vorrebbe evidentemente rappresentato primariamente nel Senato, cui più o meno gradualmente debbono conformarsi gli stessi organi costituzionali di garanzia. Non a caso è quel medesimo Senato federale, in quella medesima composizione, che elegge un terzo dei componenti del Consiglio superiore della magistratura.

A scoprire l'identità di questo soggetto nuovo ci avviciniamo tornando al Presidente della Repubblica, ed esaminando il modo della sua elezione. Qui, al posto del Parlamento in seduta comune, emerge un organo completamente nuovo, ovvero l'Assemblea della Repubblica. Questa è molto di più di un Parlamento in composizione integrata, anche in modo ampio. E' per l'appunto un'Assemblea, in cui siedono i parlamentari, ma anche i delegati delle Regioni, in numero consistente e proporzionale agli abitanti di ciascuna Regione, designati, tra l'altro, dai Consigli delle autonomie locali, e significativamente per non meno della metà tra i sindaci ed i presidenti di Provincia.

E' evidente che non vi era bisogno di un'Assemblea di questo genere per eleggere un Presidente debole come quello che abbiamo già visto. C'era ben altro in gioco su questo punto, e lo si capisce collegando questa norma con quella sulla struttura del Senato federale, con il ben noto punto, così a lungo discusso, della c.d. 'contestualità' della elezione dei senatori con la elezione dei rispettivi Consigli regionali. Per vie diverse, si arriva al medesimo risultato, che è alla fine quello d'individuare la presenza nel progetto di riforma - come sopra si diceva - di *un soggetto nuovo*, che è, in una parola, proprio *la Repubblica* : essa è l'insieme delle autonomie costituzionalmente riconosciute, che si esprime nel Senato - in verità in modo goffo e confuso - e che è dotata perfino di un'Assemblea, come abbiamo visto. A questo soggetto vengono riconnessi in tutto od in parte i massimi organi costituzionali di garanzia : il Presidente è eletto dall'Assemblea della Repubblica, ed il Senato federale della Repubblica nomina, per parte sua, quasi la metà dei giudici costituzionali, ovvero sette su quindici .

Diviene così ben più comprensibile quello che vorrebbe essere il nuovo articolo 67 della Costituzione, secondo cui " Ogni deputato ed ogni senatore rappresenta la Nazione e la Repubblica ed esercita le proprie funzioni senza vincolo di mandato ". Il fatto che non sia più accettabile una rappresentanza esclusivamente nazionale deriva per l'appunto dalla presenza, nel progetto di riforma della Costituzione, di una ' Repubblica ' così intesa, ovvero come un vero e proprio nuovo soggetto distinto, che deve parimenti essere rappresentato.

Siamo così arrivati al cuore di quella discontinuità da cui siamo partiti. Anche nella Costituzione che abbiamo la Repubblica è ben presente, ma soprattutto nei principi fondamentali e nella prima parte, e quasi sempre per attribuire compiti e doveri, di tutela e di promozione dei diritti dei cittadini. Ben altra cosa è divenuta la Repubblica nel progetto di riforma : un vero e

proprio insieme politico-istituzionale, che si vorrebbe espresso nella metà del Parlamento, che elegge il Presidente, e nomina tramite il Senato una buona parte dei componenti degli organi costituzionali di garanzia. Per la buona e vecchia Nazione, cui è connesso storicamente il principio di unità politica dalla rivoluzione francese in poi, rimane aperto e disponibile lo spazio dei tradizionali poteri politici d'indirizzo : dalle elezioni della Camera dei deputati, sul cui esito si dovrà fondare, secondo l'articolo 26 del progetto di riforma, la scelta del Primo ministro, alla nuova configurazione del Governo medesimo, la cui posizione di fronte al Parlamento è nel medesimo progetto rafforzata a dismisura.

Non intendiamo ora neppure entrare in questo aspetto dei rapporti tra Parlamento e Governo, perché il nostro punto di vista - come si sarà capito - si colloca oltre: quello che ci interessa è infatti la posizione che l'insieme dei rapporti tra Parlamento e Governo occupa nell'intera Costituzione, ed in particolare di fronte ai poteri di garanzia. Qui è individuabile infatti secondo noi la grande novità, ed il grande elemento di discontinuità, più ancora che nella forza riconosciuta al Primo ministro ed alla maggioranza che lo sorregge. Esso risiede nel fatto che ora, di fronte a quella forza, e dunque di fronte ai poteri politici d'indirizzo, non stanno più forti ed autorevoli poteri di garanzia : essi esistono ancora, ma sono fortemente indeboliti, come nel caso del Presidente della Repubblica, o minacciano di esserlo, come nel caso della Corte Costituzionale. Ma ancora più rilevante è il fatto che quei poteri di garanzia vengono dal progetto di riforma sottratti al terreno tradizionale dei poteri neutri, e ricondotti al criterio della "rappresentanza territoriale", come recita l'articolo 3 a proposito del Senato federale. Per questo motivo, il Presidente è eletto - come abbiamo visto - da un'Assemblea a larga base territoriale, e per questo motivo è il Senato a nominare parte dei componenti della Corte Costituzionale e del Consiglio superiore della magistratura.

Alla fine, ciò che emerge con forza dal progetto è un completo stravolgimento del sistema dei poteri di garanzia. Essi non rappresentano più la necessaria dimensione della neutralità, com'è nell'essenza della funzione giurisdizionale o anche della funzione di alto arbitrato del Presidente. Non è più quella dimensione a funzionare da contrappeso ai poteri politici d'indirizzo, agli stessi poteri della maggioranza, come nella intera tradizione del costituzionalismo, ed il contrappeso medesimo è ricercato altrove : nella Repubblica che con la sua Assemblea elegge il Presidente, e che il progetto di riforma vorrebbe primariamente rappresentata nel Senato federale, che a sua volta nomina una parte rilevante dei componenti degli organi costituzionali di garanzia, e che significativamente non può essere sciolto, né condizionato col voto di fiducia.

E' quindi del tutto evidente la frattura con l'attuale modello costituzionale. Non si hanno più poteri neutri di garanzia che funzionano da contrappeso ai poteri politici d'indirizzo, ma solo poteri

politici, e più precisamente *un potere politico contro l'altro* : da una parte il potere politico rappresentativo della maggioranza, nella Camera e nel Governo, dall'altra parte il potere politico rappresentativo della Repubblica, che si vorrebbe espresso primariamente nel Senato e nella Assemblea che elegge il Presidente.

Non si può non segnalare tutto questo con disagio, ed anche con estrema preoccupazione. La dialettica tra poteri politici e poteri neutri non è infatti un'invenzione dei Costituenti del 1947, ma uno dei punti più costanti e qualificanti dell'intero costituzionalismo moderno, da cui dipende il carattere moderato ed equilibrato delle costituzioni, e dunque anche della nostra, di quella che abbiamo avuto fino ad ora in Italia. Ovviamente tutte le costituzioni possono e devono essere riformate, magari aggiustando, anche in modo significativo, i congegni che regolano lo sviluppo di quella dialettica. Ma ciò che ora si sta tentando di fare è qualcosa di molto diverso. In una parola, si sta tentando di elidere uno dei termini del rapporto, ovvero i poteri neutri di garanzia, collocando al suo posto *un altro potere politico*, quello rappresentativo della Repubblica, che si vorrebbe espresso primariamente nel Senato.

Il risultato è palesemente disastroso. Infatti, delle due l'una: o il Senato è politicamente uniforme alla Camera, ed allora la Costituzione diviene ferreamente monistica, con una quasi totale assenza di contrappesi ai poteri della maggioranza, o il Senato contiene un indirizzo politico difforme da quello della Camera, ed allora tale differenza può ad ogni momento trasformarsi in veto assoluto, in paralisi del sistema costituzionale, vista anche la considerevole posizione che l'articolo 12 del progetto riserva al medesimo Senato nel procedimento di formazione della legge. Sono questi i gravissimi rischi cui si andrebbe incontro per questa via, e sono proprio questi tra l'altro i due estremi - assolutezza del potere politico d'indirizzo, o sua paralisi - che l'azione dei poteri neutri di garanzia tradizionalmente e storicamente esclude, fornendo contrappesi efficaci, ma entro una logica che sistematicamente evita il blocco, la paralisi. Agire sulle costituzioni con leggerezza e senza la consapevolezza di questi rischi è davvero imperdonabile. Ma allora, se si dovesse conclusivamente arrivare ad un referendum, la scelta non sarebbe solo tra due modelli di costituzione, ma anche tra il modo solidale e prudente di fare la Costituzione che era proprio dei Costituenti del 1947 ed il modo disinvolto di tentare la sua riforma che è proprio dei protagonisti di oggi.