

LUCI ED OMBRE DEL PROGETTO GOVERNATIVO DI RIFORMA COSTITUZIONALE

di

Tommaso Edoardo Frosini

*(Professore straordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Università di Sassari)
23 ottobre 2003*

1. Il progetto di riforma costituzionale presentato dal governo ha una grande ambizione: riuscire a fare quello che finora non è riuscito a nessuno, ovvero innovare la forma di governo e modificare il sistema bicamerale. E non che siano mancati nel corso degli ultimi venti anni numerosi tentativi, a cominciare dalle tre commissioni parlamentari per le riforme costituzionali tutte fallite nello scopo. Adesso però ci possiamo trovare di fronte ad un punto di svolta. Per almeno quattro motivi, che vengo ad elencare. *Primo*, perché è il governo – situazione inedita – a farsi promotore di un progetto di riforma costituzionale, assumendo così una responsabilità politica molto determinata, ovvero mettendo in gioco la sua credibilità presso l'elettorato. *Secondo*, perché c'è una maggioranza parlamentare compatta in grado di procedere, da sola, alla revisione costituzionale; in questo (sia pur non auspicabile) compito è “facilitata” dal precedente della scorsa legislatura, quando la maggioranza di allora cambiò l'intero Titolo Quinto della Costituzione, dimostrando imprudentemente che le riforme costituzionali si possono fare anche senza un accordo con l'opposizione. *Terzo*, perché il progetto – in alcune sue parti, come soprattutto quelle sulla forma di governo – si presenta come il resoconto, per così dire, di molti dei progetti finora presentati e discussi, alcuni dei quali progettati e sostenuti, in diverse occasioni e in diversi tempi, dall'attuale minoranza parlamentare; pertanto, è come se il progetto governativo facesse il punto, ovvero facesse convergere in forma riassuntiva quanto finora elaborato dalle forze politiche in tema di riforme costituzionali. *Quarto* ed ultimo motivo: perché è veramente arrivato il momento di chiudere la lunga transizione politico-costituzionale avviata

con la riforma elettorale del 1993, e poi accentuata con la riforma del Titolo Quinto, che non ha finora trovato un suo stabile posizionamento nella Carta costituzionale all'interno della quale debbono essere regolati gli equilibri dei rapporti fra poteri.

Il progetto governativo è articolato in quattro parti omogenee: *a)* l'adeguamento della forma di governo; *b)* la riforma del bicameralismo paritario indifferenziato; *c)* le modificazioni alla riforma del Titolo Quinto della Costituzione; *d)* i correttivi al Titolo Sesto sulle garanzie costituzionali. Prima di esaminare le singole parti mettendo in luce le novità costituzionali, c'è da dire che *il progetto assume due punti cardinali*, intorno ai quali viene a fondarsi e che ispirano, per così dire, la sua filosofia politico-costituzionale. Questi sono: l'impossibilità costituzionale di far nascere governi non indicati dal corpo elettorale, e quindi il freno a possibili "ribaltoni" parlamentari, e la reintroduzione del principio dell'interesse nazionale per salvaguardare quella "diversità nell'unità", che sta alla base della nuova impostazione dei rapporti fra centro e periferia. Si tratta, quindi, di due aspetti molto importanti, che sorreggono l'intero impianto riformistico, anche al di là delle singole previsioni normative, che possono essere suscettibili di critiche e di riserve. Ci sembra, allora, che il criterio seguito dal progetto – attribuibile ai quattro saggi riuniti nella baita di Lorenzago ma ispirati, in parte, anche da progetti di recente elaborazione presso gli uffici del ministero delle riforme costituzionali – sia stato specialmente quello di "puntare" ad introdurre dei correttivi costituzionali, che possano offrire da un lato il maggior grado di governabilità e dall'altro il maggior grado di coesione nazionale, sia pure in un contesto tendenzialmente federale.

2. E veniamo all'analisi dei singoli aspetti. Per quanto riguarda la forma di governo, questa rimane parlamentare – ovvero caratterizzata dal rapporto fiduciario Governo-Parlamento – ma nel senso del premierato, quindi secondo un'inclinazione di tipo britannico. Il progetto prevede un rafforzamento dei poteri e della posizione giuridica del Primo Ministro (in luogo dell'attuale Presidente del Consiglio), individuabili nella attribuzione in capo ad esso: *a)* della possibilità di nominare e revocare i ministri; *b)* nel determinare la politica generale del governo, di cui porta diretta responsabilità; *c)* nel presentare ogni anno un rapporto sull'attuazione del programma di governo e sullo stato del Paese; *d)* nel porre la questione di governo, avendo la facoltà di chiedere alla Camera di esprimersi prioritariamente in conformità alle linee governative. E poi il potere più significativo, che è quello *e)* di chiedere per ottenere dal Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato della (sola) Camera dei deputati. E

proprio questo potere, che ha (anche) una funzione deterrente contro i trasformismi ed i ribaltoni, consente al Primo Ministro, indicato ma non eletto dal corpo elettorale, nonostante il nome debba comparire sulla scheda elettorale, di tenere unita e compatta la maggioranza di cui egli stesso è il *leader* e di tornare di fronte al corpo elettorale nel caso di crisi, al fine di ricostituire o confortare una maggioranza, ovvero quando viene approvata una mozione di sfiducia. Sul punto, però si segnala una rigidità applicativa: laddove il testo prevede l'automatico scioglimento della Camera, sia in caso di mancata approvazione della questione di fiducia che di approvazione della mozione di sfiducia. Sarebbe stato meglio regolare con una disciplina più flessibile, per esempio affidando al primo ministro sfiduciato la responsabilità di decidere, entro pochi giorni, se dimettersi e passare la mano oppure sciogliere la Camera. Dopotutto, una volta riconosciuto il potere di scioglimento al primo ministro e una volta previsto che in caso di dimissioni del primo ministro è possibile formare un nuovo governo solo sulla base dei risultati elettorali, che bisogno c'è dello scioglimento automatico in caso di negazione della fiducia? Fin qui, le innovazioni costituzionali, che andrebbero a consolidare la struttura della forma di governo. Resta però sullo sfondo un problema di non poco conto: quale sistema elettorale verrà introdotto per "esaltare" questa forma di governo? Come è noto, il funzionamento di una forma di governo dipende dal sistema elettorale e dal sistema partitico che ne deriva.

Sempre con riferimento alla forma di governo, va poi segnalato il nuovo ruolo che il progetto attribuisce al Presidente della Repubblica, il quale diventa "organo di garanzia costituzionale, [che] rappresenta l'unità federale della Nazione ed esercita le funzioni che gli sono espressamente conferite dalla Costituzione". La formula "organo di garanzia costituzionale" va salutata con favore, anche perché scioglie uno dei nodi più controversi sul ruolo presidenziale, compreso come è stato finora nella dicotomia funzione governante/funzione garante. Al Presidente della Repubblica vengono poi attribuiti una serie di atti di esclusiva potestà in quanto privati dalla controfirma ministeriale, nonché la nomina, tra l'altro, dei presidenti delle autorità amministrative indipendenti e del vicepresidente del Csm. Poi, per quanto riguarda la sua elezione, questa avviene da parte di un "collegio elettorale", formato dai membri delle due Camere e da un numero di rappresentanti regionali, da determinarsi attraverso parametri fissi – con tre delegati per ciascuna regione, fatta eccezione per la Valle d'Aosta che esprime un solo delegato – e parametri variabili con una quota ulteriore che viene assegnata a ciascuna regione in funzione del numero di abitanti.

3. Per quanto concerne le modificazioni alla riforma del Titolo Quinto della Costituzione si segnala la previsione normativa, già da tempo annunciata e programmata (la c.d. *devolution*), relativa alla potestà esclusiva regionale di legiferare in materia di: assistenza e organizzazione sanitaria; organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici; parte della programmazione scolastica di interesse specifico delle Regioni; polizia locale; e poi su “ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”, che continuerebbe ad essere la clausola che inverte il criterio della competenza legislativa. C’è poi il ritorno del principio dell’interesse nazionale, di cui si è già detto, e la conseguente possibilità per il governo di “impugnare” la legge regionale che pregiudica l’interesse nazionale e di investire il Senato federale per la risoluzione e poi, eventualmente, il Presidente della Repubblica per l’annullamento della stessa. Ma questo potere in capo al Presidente della Repubblica non ha una sua precisa ragione d’essere, e non mi pare corretto affidarlo proprio all’organo di garanzia, tenuto conto che la questione in gioco è tutta politica e quindi non certo circoscrivibile come “di garanzia”.

Infine, va segnalata la norma costituzionale che attribuisce alla regione Lazio il compito di fissare nel proprio Statuto le forme e le condizioni di autonomia a favore di Roma capitale della Repubblica federale. La costituzionalizzazione di precisi indirizzi statutari per la regione Lazio possono creare un doppio effetto: da un lato, una sorta di compressione dell’autonomia statutaria, dall’altro però si andrebbe così ad assegnare una forma di “specialità” in favore di una sola regione ordinaria.

4. I correttivi al Titolo Sesto sulle garanzie costituzionali, consistono nello: *a)* allargamento della composizione della Corte costituzionale da 15 a 19 membri, di cui – fermo restando i 5 provenienti dalle supreme magistrature ed i 5 nominati dal capo dello Stato – 3 verrebbero eletti dalla Camera dei deputati e 6 dal Senato federale della Repubblica (una riforma, sia detto *apertis verbis*, niente affatto condivisibile); *b)* rafforzamento dell’indipendenza dei giudici, prevedendo che nei cinque anni successivi alla cessazione dalla carica, il giudice costituzionale non possa ricoprire incarichi di governo, cariche pubbliche elettive o di nomina governativa, o svolgere funzioni in organi o enti pubblici individuati dalla legge; e che non possono essere nominati giudici costituzionali i membri (in carica e non più in carica da meno di cinque anni) del Parlamento o dei Consigli regionali; *c)* nella possibilità di richiedere il *referendum* (ex art.138

Cost.) anche quando la revisione sia stata approvata con maggioranza dei 2/3 dei membri di ciascuna Camera.

5. Infine l'ultimo aspetto, quello più problematico: la riforma del bicameralismo paritario. Qui il progetto si mostra debole e assai poco coraggioso. E' vero che si mette finalmente fine al Senato doppione della Camera, escludendolo dal rapporto fiduciario col Governo e attribuendogli una serie di funzioni tendenzialmente regionalistiche, ma è altrettanto vero che esso non appare, come invece dovrebbe, una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali. Di federale ha solo il nome; e poi non è il Senato *delle* ma piuttosto *per le* Regioni. E questo per una serie di motivi, che qui mi limito appena ad accennare: la rappresentanza, che è ad elezione diretta e va bene, ma che non ha nessuna forma di collegamento con il territorio – salvo la clausola, limitata e limitante, dei senatori che hanno ricoperto o ricoprono cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali, all'interno della Regione, o sono stati eletti senatori o deputati nella Regione. Meglio sarebbe stato farli eleggere in contemporanea con i Consigli regionali, collegandoli così a questi ultimi per l'attività e la durata in carica (*simul stabunt simul cadent*), come peraltro era stato previsto nel progetto predisposto dalla Commissione ministeriale (v. il testo su www.federalismi.it, n.8). Sul mandato parlamentare poi, c'è da rimanere assai perplessi di fronte al nuovo art.67 Cost., il quale afferma che “Deputati e senatori rappresentano la Nazione e la Repubblica”: come se Nazione e Repubblica fossero due cose differenti e pertanto rappresentabili separatamente. L'idea, immaginiamo, sarà stata quella di far collegare la Camera politica alla rappresentanza nazionale e la Camera territoriale alla rappresentanza repubblicana, ovvero allo Stato, alle regioni, alle province, ai comuni ed alle città metropolitane. Ma se anche così fosse, ci sono ottimi motivi per ritenerla paradossale rispetto al disegno costituzionale e all'idea stessa di rappresentanza.

Altro aspetto debole del progetto è quello relativo alle competenze, che riguardano tutta la legislazione statale concorrente *ex* art.117 Cost., quindi in materia di principi fondamentali. Tenuto conto che il Senato non dovrebbe essere più una Camera politica, assegnandogli questa competenza si corre il concreto rischio di far nascere un doppio monocameralismo, in luogo dell'attuale bicameralismo paritario. Con una mano si sottrae il Senato dal rapporto fiduciario con il Governo mentre con l'altra gli si affida l'ultima e decisiva parola sulle leggi relative alla determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente. Una competenza questa, che invece dovrebbe spettare alla Camera, che rappresenta l'unità politica

della Nazione, dal momento che si tratta di materie relative alle politiche di settore assai significative per l'indirizzo politico di Governo. Il quale Governo, qualora nel Senato ci fosse una maggioranza politica diversa da quella che lo sostiene (eventualità assai possibile data la diversità di sistemi elettorali fra Camera e Senato), sarebbe esposto al rischio di vedere paralizzato il suo programma. Aggiungo, infine, un ultimo aspetto che proviene dalla più recente giurisprudenza costituzionale. La sentenza n.303/2003 impone di affrontare il tema del Senato federale con una nuova prospettiva. Tenuto conto, infatti, che la Corte, attraverso la clausola delle "esigenze unitarie", ha legittimato un'espansione della competenza legislativa dello Stato proprio nelle materie che il progetto governativo attribuisce al "Senato federale".

Un Senato poi, per accennare ad un altro aspetto fragile del progetto, eletto con un sistema elettorale proporzionale, costituzionalmente previsto e garantito. Un meccanismo elettorale che vorrebbe essere a tutela della rappresentanza territoriale, ma che porta dentro di sé la rappresentanza partitica estrema e il ritorno ad una Camera sia pure non formalmente ma sostanzialmente politica (dall'incerta maggioranza). In tal modo, rientrerebbe dalla finestra ciò che si vorrebbe far uscire dalla porta...

6. In conclusione, sprazzi di luce e coni d'ombra caratterizzano il progetto governativo di riforma costituzionale. Mentre la proposta di modifica della forma di governo, piaccia oppure no, si presenta con un suo disegno razionale ed organico, in quanto traduce in diritto ciò che già abbiamo di fatto, quella relativa al Senato federale è più fragile nonché in alcuni punti contraddittoria. Certo, sappiamo bene quanto sia difficile modificare composizione e funzioni del Senato, ovvero chiedere al riformatore di riformare se stesso; e per questo il modello *Bundesrat*, che in dottrina va per la maggiore, è realisticamente molto difficile da introdurre. Ma il Senato federale così come è e bene che venga in alcune parti rivisto (come peraltro lo stesso Governo ha dichiarato che farà nel percorso parlamentare). In particolare: sulle competenze, che devono essere più attentamente disciplinate (sul punto, si potrebbero tenere presenti alcune norme della Costituzione spagnola [art.90] e tedesca [artt.77 e 78]), e sull'elezione dei senatori, che deve essere più saldamente collegata al territorio; e poi l'eliminazione del riferimento (weimariano...) in Costituzione del sistema elettorale proporzionale. Comunque, adesso si apre in Parlamento, ancora una volta (da molte legislature è ormai una costante), un nuovo capitolo della storia delle riforme istituzionali. Si riuscirà stavolta a chiuderlo?