



Una riforma sbagliata, confusa, contraddittoria, assurdamamente ritardata e pericolosa

di Franco Pizzetti

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

1. Il giudizio sul testo di riforma costituzionale approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica non può che essere severo.

E' una riforma storicamente “sbagliata”, “tecnicamente confusa”, “strutturalmente contraddittoria” e, infine, assurdamamente “ritardata” nei suoi effetti più significativi.

E' “sbagliata”, perché non risolve, ma anzi aggrava, i problemi che da oltre venti anni sono alla base di ogni tentativo di adeguare la nostra Costituzione ai grandi nodi irrisolti legati alla nostra forma di governo e alla nostra forma di Stato.

E' “tecnicamente confusa”, perché tanto nella parte relativa alla “forma di governo”, quanto in quella relativa alla “forma di Stato” le norme presentano non poche incoerenze tecniche che ne rendono in alcuni casi persino difficile la comprensione.

E' “strutturalmente contraddittoria”, perché istituisce un Senato federale che di federale non ha nulla, giacché il fatto di essere eletto a base regionale (come già avviene dal 1948) e il fatto che, a partire dal 2011, sarà eletto anche in concomitanza con le elezioni dei Consigli regionali, non può certamente bastare a giustificare i poteri di codecisione e di interdizione che, sul piano legislativo, sono ad esso riconosciuti proprio in nome di una difesa delle articolazioni regionali della Repubblica. E' chiaro, infatti, che un'Assemblea eletta in questo modo non è istituzionalmente in grado di esprimere compiutamente quella delicata e complessa articolazione di regioni ed enti territoriali che a livello centrale essa dovrebbe tutelare e rappresentare. Del resto, la dimostrazione di questa intrinseca contraddizione fra qualificazione “federale” del Senato e sua effettiva composizione è dimostrata, se mai ce ne fosse bisogno, dal fatto stesso che ogni volta che questa Assemblea deve esercitare, singolarmente o insieme alla Camera, il potere di eleggere organi di garanzia, siano essi il Presidente della Repubblica o un terzo dei membri del CSM o sette giudici costituzionali, è necessario integrarla con i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e, per l'elezione del Presidente della Repubblica, anche di ulteriori delegati regionali. Infatti è solo

grazie a questa integrazione che il potere di eleggere, o di concorrere all'elezione, di questi organi di garanzia può fondarsi su un esplicito collegamento con la tutela dell'articolazione in senso federale della Repubblica.

E' assurdamamente "ritardata", perché, compiendo una scelta del tutto sconosciuta ad ogni altra Costituzione nota, "rinvia" al 2011 (e cioè a una legislatura successiva non solo a quella che sta adottando questa riforma ma a anche a quella che sarà eletta dopo l'attuale) l'entrata in vigore di uno dei suoi aspetti più significativi e apparentemente qualificanti. Ciò che viene rinviato, infatti, è proprio quella nuova composizione del Senato sulla quale si vorrebbe fondare il compimento della trasformazione della "forma di Stato". Compimento, questo, che si afferma costituire uno dei due obiettivi essenziali di tutta la riforma.

2. L'esame e l'approfondimento di ciascuno di questi aspetti meriterebbe una trattazione adeguata.

Tuttavia quello che certamente richiede ora la maggiore attenzione è il fatto che questa riforma non risolve, ma caso mai aggrava, tutti i i nodi che ne sono alla base.

In Italia la questione della riforma della Costituzione del 1948 è ufficialmente all'ordine del giorno del Parlamento fin da quando, nel corso della VIII legislatura, si diede incarico alle due Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato, presiedute rispettivamente dall'on. Ritz e dal sen. Bonifacio, di avviare una prima riflessione finalizzata ad avanzare proposte orientate a modificare la Parte II della Costituzione.

Da quel tempo, per un periodo lungo ormai quasi venticinque anni, il tema delle riforme costituzionali e istituzionali è rimasto costantemente iscritto nell'agenda politica del Paese, dando vita a tre diverse Commissioni Bicamerali e a un numero pressoché indeterminato di progetti, proposte, studi e dibattiti, sia in sede politica che in sede scientifica.

Peraltro, le grandi questioni che sono state costantemente e quasi ossessivamente oggetto di queste vicende sono sempre state essenzialmente due.

La prima, come assicurare che la democrazia italiana, restando ancorata ai valori fondamentali della Costituzione, potesse passare dalla "democrazia della rappresentanza" alla "democrazia della decisione" o, come spesso si disse, dalla "democrazia della mediazione" alla "democrazia governante".

Come ben sappiamo, al fondo di questa esigenza si collocava essenzialmente la convinzione che si dovesse dare ai cittadini non solo il potere di scegliere chi li doveva "rappresentare" come nella versione italiana della c.d. "democrazia della rappresentanza" (ma sarebbe meglio dire della "democrazia dei partiti") avveniva, ma il potere di scegliere chi li dovesse "governare", come

accade nella “democrazia governante” (ma meglio sarebbe dire nella “democrazia *tout court*”) che già allora caratterizzava tutte le altre nazioni europee al di qua della cortina di ferro.

La seconda, come portare a compimento il processo di articolazione della forma di Stato, dando piena e coerente attuazione al principio di riconoscimento e di valorizzazione della autonomia politica e della potestà di autogoverno delle comunità regionali e locali, già inscritto fra i principi fondanti e fondamentali della Costituzione del 1948.

3. E' certamente vero che nel corso del tempo, ed anche prima che il Parlamento avviasse ufficialmente la riflessione su queste due grandi questioni, non mancò chi al tema delle riforme costituzionali guardò come a un grimaldello per mettere in crisi, e superare, la Costituzione del 1948 e il sistema democratico che essa aveva assicurato al Paese.

E' sicuramente altrettanto vero, però, che la stragrande maggioranza dei protagonisti di questo dibattito, e fra questi alcune delle figure più nobili fra quante vi presero parte negli anni Ottanta (valga per tutte il ricordo di Ruffilli), alle riforme costituzionali guardarono sempre come a un processo destinato a consolidare e rafforzare la nostra Costituzione.

Visto in questo quadro, è innegabile che il processo riformatore più incisivo e più significativo prese dunque avvio non già da un rifiuto o un rigetto della Costituzione del 1948 ma piuttosto dal desiderio di consolidarne i valori e di svilupparne a pieno le potenzialità democratiche.

Il bisogno di assicurare anche all'Italia una “democrazia governante”, affidata al corretto e fisiologico funzionamento delle istituzioni e non già all'esistenza di una anomala “*conventio ad escludendum*”, non fu, in questa visione, una lotta ai partiti ma piuttosto alla partitocrazia; una lotta, dunque, finalizzata appunto a evitare quella degenerazione che poi condusse nei primi anni Novanta al collasso del sistema politico italiano.

La spinta a rafforzare il ruolo dei governi regionali e locali non fu una messa in discussione dell'unità della Repubblica, ma la preveggente consapevolezza che senza un forte autogoverno regionale e locale la stessa unità democratica dello Stato avrebbe potuto nel tempo correre rischi severi.

Le vicende dell'ormai lungo periodo che va dai tentativi riformatori dei primi anni Ottanta ad oggi dovrebbero dunque renderci consapevoli del fatto che l'esigenza delle riforme costituzionali non è mai stata, e tanto meno lo è oggi, legata alla volontà di mettere in crisi la Costituzione.

Al contrario, almeno nella coscienza degli autentici democratici, essa è sempre stata fondata proprio sulla volontà di consolidare e, in un certo senso, di portare a un livello più alto di compimento, il disegno costituzionale originario.

4. Il fatto stesso che a tanti anni di distanza, e dopo tante esperienze, quelle questioni siano tuttora aperte obbliga a un' attenta riflessione.

Tuttavia questa riflessione, per essere utile e produttiva, non può che muovere dalla constatazione che nel corso di questi quasi venticinque anni, e soprattutto a partire dai primi anni Novanta, già moltissime cose sono di fatto cambiate nel modo col quale il nostro sistema costituzionale concretamente funziona o, come talvolta non del tutto esattamente si preferisce dire, nel modo con cui si è sviluppata la nostra "Costituzione materiale".

Guardando alla "forma di governo reale" (e non a quella "legale", così come scritta nella Costituzione formale) è del tutto evidente che, dopo le vicende referendarie dei primi anni Novanta e le modifiche elettorali di indubbio rilievo costituzionale introdotte sia a livello locale che a livello centrale, si è consolidata nel popolo italiano la consapevolezza e la convinzione che l'elettore ha il diritto di scegliere non solo fra diversi partiti ma anche, e soprattutto, fra diverse proposte di governo e i diversi *leaders* che le incarnano.

Guardando alla "forma di Stato reale", (e non solo a quella, ancora contraddittoriamente e dichiaratamente incompiuta, contenuta nella Costituzione così come riformata dalle l. cost. n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001) è chiarissimo che l'articolazione e l'identificazione nelle diverse comunità regionali e locali costituisce ormai, insieme alla non meno radicata appartenenza europea, un elemento essenziale dell'identità stessa dei cittadini italiani.

La conseguenza di questi fenomeni è netta e difficilmente contestabile.

Grazie alle molte e significative innovazioni che si sono avute nel nostro Paese sia sul piano legislativo e legislativo-costituzionale, che sul piano del costume politico, la democrazia italiana è già cambiata.

Detto in altri termini: la Costituzione italiana è già mutata sia sul piano formale che, e molto di più, sul piano della sua concreta effettività.

Il tema delle riforme costituzionali "ancora da fare" non si può più porre oggi, come peraltro quasi sempre sbagliando si è fatto molte volte in passato, sul piano dell' "assalto alla Costituzione". Al contrario, esso deve invece essere collocato sul piano del "compimento pieno" del sistema dei valori di fondo del disegno costituzionale che, dal 1948 in poi, ha presieduto alla costruzione e al consolidamento della nostra democrazia.

La questione oggi al centro della necessità di riforme costituzionali è dunque quella di come portare a compimento il processo di adeguamento della nostra Costituzione, assicurando che la sua "forma legale" corrisponda alla realtà costituzionale che già oggi caratterizza il Paese. Solo in questo modo, infatti, si può garantire che il processo democratico che da oltre sessanta anni poggia

sui valori costituzionali considerati come valori condivisi, possa continuare a svilupparsi e consolidarsi sulla medesima linea anche nel futuro.

5. Considerata da questo punto di vista non vi è dubbio che la tematica delle riforme costituzionali corre oggi lungo due assi necessariamente collegati fra di loro.

Il primo asse è quello della riforma della “forma di governo”, che deve avere come obiettivo il consolidamento e la razionalizzazione del bipolarismo quale base di una “democrazia governante” rispettosa delle scelte degli elettori e capace di contemperare armoniosamente i diritti della maggioranza con quelli dell’opposizione.

Il secondo asse è quello della “forma di Stato”, che non solo coinvolge necessariamente i rapporti tra centro (Stato) e periferie (sistema regionale e locale), ma si estende ormai anche alla dimensione sovranazionale legata all’ordinamento dell’Unione Europea, diventato, dopo la riforma dell’art. 117 Cost., anche dal punto di vista costituzionale, parte integrante del nostro sistema giuridico e istituzionale.

Affrontare in modo coerente entrambe queste problematiche è la questione più concreta e più seria di fronte alla quale ci troviamo.

Infatti, solo eliminando le attuali ed evidenti contraddizioni fra Costituzione formale e Costituzione reale possiamo ridare alla nostra Carta costituzionale la pienezza del suo ruolo di norma fondamentale e fondante del nostro ordinamento giuridico e della nostra convivenza civile e politica.

Per far questo tuttavia dobbiamo sciogliere alcuni nodi essenziali.

5.1. Il primo nodo da sciogliere è prendere piena coscienza che non si possono risolvere i problemi che abbiamo di fronte semplicemente “tornando alla Costituzione”. Vi è, infatti, un semplice quanto essenziale motivo che spiega perché questo non è possibile: la Costituzione del 1948 nella sua forma originaria e il sistema di Stato e di governo che essa fondava e che per molti decenni su di essa si è sviluppato non ci sono più.

Le riforme di questi anni e le conseguenze che esse hanno determinato nel sistema politico, nel sistema dei rapporti centro-periferie, nella coscienza collettiva della stragrande maggioranza dei cittadini obbligano necessariamente ad andare avanti se si vuole davvero difendere il valore della Costituzione come Carta fondante e fondamentale di un sistema e di un ordinamento che sono già cambiati e che si sono già rinnovati.

5.2. Il secondo nodo, diametralmente opposto a quello precedente, richiede la consapevolezza e l’accettazione del fatto che è molto pericoloso ricercare inutili e avventuristiche “fughe in avanti”.

Immaginare di poter usare le riforme costituzionali per poter forzare il processo di cambiamento già da tempo in atto è sbagliato, almeno tanto quanto pensare di usarle per potere tornare indietro nel tempo e, in un certo senso, persino nello spazio.

Quello di cui abbiamo bisogno per dare piena stabilità e coerenza alla nostra convivenza democratica e alla nostra articolazione istituzionale, non è promuovere attraverso un nuovo progetto riformatore un cambiamento che c'è già stato, ma piuttosto assicurare, attraverso le riforme costituzionali ancora da completare, che questo cambiamento trovi una sua piena e compiuta legalità costituzionale.

Il che non toglie, ovviamente, che possano pur sempre essere utili aggiustamenti e correzioni anche rispetto al quadro esistente. A condizione, però, che essi non abbiano l'obiettivo, irrealistico e pericoloso, di voler forzare e deviare verso impossibili ritorni al passato o verso avventate fughe in un futuro indeciftrato e indefinito, un processo storico già così difficile e complesso.

5.3. Il terzo nodo è armonizzare fra loro due esigenze parimenti fondamentali:

a) assicurare una forma di governo coerente con le caratteristiche di un' efficiente "democrazia governante", nella quale l'elettore deve poter votare non solo un candidato del partito che lo deve rappresentare ma anche, ed essenzialmente, un candidato che, essendo collegato a una proposta di governo e all'indicazione di un leader che assuma la guida della maggioranza in caso di vittoria, possa consentire a chi vota di scegliere anche chi deve governare il Paese; una forma di governo, questa, che deve inoltre, e contemporaneamente, garantire che la maggioranza di governo, l'Esecutivo e il suo Presidente abbiano gli strumenti necessari e sufficienti per poter realizzare il programma conformemente al mandato ricevuto dagli elettori;

b) evitare una ingiustificata concentrazione di tutti i poteri al "centro", comprimendo il ruolo e il peso dei diversi livelli di governo e mortificando il valore di una robusta ed equilibrata articolazione dei poteri fra i diversi soggetti territoriali che costituiscono la nostra Repubblica.

La realizzazione della prima esigenza impone certamente il definitivo superamento dell'attuale forma di governo prevista in Costituzione, ancora tutta incentrata sul ruolo formalmente e sostanzialmente egemone del Parlamento, sia pure sotto il vigile e potenzialmente condizionante ruolo di controllo del Presidente della Repubblica, di "fare" e "disfare" a suo piacimento i governi.

Se, in una logica di razionalizzazione e di stabilizzazione dei mutamenti costituzionali già intervenuti, si vuole portare a pieno compimento la costruzione di una forma di governo compatibile con i principi essenziali della "democrazia governante" occorre assicurare al Presidente del Consiglio, nella sua responsabilità di guida del governo e della sua maggioranza e di primo responsabile e garante dell'attuazione del programma votato dagli elettori, di poter realizzare il programma di governo sul quale egli e la sua maggioranza hanno avuto la legittimazione del corpo

elettorale senza dover temere né “imboscate parlamentari”, né “colpi di palazzo”, sia pure del “palazzo del Parlamento”.

Nel quadro della democrazia che si è già oggi affermata nella coscienza e nella consapevolezza degli italiani, infatti, l'elemento fondante della legittimazione del Governo e del suo *leader* a governare non è dato dalla fiducia del Parlamento ma è costituito dalla scelta della proposta programmatica di governo e del *leader* che la deve guidare, operata dalla maggioranza degli elettori, attraverso il voto dato nei collegi ai singoli candidati (e ovviamente, oggi, per la Camera anche alle liste) a quella proposta collegati.

L'unica questione che, in questo contesto, è doveroso porsi è se sia giusto che sempre ed in ogni caso l'eventuale frattura fra il Presidente del Consiglio e il governo, da un lato, la maggioranza parlamentare dall'altro debba condurre allo scioglimento della Camera o se, invece, nel caso in cui la maggioranza votata dal corpo elettorale insieme al programma e al *leader* sfiduciato, compattamente o comunque in modo rigorosamente “autosufficiente”, e cioè senza ricorrere all'apporto determinante di deputati eletti negli schieramenti sconfitti alle elezioni, sia in grado di presentare e di dare la sua fiducia a un altro Presidente del Consiglio, la legislatura possa continuare.

Tenendo conto del fatto che nel sistema politico e istituzionale che caratterizza l'evoluzione della democrazia già realizzatasi in Italia, l'elettore esprime con il suo voto una triplice scelta – votando di fatto un candidato, un programma e un *leader* di governo – sembra accettabile che ove si registri la rottura del rapporto fiduciario fra il Presidente del Consiglio e la sua maggioranza designata dagli elettori, ma quella medesima maggioranza parlamentare, e quindi gli eletti su un medesimo programma di governo, ritenga, compattamente o comunque in modo rigorosamente autosufficiente, di continuare a realizzare il programma di maggioranza sul quale gli eletti hanno ricevuto il voto, possa farlo, presentando una apposita mozione di sfiducia costruttiva, ovviamente sottoscritta da un numero di parlamentari di maggioranza adeguato a garantire l'autosufficienza della maggioranza stessa.

In questa ipotesi, infatti, delle tre opzioni che l'elettore ha espresso col suo voto – quella a favore di un candidato da eleggere, quella di un programma di governo e quella del *leader* chiamato a guidare la maggioranza – due, quella relativa al candidato eletto e al programma scelto, restano strettamente collegate insieme. Di qui la possibilità di sostenere che vi è un diritto della maggioranza, costituita da quei candidati eletti, di poter continuare nell'attuazione del programma malgrado il venir meno del rapporto di collaborazione e fiducia con il terzo soggetto della scelta compiuta dall'elettore al momento del voto, vale a dire il *leader* a suo tempo indicato all'elettorato.

E' chiaro però che solo in questo caso la presentazione di una mozione di sfiducia costruttiva può essere considerata coerente col sistema complessivo, mentre non può certamente esserlo la previsione di eventuali mozioni di sfiducia costruttive presentate dalla parte parlamentare battuta alle elezioni, o comunque alla presentazione della quale concorrano in modo determinante deputati eletti in schieramenti elettorali usciti sconfitti dalle consultazioni.

Per quanto riguarda invece l'altra esigenza, quella di assicurare un corretto temperamento tra l'esigenza di rafforzare la capacità di governo del Presidente del Consiglio, del governo e della maggioranza scelta dagli elettori con l'esigenza, non meno rilevante, di non comprimere il ruolo, il peso e i compiti degli altri livelli territoriali di governo, la raccomandazione da fare può essere una e una soltanto: ricordare sempre che mortificare il valore di una robusta ed equilibrata articolazione dei poteri fra i diversi soggetti territoriali che costituiscono la nostra Repubblica in nome di una governabilità concentrata essenzialmente nell'Esecutivo nazionale condurrebbe a squilibrare pericolosamente il sistema.

Quello di cui abbiamo bisogno è esattamente il contrario: quanto più è giusto rafforzare la governabilità dell'Esecutivo al "centro" per dare ad esso maggiore forza di realizzare il programma di governo scelto dalla volontà degli elettori, tanto più è necessario rafforzare e rispettare i ruoli e i poteri degli altri livelli territoriali di governo. La difesa di una corretta e solida articolazione dei poteri tra "centro" e "periferia" significa anche assicurare che nella ripartizione verticale dei poteri si può ritrovare, irrobustita, quella garanzia di difesa dei valori di fondo dello Stato costituzionale che taluno, anche immotivamente, potrebbe temere di veder sminuita dal rafforzamento della governabilità nei rapporti tra governo e Parlamento.

5.4. Il quarto nodo, specularmente al precedente, ma non per questo privo di una sua specifica dimensione, è come assicurare una forma di Stato rispettosa della ripartizione "centro-periferie" e della articolazione pluralistica dei diversi livelli di governo territoriale senza per questo mettere a rischio la governabilità complessiva del sistema e, nelle versioni più estreme, la stessa unità nazionale.

5.5. Il quinto nodo è come rafforzare il pluralismo democratico sia sul piano dei rapporti fra maggioranza-opposizione, sia sul piano dei rapporti governanti-governati, sia infine, sul piano dei rapporti fra i diversi livelli di governo. In questo quadro è, poi, essenziale porre la massima attenzione anche a che gli organi di garanzia, sia per le loro modalità di composizione che per le funzioni e i poteri loro assegnati, siano in grado di assicurare il funzionamento armonioso ed equilibrato di un ordinamento oggettivamente complesso tanto nei rapporti tra i poteri sull'asse

orizzontale del “centro”, quanto nelle relazioni fra i diversi livelli territoriali di governo sull’asse “verticale” dei rapporti tra “centro” e “periferia”.

6. Se, sulla scorta di queste considerazioni, si prende in esame la riforma approvata dal Senato, ci si rende facilmente conto che essa non solo non scioglie, ma sostanzialmente neppure affronta questi nodi.

Innanzitutto essa non si colloca affatto nell’ottica di rimettere in asse Costituzione formale e Costituzione reale, ridando piena legalità al sistema complessivo e mettendolo in grado di meglio sviluppare le sue potenzialità di modernizzazione.

Al contrario, essa oscilla pericolosamente tra la tentazione di rafforzare, persino oltre misura, il centro e la capacità di governo della maggioranza e, soprattutto del suo *leader*, e la tentazione di sovradimensionare il cambiamento della forma di Stato attraverso la creazione di un Senato fortissimo e ampiamente in grado di contrastare e frenare il governo centrale.

6.1. Per quanto riguarda il presunto rafforzamento del “centro”, questa riforma produce di fatto, proprio a causa dell’ipertrofico ruolo assegnato al Senato, piuttosto un suo indebolimento persino rispetto alla situazione attuale.

Infatti il numero e l’oggetto delle materie legislative nelle quali è necessario anche il voto del Senato, connesso col fatto che la sua composizione non ne assicura in alcun modo l’effettiva capacità di rappresentanza delle articolazioni regionali e locali dei governi territoriali, mentre è del tutto impedito al governo di esercitare ogni potere di indirizzo nei suoi confronti, fa di questa Assemblea un organo dotato di un formidabile potere di interdizione degli indirizzi di governo senza che ciò trovi una adeguata giustificazione sistemica nella funzione di tutelare le articolazioni regionali e locali dallo strapotere del “centro”. Infatti, come si è già rilevato, per poter svolgere adeguatamente questa funzione esso dovrebbe essere caratterizzato da tutt’altra composizione e, in una certa misura, anche da ben diversi ambiti di competenze.

Inoltre, il testo approvato dal Senato è privo di ogni adeguata tutela del pluralismo democratico e del corretto gioco governo-opposizione, così essenziale per il buon funzionamento della “democrazia governante”. Infatti i diritti riconosciuti all’opposizione sono assai “pallidi”, prevalentemente ristretti all’attività parlamentare, per nulla attenti a rispettare, secondo le regole della “democrazia governante”, non solo il ruolo dell’opposizione in Parlamento ma anche quello dell’opposizione nel Paese.

Nessun accenno si fa, infatti, ai diritti dell’opposizione in ordine all’accesso alle fonti di informazione di massa, così come nessun accenno si fa alla garanzia delle fonti di finanziamento dell’attività dell’opposizione dentro e fuori il Parlamento.

In questo quadro, inoltre, gli stessi diritti dei cittadini elettori sono trascurati in uno dei profili più significativi di un corretto funzionamento della "democrazia governante". Infatti, non si pone alcuna cura nel garantire che gli elettori possano avere influenza non solo nella scelta dei programmi e delle proposte di governo ma anche nella selezione e nella individuazione di chi deve candidarsi.

Si trascura, dunque, un aspetto essenziale della democrazia contemporanea che ha da tempo individuato nella costruzione di un corretto ed efficace sistema di "elezioni primarie" un rafforzamento essenziale dei diritti di partecipazione dei cittadini alla selezione della classe politica del Paese.

Infine, anche il rapporto tra il Primo ministro, la sua coalizione e il Presidente della Repubblica, così come definito nella riforma, è ambiguo. Non è chiaro, infatti, se, nell'ipotesi in cui una proposta del Governo ai sensi del nuovo art. 94 Cost. sia respinta, il Primo ministro sia obbligato a dimettersi ma non anche a chiedere lo scioglimento della Camera, o se le sue dimissioni implicino invece necessariamente che la Camera debba essere sciolta salvo che la maggioranza presenti un'altra indicazione di governo.

Ove poi dovesse valere la prima opzione, e cioè che il Presidente battuto può non chiedere lo scioglimento della Camera, resterebbe da capire se spetti al Presidente della Repubblica decidere liberamente se sciogliere o se, invece, formare un altro governo. Inoltre non è chiaro se, come sembrerebbe ovvio, in questo secondo caso il Presidente della Repubblica sia comunque vincolato alla maggioranza eletta insieme al Primo ministro dimissionario, o se invece egli sia sostanzialmente, e incoerentemente, libero di dare l'incarico di formare il governo senza alcun vincolo di maggioranza.

Al di là di questi aspetti, non vi è comunque dubbio che il rafforzamento del "centro" e, soprattutto, del governo e del suo *leader* inteso come espressione della democrazia governante, trova il massimo punto di contraddizione nel rafforzamento del Senato, condotto fino al punto di fare di questo organo non tanto il "contropotere" dei soggetti periferici al fine di difenderli rispetto al possibile "prepotere" del centro, ma piuttosto un "contropotere" o, meglio, di "potere parallelo" *tout-court*, del tutto privo di ogni sostanziale legittimazione sistemica.

6.2 Dal canto suo, il rafforzamento del Senato e dell'articolazione regionale contenuti in questa riforma sono assolutamente incoerenti e contraddittori rispetto ad ogni corretto principio di democrazia pluralistica incentrata sui diversi livelli di governo territoriali quali espressione delle diverse comunità.

Il Senato, già lo si è detto, è privo di ogni effettivo e convincente nesso di rappresentatività con i governi territoriali e con le loro stesse comunità. La articolazione regionale delle circoscrizioni

appare infatti del tutto inadeguata a radicare efficacemente questa Assemblea come espressione rappresentativa reale e concreta delle regioni e dei corpi elettorali regionali.

Del resto basterebbe il fatto che i senatori continuano a rappresentare la Nazione e la Repubblica senza vincolo di mandato e che si prevede comunque l'esistenza dei senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica e dei senatori eletti nei collegi esteri per dimostrare l'incoerenza fra le norme che ne regolano la composizione e una concezione che vorrebbe fondare la legittimazione di un Senato c.d. "federale" fortissimo sul fatto che esso dovrebbe essere espressione e tutore dei livelli di governo o, secondo le posizioni più estreme, persino dei "popoli" regionali.

Né a correggere il quadro basta la norma, in parte puramente formale e in parte francamente incomprensibile, secondo la quale il Senato può deliberare solo in presenza di senatori eletti in almeno un terzo delle regioni.

In questo contesto, lo stesso limitato, ma comunque esistente, accrescimento delle competenze delle Regioni, e persino il prevedere la possibilità di articolare le regioni esistenti in nuove regioni per i primi cinque anni dall'entrata in vigore della riforma, appaiono incoerenti col disegno complessivo.

Questo rafforzamento del ruolo e dei poteri delle regioni è infatti del tutto in contrasto con la sostanziale emarginazione regionale rispetto al Senato federale e concorre ad accentuare le gravi incoerenze e contraddizioni interne che caratterizzano il disegno complessivo.

Non si capisce, infatti, che senso ha voler fingere di rafforzare le competenze regionali, quando poi tutta la legislazione statale che le riguarda e che comunque, nell'esercizio dei poteri legislativi statali ex 117 secondo comma, le può limitare sotto molti profili, resta potenzialmente "condizionata" solo dall'intervento di un Senato che di federale ha solo il nome e che comunque non ha alcun collegamento strutturale e permanente con le regioni.

Infine, in questo contesto è davvero difficile comprendere come si giustifica che la piena attuazione della riforma per quanto riguarda la nuova composizione del Senato sia rinviata al 2011, quando per altro verso proprio su questo nuovo Senato e soprattutto sulle sue nuove modalità di composizione sembra che si voglia fondare tutto il peso del rafforzamento sistemico delle regioni e del completamento della trasformazione in senso federale della nostra "forma di Stato".

6.3. Non minori sono, infine, le incoerenze per quanto riguarda il Presidente della Repubblica e gli altri organi di garanzia.

In un disegno riformatore ben articolato, e attento a rafforzare la governabilità complessiva del sistema, il Presidente della Repubblica quale garante dell'intero ordinamento non può essere privo di poteri di intervento anche per quanto riguarda i rapporti tra "centro" e soggetti periferici", se non

altro perché questo è indispensabile per consentirgli di garantire il corretto rispetto delle regole da parte di tutti i diversi soggetti in campo.

Allo stesso tempo, nel quadro di una armoniosa articolazione tra "centro" e "soggetti periferici", gli organi di garanzia non possono avere una composizione che rifletta unicamente le scelte dei "soggetti periferici" o, al contrario, solo le scelte del "centro". E' indispensabile, infatti, che la loro composizione riesca ad armonizzare in un corretto equilibrio tutte le articolazioni territoriali del sistema.

Nel contesto di questa riforma, invece, il Presidente della Repubblica, salvo che per l'anomalo e poco comprensibile concorso nel potere di controllo di merito sulle leggi regionali, si trova sostanzialmente emarginato dal circuito dei rapporti "centro-soggetti periferici" e gli organi di garanzia derivano solo dal Senato la "scelta politica" di un certo numero dei loro componenti.

Tutto questo non gioca certo alla costruzione di una corretta e moderna democrazia pluralistica lungo l'asse dei rapporti fra i diversi livelli di governo.

7. Siamo dunque in presenza di un sistema costituzionale oggettivamente incoerente e contraddittorio, sostanzialmente incapace di raggiungere alcuno degli obiettivi che un processo riformatore ben congegnato dovrebbe in questo momento perseguire: non il rafforzamento del centro, perché caso mai incredibilmente lo indebolisce; non la costruzione di una coerente democrazia governante perché a fronte di un *leader* apparentemente fortissimo abbiamo un governo centrale terribilmente condizionato da un Senato sostanzialmente autoreferenziale; non una moderna democrazia pluralistica al centro, perché manca ogni reale contrappeso nei rapporti maggioranza-opposizione ed eletti-elettori; non un reale rafforzamento delle Regioni e dei livelli periferici di governo, perché essi non hanno alcuna rappresentanza strutturata nel Senato e si trovano di conseguenza del tutto scollegati rispetto a un "centro" che, come si è detto, a sua volta è apparentemente forte ma in realtà molto debole; non una corretta democrazia pluralistica lungo l'asse verticale dei rapporti fra i diversi livelli territoriali, perché, al di là della Corte costituzionale, peraltro non a caso modificata nella sua composizione, mancano pressoché del tutto organi che possano svolgere un'autentica azione di garanzia fra i diversi livelli di governo, mentre il Senato è essenzialmente un organo autoreferenziale e non una espressione delle Regioni.

8. La conclusione di questa analisi è netta: la riforma di cui stiamo discutendo non può che essere respinta.

Non solo: sembra molto difficile, se non francamente inutile, cercare di correggerne i difetti del testo approvato dal Senato attraverso un'attenta opera di emendamenti e di modifiche testuali.

E' tutto l'impianto della riforma che appare irrimediabilmente "sbagliato", proprio perché fondato su due presupposti errati: a) che sia possibile rafforzare la democrazia governante semplicemente rafforzando il ruolo del Premier; b) che sia possibile rafforzare e garantire il ruolo dei soggetti periferici semplicemente accentrando un potere sostanziale di freno e di interdizione del "centro" in un organo che questi soggetti non rappresenta affatto.

Inoltre, questa riforma rinuncia anche ad ogni moderna forma di *governance*, mettendo del tutto in ombra alcune delle più interessanti e innovative esperienze che in questi anni, proprio su questo terreno, si sono fatte sia attraverso il sistema delle Conferenze che grazie alle nuove modalità di partecipazione delle Regioni alla fase comunitaria ascendente e discendente.

9. Il rigetto di questo disegno non può giustificare però in alcun modo e sotto alcun profilo che si giunga ad affermare che è meglio tornare alla Costituzione così come essa, almeno sul piano formale, è oggi o, addirittura, a come, anche sul piano sostanziale del funzionamento del sistema politico e parlamentare che la sorreggeva, essa era ieri.

L'esigenza di dare finalmente uno sbocco al bisogno di coerenza complessiva del sistema e di ricondurre a razionalità, compatibilità e sistematicità le tante innovazioni già di fatto avvenute, resta immutata.

Così come resta immutata, ed anzi è destinata a diventare sempre più pressante, la necessità di rimettere in asse sistema legale e sistema reale e di ridare alla Costituzione la pienezza della sua funzione di fondamento valoriale, ma anche giuridico e normativo, di tutto l'ordinamento.

Per questo, nel momento medesimo in cui, in scienza e coscienza, si deve dire no a un processo riformatore che, tutt'al più, si configura come una velleitaria e inutile fuga in avanti verso un orizzonte tanto indistinto quanto pericoloso, si deve continuare a dire con immutata convinzione che occorre portare a compimento il processo di trasformazione del nostro sistema di governo e di Stato, ritrovando in tal modo la pienezza del valore della Costituzione e mettendo meglio in grado il Paese di continuare, nella legalità costituzionale formale e sostanziale, e nella certezza delle regole, il suo processo di modernizzazione.