

SEMINARIO

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

di Damiano Nocilla

Nella speranza di svolgere un intervento per così dire telegrafico, mi soffermerò brevemente su tre punti.

Primo punto. Ho la sensazione che, sia pure per successive approssimazioni e per faticose convergenze non prive di talune questioni ancora da definire, il testo che stiamo esaminando si fa apprezzare per il fatto che, dall’incontro e scontro di opinioni talora anche molto distanti, sembra ispirato da una logica unitaria e coerente. Si tratta di una caratteristica assai importante, soprattutto perché ci appare una sorta di via italiana verso l’organica riforma della Costituzione del 1948, riforma che non ne intacca i principi ed i valori ispiratori. Non mancano – è vero! – disposizioni che esigono miglioramenti e riscritture, né sono del tutto assenti incongruenze ed oscurità, ma il testo elaborato – sia pure per successive approssimazioni – risponde ad una logica e va in una direzione certamente apprezzabile.

Se si vuole, si potrebbe dire paradossalmente che non vi è stato bisogno di un ispiratore e redattore del testo, come avvenuto con Hugo Preuß per la Costituzione di Weimar e con René Capitant per la Costituzione francese del 1958, perché l’apparente confusione delle lingue è stata ricondotta negli esatti binari dal fatto che si è voluto solo perfezionare il testo del 1948, mantenendone inalterati i principi ispiratori, e che tale scelta aveva una sua solida base nell’esito della consultazione referendaria del 2006.

E veniamo al secondo punto. Vorrei sottolineare che tra procedimento di formazione del Governo, sfiducia costruttiva e legge elettorale sussiste un legame profondo e sotterraneo, apparentemente non percepibile *ictu oculi*, ma certamente assai stretto ed idoneo a determinare la forma di Governo. In altri termini, per un verso, la sfiducia costruttiva si giustifica soltanto in presenza di un sistema elettorale tendenzialmente proporzionale ed è finalizzata ad evitare

^{*} 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.

le c.d. crisi al buio o la tentazione dei gruppi minori, che compongono la maggioranza, di far leva sull'utilità marginale del proprio voto. Al contrario, in presenza di un sistema elettorale che preveda un premio di maggioranza l'istituto della sfiducia costruttiva dà un fortissimo potere alla persona del Capo del Governo, che è in grado di paralizzare ogni tentativo di ricambio, anche se voluto da tutte le forze politiche della coalizione di maggioranza. La compresenza nel sistema dei due istituti, il premio di maggioranza e la sfiducia costruttiva, comporta inevitabilmente il rischio di una degenerazione del sistema verso quello che L. Elia ha chiamato il "premierato assoluto".

Alla luce di queste considerazioni vorrei richiamare l'attenzione sulla necessità di collegare la sfiducia costruttiva al procedimento di formazione del Governo, perché una disciplina puntuale del procedimento, che abbrevi, pena la prospettiva di un nuovo ricorso alle urne, i tempi a disposizione delle forze politiche, per pervenire ad una soluzione sulla formazione del Governo all'indomani delle elezioni generali, le costringerebbe a fare i propri accordi di coalizione prima della consultazione elettorale, già dichiarando in anticipo l'uso politico che faranno dei suffragi loro dati dagli elettori. In questo quadro la legge elettorale dovrebbe prevedere che i partiti ed i candidati debbano dichiarare quale coalizione di Governo intendono realizzare o esplicitamente dichiarare di non volersi impegnare in tal senso. Si tratterebbe di qualcosa di simile a ciò che si verifica già ora implicitamente nel sistema tedesco, nel senso che l'elettore sa già, anche senza esplicite dichiarazioni dei partiti, in quale direzione essi si muoveranno per dar vita a coalizioni.

Mi soffermerei, infine, sul terzo punto. Ho l'impressione che il testo, che abbiamo sotto gli occhi, abbia trascurato un aspetto molto importante. Emerge, infatti, una forte preoccupazione di rivedere, in senso limitativo del potere del Governo, la normativa sui decreti-legge contenuta nell'art. 77 Cost., ora richiamando taluni principi contenuti nella legge n. 400 del 1988, ora recependone altri emersi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Sembra che l'abuso della decretazione d'urgenza sia il solo responsabile della destrutturazione del sistema delle fonti e dell'emarginazione del potere legislativo delle Camere.

Non ci si è accorti, peraltro, che – grazie ad alcuni precedenti, che risalgono alla XIII legislatura (non me ne vorrà Franco Bassanini) – la sottrazione del potere legislativo al Parlamento si è realizzata attraverso due strumenti: la delegazione legislativa e la delegificazione. Non sono stati più, quindi, i decreti-legge a determinare lo spostamento del potere di dettare norme di rango primario dal Parlamento al Governo, ma piuttosto i decreti delegati ed i regolamenti in delegificazione. Non intendo soffermarmi sulle prassi disinvolute, che hanno determinato questo fenomeno: generica e lacunosa formulazione dei principi e

criteri direttivi, confusione tra oggetto della delega e principi e criteri direttivi, indeterminatezza della materia su cui va esercitata la delega, deleghe plurime, deleghe che non si esauriscono con l'atto di esercizio, deleghe che a loro volta contengono ulteriori deleghe delegificanti etc.

Se si vuole mettere un freno all'invasione di campo, che l'Esecutivo sta attuando nei riguardi del Legislativo, occorre metter mano ad una revisione attenta e puntuale dell'art. 76 Cost., in modo da porre dei limiti al potere di delega del Parlamento, da rafforzare i vincoli che la legge di delega può porre al Governo delegato, da obbligare il legislatore delegante a indicare precisi e dettagliati limiti entro i quali la delega va esercitata.