

## **Primi commenti alla riforma costituzionale approvata dal Senato della Repubblica**

*di Agazio Loiero*

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

In genere le Costituzioni moderne prevedono espressamente apposite procedure per la loro revisione, vale a dire per apportare integrazioni, miglioramenti ed aggiornamenti al testo.

Ebbene: risulta difficile a chiunque sappia ben leggere configurare, innanzitutto, il progetto approvato dal Senato giovedì scorso come una "revisione" della Costituzione, e non come una nuova Costituzione vera e propria, visto che sono state cambiate la forma di stato e la forma di governo e si è ridisegnato completamente l'assetto istituzionale dei poteri costituzionali dello Stato.

Ma alla ampiezza delle modifiche non ha corrisposto l'elevatezza dei miglioramenti .

La sovranità popolare è stata ridotta, nella sostanza, alla possibilità di scegliere il presidente del consiglio dei ministri, al quale poi si delegherebbe praticamente tutto: la sorte della Camera dei deputati, il destino dello stesso governo, l'andamento della legislazione statale mediante strumenti quali la questione di fiducia e il voto bloccato, cui si aggiunge il potere di nomina e di revoca dei singoli ministri.

Correttezza istituzionale e ragionevolezza costituzionale vorrebbero che, nel momento in cui viene accentuata la posizione dell'organo di vertice dell'esecutivo, tra l'altro legittimato direttamente dal popolo, adeguati contrappesi contestualmente venissero previsti in termini di garanzie sia procedurali che strutturali. Invece, è stato rinviato ai Regolamenti parlamentari la definizione dello statuto dell'opposizione e dei poteri del Capo dell'opposizione.

In Costituzione andrebbero invece direttamente inseriti i poteri del Capo dell'opposizione: *question-time* obbligatorio e privilegiato nei riguardi del Premier, particolari attribuzioni procedurali, diritto di pari replica in caso di comunicazioni del Presidente del Consiglio, consultazione da parte del Presidente della Repubblica in particolari circostanze e così via.

Parimenti la verifica dei poteri, che tante tensioni ha generato in questa legislatura sia alla Camera che al senato, andrebbe modificata nel senso di prevedere la possibilità di appello alla Corte costituzionale. Inoltre, sull'esempio francese, andrebbe prevista la possibilità per una minoranza qualificata di adire la Consulta su leggi approvate ritenute incostituzionali.

Il potere di inchiesta parlamentare – che in termini generali e astratti dovrebbe essere uno strumento di garanzia per le minoranze, come insegna la stessa esperienza tedesca - è reso più difficile anche rispetto all'attuale articolo 82 della costituzione, laddove si prevede che solo con legge approvata in identico testo dalla Camera e dal Senato sarà possibile poter disporre dei poteri della autorità giudiziaria. Mentre invece - come insegna l'esperienza costituzionale tedesca sin dagli anni Venti - l'inchiesta parlamentare ha senso come contro-potere delle minoranze parlamentari qualificate. Altrimenti diventa un ulteriore strumento a disposizione della maggioranza per contrastare le opposizioni, come del resto si è verificato nella più recente esperienza italiana con le cosiddette Commissioni parlamentari di inchiesta "canaglia" (Manzella).

Ma le minoranze non potranno nemmeno partecipare all'eventuale procedura per la nomina di un nuovo Primo Ministro in caso di sue dimissioni, in quanto, seppur invocando principi anti-ribaltone, in realtà si è stabilito che il ribaltone può essere fatto solo dai parlamentari eletti in collegamento con il Primo ministro vincente. Gli altri parlamentari no, sono di serie b, ed in caso di crisi debbono limitarsi a fare da spettatori a quanto si decide nell'ambito della coalizione di maggioranza uscita vincente dalle elezioni.

Nemmeno sono stati approvati i “miti” emendamenti dell'opposizione, nel senso che la legge dovesse prevedere disposizioni per garantire la correttezza delle campagne elettorali e la trasparenza dei relativi costi, e quindi nella sostanza la salvaguardia della genuinità delle competizioni elettorali.

Il Presidente della Repubblica ha perso gran parte del proprio ruolo di garanzia, non avendo più poteri né nell'investitura del governo né sull'opportunità o meno di procedere allo scioglimento anticipato delle Camere. Un buon cerimoniere, con qualche potere di nomina. Altro che potenziamento dell'organo di garanzia. Anzi, si voluto eliminare financo quel potere di autorizzazione alla presentazione alle Camere dei disegni di legge del governo, pur finora usato con estrema parsimonia, ma che comunque poteva rappresentare pur sempre un disturbo al manovratore.

La devoluzione evidentemente è stata approvata nel testo voluto dalla Lega, vale a dire competenza legislativa esclusiva alle Regioni per quanto concerne sanità, istruzione e polizia locale.

Né serve obiettare che è stata altresì prevista una procedura per la tutela dell'interesse nazionale: si tratta di una sorta di “truffa nominalistica”, in quanto si è solo previsto che il governo possa sottoporre al Senato una legge regionale ritenuta lesiva del cosiddetto interesse nazionale della Repubblica; Senato che evidentemente deciderà a maggioranza, salvo poi passare il "cerino acceso", vale a dire l'onere della decisione finale di annullare o meno la legge regionale, al Capo dello Stato. Si tratta di un rimedio di tipo politico, e non certo giuridico-formale affidato alla Corte costituzionale, come pure sarebbe stato plausibile.

Ma non basta. Anche quest'ultimo organo viene in parte intaccato nella sua composizione, nel senso, da un lato, di privilegiare la componente di spettanza parlamentare (ben 7 unità su 15: quasi la metà) e, dall'altro lato, di riservare tale nomina al Senato, esaltando quindi la derivazione politica, a tutto danno della natura neutrale e di garanzia dell'organo di giustizia costituzionale. Ma non è tutto: se sarà il Senato a dover eleggere i giudici costituzionali di nomina parlamentare, allora sarà facile prevedere che le regioni più grandi potranno imporre la loro volontà a quelle più piccole, per cui dietro l'angolo c'è anche rischio di uno squilibrio territoriale della stessa Corte costituzionale, che prevedibilmente dovrà sempre più essere investita di questioni concernenti il Centro e la Periferia e i livelli locali tra di loro.

Quanto alla seconda Camera, il Senato di federale ha solo il nome: è elettivo, non ne fanno parte i presidenti delle regioni, per cui non si capisce quale sia la differenza rispetto al Senato di oggi. Forse il blando requisito dell'aver ricoperto incarichi pubblici elettivi nella regione di candidatura per potersi presentare?

Il bilancio è deludente: il federalismo presupporrebbe un sistema equilibrato di pesi e contrappesi tra centro e periferia, mentre il testo alla fine prevede solo la devolution di Bossi; il rafforzamento dell'organo di vertice dell'esecutivo legittimato direttamente esigerebbe un Parlamento forte quale garanzia per un corretto andamento della vita democratica, come la stessa esperienza americana insegna, mentre il testo alla fine prevede solo l'investitura plebiscitaria e monistica del Premier, cara a Berlusconi.

### **Per una pregiudiziale di costituzionalità**

Le opposizioni - onde richiamare l'attenzione sulla gravità dei contenuti del testo di revisione costituzionale - potrebbero alla Camera presentare una pregiudiziale di (iper)costituzionalità, firmata da numerosissimi deputati, e su questo fare un battaglia politica preliminare.

I precedenti sono nel senso che possano essere presentate questioni pregiudiziali anche nei confronti di progetti di legge di revisione costituzionale. Vd. da ultimo i seguenti precedenti ***pregiudiziali di costituzionalità su ddl di revisione costituzionale alla Camera:***

**- seduta del 18 febbraio 1999: esame ddl 4979 ed altri (modifiche artt. 56 r 58 Cost.: voto italiani all'estero):**

**3 pregiudiziali con motivazioni di costituzionalità (Boato, Moroni, Dussin);**

**- seduta del 22 febbraio 1999: esame ddl 5389 ed altri (modifiche art. 122 Cost.: elezione diretta Presidenti di regione):**

**1 pregiudiziale con motivazioni di costituzionalità (Moroni)**

Del resto, lo stesso regolamento della Camera (art. 99, comma 2) vieta la presentazione di pregiudiziali solo nel corso della seconda lettura dei disegni di legge di revisione costituzionale, implicitamente consentendone la ammissibilità in prima lettura.

Il ragionamento dovrebbe essere il seguente.

La Corte costituzionale - in particolare con le sentenza n. 1146 del 29 dicembre 1988, ma anche in parte con la decisione n. 366 del 23 luglio 1991 - ha rilevato che "la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti a poteri di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana."

Inoltre, la stessa dottrina (v. da ultimo espressamente Alessandro Pace) ha sottolineato come anche profondi cambiamenti della Costituzione siano ben possibili, ma debbano essere necessariamente gradualmente, purché (od allo scopo di ) non incidano sulla "forma repubblica" sostanzialmente intesa.

Ma non basta. Lo stesso articolo 138 della Costituzione, nel prevedere la possibilità di referendum confermativi sulle leggi costituzionali, sembra presupporre esclusivamente modifiche "puntuali" ed "omogenee", come tali suscettibili di quesito referendario.

Ora, per quanto concerne la forma di Governo, se è vero quello che ha dichiarato il relatore al Senato D'Onofrio, vale a dire che si avrebbe uno spostamento dalla sovranità parlamentare a quella

popolare per quanto concerne l'investitura dell'esecutivo, è evidente che si sarebbe fuori dal modello di democrazia parlamentare indicata dal Costituente.

Circa la forma di Stato, l'articolo 5 fissa il l'elemento dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica ed è collocato tra i principi fondamentali. E' anche in questo caso evidente che una revisione costituzionale volta ad enfatizzare la potestà legislativa esclusiva delle singole regioni in materie quali la sanità, l'istruzione e la polizia locale (che poi nell'intenzione dei proponenti significherebbe la pubblica sicurezza sul territorio), si porrebbe per ciò stesso in contrasto con la forma di Stato indicata dal Costituente, che pur prevedeva potestà legislative delle regioni.

Si potrebbe discutere anche se il principio del bicameralismo perfetto sia coesistente al modello parlamentare delineato nella Carta fondamentale.

In sintesi: l'opinione pubblica, anche se senza manifestazioni clamorose, appare preoccupata per una revisione costituzionale che ci porterebbe inevitabilmente fuori dai consolidati modelli che sostanzialmente dal Risorgimento ad oggi hanno caratterizzato lo Stato italiano all'indomani dell'Unità d'Italia.

Occorre dare voce a questa preoccupazione silenziosa, che riveste anche settori dell'elettorato del centro-destra.

Non occorre probabilmente essere professori ordinari di diritto costituzionale per comprendere che una cosa è la revisione costituzionale, vale a dire l'introduzione di modifiche ed integrazioni ad un testo fondamentale che però nel suo complesso di principi fondamentali anche di funzionamento rimane inalterato, ed altra cosa è l'approvazione di un modello costituzionale del tutto nuovo e diverso.

Allora, ha più senso invocare l'Assemblea costituente, come pure ha fatto il "Patto Segni", se si vuole introdurre una nuova Costituzione.

Perplessità di sostanza e dubbi giuridico-formali rischiano di coincidere, nel senso che si sta utilizzando la procedura di revisione costituzionale prevista dall'articolo 138 della stessa Costituzione non per apportare modifiche, anche molto ampie, ma che nel loro insieme mantengono inalterato l'impianto fondamentale di quella stessa Costituzione, ma per introdurre una nuova Carta

fondamentale senza un vero e proprio processo costituente, tra l'altro con una distorta applicazione del principio di maggioranza.

**In conclusione: a differenza di quanto avvenuto in Senato, alla Camera la battaglia parlamentare dell'opposizione potrebbe in primo luogo basarsi sulla presentazione di una questione pregiudiziale di costituzionalità, che richiami i principi fondanti della Costituzione del 1948 ed i valori della Resistenza quale suo presupposto materiale.**