



SEMINARIO

Prime osservazioni al disegno di legge cost. A.C. 553 e abb. recante “Modifiche alla seconda parte della Costituzione” (18 ottobre 2007)

Intervento di Gianni Ferrara

Premetto che, diversamente dai progetti eversivi che da venti e più anni si sono susseguiti in materia di revisione costituzionale, il testo elaborato in questi mesi dalla I Commissione della Camera dei deputati, merita rispetto. Si sente l'effetto del voto popolare col quale, il 25-26 giugno dell'anno scorso, il popolo italiano respinse il rovesciamento della lettera e dello spirito della Costituzione repubblicana e ne confermò i presupposti ideali, l'impostazione, le linee fondanti. Merita rispetto, questo testo, sia perché redatto come prescrivono le norme della Costituzione che ne prevedono e ne regolano le modifiche, sia perché, nel merito, si configura come autentica revisione. Non come deviazione, distacco, dalla Costituzione del 1948, né, di certo, come reiezione o stravolgimento di quel testo, ma come manutenzione. Una manutenzione incisiva e consistente, in verità, che tocca istituti rilevanti ma da tempo logorati.

È sicuramente il caso del bicameralismo perfetto, quello che nel nostro ordinamento dispone di due rami del Parlamento pochissimo differenziati quanto a composizione e con le stesse funzioni. Nel confermare la derivazione popolare diretta della Camera dei deputati composta però da 500 invece che da 630 deputati, la soluzione proposta dal progetto in discussione di sostituire l'attuale Senato con una camera delle Regioni, sembra rispondere ad una logica istituzionale plausibile e, in verità, abbastanza diffusa nella dottrina costituzionalista. Nel mantenere a questo organo il nome di Senato, gli aggiungerebbe il termine federale, che è però del tutto improprio ed è aggettivazione da correggere nell'unico modo possibile, sopprimendola. La ragione è evidente: federali possono essere gli stati, non gli organi degli stati, organi che non possono assumere denominazioni esclusive degli enti di cui sono strumenti. Di eguale evidenza è che il superamento del bicameralismo perfetto comporti due condizioni. Una attiene alla composizione, l'altra ai poteri del nuovo Senato. Quanto alla prima, la scelta a favore della derivazione elettiva di secondo grado invece che della congiunzione, come in Germania, della carica di membro del governo di un Land con quella di membro del Bundesrat, (con voto ponderato in base alla popolazione del Land) può ritenersi preferibile perché privilegia il criterio della rappresentatività territoriale rispetto a quello della preminenza degli esecutivi. Ho quindi apprezzato l'opzione che risulta dal testo secondo cui i membri del nuovo Senato sarebbero eletti sia dai Consigli regionali con voto limitato al proprio interno, sia dai Consigli delle autonomie locali, tra i consiglieri comunali, provinciali e delle Città metropolitane, gli uni e gli altri in misura diversificata a seconda della rispettiva popolazione regionale. L'altra condizione per il superamento del bicameralismo è però connessa al tipo di composizione ed imprescindibile. Un senato così eletto non può e non deve esercitare una autentica funzione di indirizzo politico. Prevederne perciò la perdita e, con essa, del potere di accordare o revocare la fiducia al governo è consequenziale.

* Intervento al Seminario di Astrid -Il disegno di legge di riforma costituzionale approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera, svoltosi a Roma il 18 ottobre 2007.

Se interpreto bene il disegno di legge che stiamo discutendo, al Senato, così composto, spetterebbe la funzione legislativa eguale e congiunta a quella della Camera solo in alcune materie: revisione costituzionale, leggi elettorali, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province, Città metropolitane, funzioni statali rilevanti per le Regioni, tutela delle minoranze linguistiche, autorità di garanzia e di vigilanza. In tutti gli altri casi, i progetti di legge approvati dalla Camera verrebbero trasmessi al Senato che, entro trenta giorni, su richiesta di un quinto dei suoi componenti, può approvare modifiche sulle quali la Camera si pronuncia poi in via definitiva, ma a maggioranza assoluta se si tratta di modifiche del Senato o di ulteriori modifiche attinenti alle leggi determinative dei principi fondamentali della legislazione regionale, alle funzioni amministrative degli enti locali, al coordinamento tra stato e regioni, alla finanza locale, al fondo di perequazione per i territori con minore capacità fiscale, all'erogazione di risorse aggiuntive o agli interventi speciali che lo stato dovesse decidere per la rimozione degli squilibri economici e sociali in determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Non si tratta della migliore soluzione possibile per un monocamoralista - come chi scrive - ma delle forme di bicameralismo questa è forse quella più persuasiva.

Sulla forma di governo in senso stretto, come delineata dal progetto della I Commissione, constato, con piacere, che il progetto conferma nettamente quella parlamentare. La scelta, d'altronde, era ed è obbligata a seguito del responso sovrano dettato dal corpo elettorale il 25-26 giugno dell'anno scorso. Che si tratti però di una versione diversa da quella vigente mi pare chiaro. "Valutati i risultati dell'elezione per la Camera dei deputati" (valutazione quanto mai ovvia e che sarebbe opportuno eliminare) a nominare il Presidente del consiglio continua ad essere il Presidente della Repubblica. A chiedere e ad ottenere la fiducia della Camera dei deputati è, invece, entro dieci giorni dalla formazione del governo, il Presidente del Consiglio. Si crede, evidentemente, che la fiducia espressa al solo Presidente ne rafforzi la posizione e gli offra un surplus di autorità nei confronti dei ministri. Una pretesa francamente infondata. Il Presidente del consiglio ha sempre un potere limitato nei confronti dei ministri se il governo è di coalizione, se è invece monocolore al Presidente del consiglio il potere glielo conferisce la posizione di leader del partito. Quanto poi all'autorità, è illusorio ritenere che la si ottenga con strumenti istituzionali perché essa deriva e non può che derivare dalla forza politica che si ha o non si ha. A rafforzare il Presidente del Consiglio e il governo può provvedere invece la previsione che la mozione di sfiducia debba essere sottoscritta solo da un terzo dei deputati (e non da un decimo, come attualmente) e che per l'approvazione sia necessaria la maggioranza assoluta dei componenti della Camera, nel mentre per la concessione della fiducia è sufficiente la maggioranza semplice dei deputati, visto che il testo non prevede la maggioranza qualificata. È, in verità, una asimmetria, anche un po' goffa.

Non si comprende però, in tema di rafforzamento del governo, l'assenza dell'istituto che, nel pieno rispetto del modello parlamentare, assicura effettivamente la stabilità dell'esecutivo. Mi sto riferendo, com'è del tutto evidente, alla "sfiducia costruttiva" che ha dato così buona prova nell'ordinamento tedesco. Non accoglierlo nella nostra Costituzione sarebbe errore imperdonabile. Così come, anche se di minore rilevanza, sarebbe aberrante mantenere la singolare stravaganza dei collegi elettorali sparsi tra i vari continenti del pianeta e la presenza nei due rami del Parlamento di eletti nelle due circoscrizioni estere, per la qualcosa l'Africa, l'Asia, l'Oceania e l'Antartide ... verrebbero ad essere equiparate ad una Regione italiana!

Ritengo, a conclusione, che con poche ma necessarie modifiche, il progetto in discussione potrebbe essere pienamente condiviso e rafforzare la democrazia italiana, assicurandone l'efficienza. Ma mi domando quante siano le possibilità concrete che venga approvato.