

Osservatorio sulle fonti

ANCORA QUALCHE OSSERVAZIONE SUGLI ISTITUTI DI GARANZIA

di *M. Cristina Grisolia*¹

1. L'approvazione al Senato del progetto di legge di modifica costituzionale è stata, non a torto, salutata come un importante traguardo dopo il misero fallimento dei precedenti tentativi.

Non possiamo certo prevedere quale sarà la portata dell'attuale successo. Resta tuttavia vero che, anche per l'impegno profuso dal Capo dello Stato, è fortemente aumentata l'aspettativa verso la conclusione del lungo processo di riforme iniziato, come è noto, trent'anni fa.

D'altra parte – come sempre il Capo dello Stato ha più volte sottolineato – sono ormai improrogabili le modifiche al nostro impianto parlamentare e ad un sistema normativo, dimostratosi non più in grado di rispondere, con la dovuta efficacia e tempestività, alle domande provenienti dall'Europa e dal Paese; oltre che ad un assetto territoriale bisognoso di profonde revisioni dopo la non positiva riforma del 2001.

Il testo, come ha subito preannunciato il ministro Boschi, ha ancora bisogno di ulteriori interventi, che non solo lo rendano formalmente più comprensibile, ma che eliminino alcune non secondarie incongruenze che, come ha coloritamente ammesso il senatore Calderoli, non permettono che la riforma, così come è, possa “girare”.

L'impianto generale è comunque ormai definito e sarebbe inutile qui richiamare le riserve da me già ampiamente formulate anche in occasione del precedente seminario organizzato a Firenze nel maggio scorso. Riserve, rispetto alle quali, permangono intatte le perplessità già espresse (mi riferisco, in particolare, al sistema di elezione dei membri del Senato, concepito tutto all'interno dei consigli regionali, e alla non chiara definizione del loro *status* parlamentare).

Ma, come dicevo, la discussione su questi punti sembra ormai definitivamente conclusa e oggi non rimane che migliorare e completare un disegno ampiamente condiviso da chi, lo scorso otto agosto, lo ha votato ad ampia maggioranza :183 voti favorevoli e 4 astenuti.

Quello che, invece, preme sottolineare è il profondo rammarico per il forzato andamento di un dibattito che, funestato dall'ostruzionismo messo in atto da alcuni gruppi, si è risolto in un aspro scontro tra maggioranza ed opposizione. Scontro da cui sono scaturiti errori e incongruenze, causati ora dall'introduzione di emendamenti del tutto immotivati (mi riferisco, ad esempio, alla davvero incomprensibile aggiunta, al quarto comma del nuovo art. 55 Cost. del richiamo alle “materie di cui all'articoli 29 e 32, secondo comma”, quali unici ambiti, tra i molti astrattamente possibili, nei quali si riconosce al Senato una pari e privilegiata concorrenza nell'esercizio della funzione legislativa), ora dalla omissione di emendamenti che sarebbero stati, invece, necessari per migliorare o meglio chiarire il testo originario.

¹ Professoressa di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze.

Osservatorio sulle fonti

Tali forze hanno così, prima, alterato il dibattito, presentando una vera e propria profusione di modifiche, prive il più delle volte di una qualche razionale motivazione (producendo, appunto, quale unico risultato, quello di ostacolare e complicare la discussione, impedendo una più approfondita e compiuta analisi del testo) e poi la gran parte di esse non ha neppure partecipato al voto finale, sottolineando, in questo modo, la loro completa estraneità ad una decisione che malamente avevano cercato di ostacolare.

Il risultato finale mi pare, tuttavia, ben più misero di quello inseguito.

Detti gruppi, infatti, pur utilizzando strumenti certo leciti e previsti dai regolamenti delle Camere, sono però incorsi in un grossolano errore di valutazione, trattando il delicato e complesso procedimento di revisione costituzionale alla stregua di una qualsiasi riforma ordinaria.

Non è necessario sottolineare, infatti, come l'*iter* che porta a modifiche della nostra Costituzione non possa ammettere, da parte di chi ricopra un mandato parlamentare, rinunce preconcepite alla sua partecipazione, le quali non siano giustificate da gravi ed incontrovertibili motivi che giustifichino un sì aspro dissenso. E ciò, non solo per il rilievo e per l'importanza che ogni intervento di tal fatta ricopre per il nostro ordinamento, ma perché il procedimento di revisione costituzionale è già di per sé dotato, secondo i dettami della nostra Costituzione, di sufficienti garanzie a favore delle forze di opposizione. Le quali, se del caso, sono sempre poste nella possibilità di contrastare le scelte operate dalla maggioranza. E ciò attraverso il ricorso – messo a loro disposizione – a quella volontà popolare alla quale soltanto è demandato il compito di esprimere il giudizio finale.

Molte delle energie profuse sarebbero state così meglio impiegate per arricchire, piuttosto che impoverire, il dibattito.

In ogni caso, esse avrebbero potuto concentrarsi proprio sul tentativo, del tutto trascurato, di privilegiare il ricorso al corpo elettorale, cercando di introdurre, come già accaduto in passato, un referendum obbligatorio e non eventuale, alla fine dell'intero processo. Referendum, come si sa, vagamente promesso dal Governo a conclusione dell'*iter* di riforma e genericamente affidato a dinamiche politiche eventuali e future, piuttosto che ad una scelta chiara e certa del legislatore costituzionale.

Per una sorta di contrappasso, è così accaduto che proprio nel momento in cui si è adottato il procedimento ordinario per modificare la nostra Costituzione, strenuamente invocato e difeso a fronte dei ripetuti tentativi di deroga, esso è stato oggetto di una sua immeritata mortificazione, la quale, assai più di una qualsivoglia eccezione, ne ha svilito il rilievo, disorientando e confondendo l'opinione pubblica ed il Paese.

2. Ma tutto ciò fa parte della storia passata.

Se vogliamo, invece, proseguire nel cammino intrapreso, non resta che continuare nella fattiva collaborazione al raggiungimento del migliore dei risultati.

In questa prospettiva, vorrei evidenziare alcune questioni, che mi paiono particolarmente rilevanti in quanto attengono ai necessari strumenti di garanzia che devono assistere i nuovi assetti istituzionali. E ciò, se del caso, richiamando anche i lavori della c.d. Commissione Letta che, mi pare, possono ancora fornire un utile contributo alla discus-

Osservatorio sulle fonti

sione.

Non vi è dubbio, infatti, che, tra le ragioni fatte proprie dai detrattori dell'attuale progetto, sicuramente convincente è quella che denuncia la carenza di sufficienti meccanismi in grado di bilanciare il raccordo tra Parlamento e Governo, raccordo reso troppo forte dal combinato-disposto di questa proposta e del progetto di riforma elettorale in discussione.

La prima questione che voglio sottolineare riguarda la disposizione introdotta all'ultimo comma del nuovo art. 72 Cost.

Come è noto essa prevede la possibilità per il Governo di far approvare, a “data certa”, disegni di legge in materie ritenute essenziali per l'attuazione del programma di Governo; la possibilità, cioè, per l'Esecutivo di far approvare, entro un termine predefinito (60 giorni), propri disegni di legge, con priorità rispetto alle altre proposte pendenti.

La norma non è nuova. Essa era già presente nel c.d. progetto Violante, che la prevede per la prima volta ed è stata evidentemente concepita per ricondurre nell'ambito dell'attività parlamentare materie la cui disciplina sia ritenuta improrogabile per l'attività del Governo, senza dover ricorrere alla decretazione d'urgenza.

Nulla quaestio sulla opportunità di tale disposizione. Essa, tuttavia, per mantenere intatta la sua validità, non può non essere circondata da garanzie idonee ad impedire che il potere attribuito al Governo possa tradursi in una pericolosa opportunità di stravolgere il calendario parlamentare, a tutto danno della funzione legislativa attribuita a Camera e Senato.

Già positiva, rispetto al testo iniziale che non stabiliva alcun limite, la esclusione di un'ampia categoria di leggi dalla facoltà dell'Esecutivo: le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali, le leggi in materia elettorale, le leggi di ratifica dei trattati internazionali, le leggi per la cui approvazione è prescritta una maggioranza speciale.

La norma omette, però, di inserire ulteriori limiti che disciplinino più in generale il potere governativo. E ciò, appunto, al fine di impedire all'Esecutivo, nonostante la proclama urgenza, di fare un uso abnorme di tale facoltà, sconvolgendo il normale andamento dei lavori parlamentari.

La questione fu discussa anche all'interno della Commissione Letta, che aveva avanzato un'analogo proposta (v. seduta serale del 16 settembre 2013) e trova eco nella relazione finale che faceva rinvio ai regolamenti della Camera per fissare precisi limiti quantitativi. (v. *Commissione per le riforme costituzionali presieduta da G. Quagliariello. Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento informazione ed editoria, Roma, 2013, p. 44).

Mi sembra che tale previsione, sia pure di per sé minimale, non possa essere omessa. Ovvero, meglio sarebbe attribuire il compito di dettare una qualche disciplina sul punto, piuttosto che ai regolamenti parlamentari, alla stessa Costituzione.

Si eviterebbe così che principi tanto delicati e “sensibili” vengano affidati alla mera decisione politica, frutto di accordi tra forze dominate e guidate da maggioranze troppo “forti” per essere disposte a circoscrivere, con ragionevole cautela, la potestà del Governo e la sua capacità di incidere sui lavori delle Camere.

Osservatorio sulle fonti

3. Un altro aspetto che vorrei sottolineare riguarda le norme che, nonostante l'esclusione di ogni riferimento ai profili legati alla forma di governo, attengono alla figura ed ai poteri del Capo dello Stato.

La prima è quella che modifica l'art. 74 Cost., che regola il potere di rinvio delle leggi alle Camere. L'altra è la norma che, riscrivendo l'art. 83 Cost., prevede nuovi *quorum* per la elezione del Presidente della Repubblica.

Inutile sottolineare l'opportunità di entrambe le modifiche che, indipendentemente dalle questioni legate alla forma di governo, rappresentano strumenti di garanzia indispensabili per il corretto funzionamento del nostro sistema normativo e per uno stabile equilibrio dell'intero sistema istituzionale.

Per quanto attiene all'art. 74, la modifica riguarda la previsione di tempi più lunghi (aumentati di trenta giorni) per la promulgazione di leggi di conversione di decreti legge, che siano state impugnate dall'organo presidenziale. E ciò, evidentemente, per assicurare, a fronte di atti che sappiamo di grande rilievo e complessità, una più ampia possibilità di controllo da parte del Capo dello Stato, costretto fino ad oggi a limitare i suoi interventi, pena la decadenza dell'atto in esame.

Ancora una volta, evidente l'opportunità di una tale previsione. Spiace, però che, nel momento in cui si modificava l'art. 74, non si sia ritenuto necessario rafforzare ulteriormente il potere del Presidente della Repubblica, divenuto nella prassi riferimento fondamentale del rispetto delle logiche ordinali.

Anzi, a dire il vero, qualcosa è stato fatto, ma in modo assai confuso e generico.

Mi riferisco alla disposizione che prevede la possibilità per il Capo dello Stato di un rinvio parziale, riferito a "specifiche disposizioni". Una previsione, che ha naturalmente senso (rispetto alla non diversa situazione attuale) solo se la si ricolleggi esplicitamente ad un potere di promulgazione parziale della parte della legge non impugnata, qualora essa risultasse comunque compiuta e coerente.

Niente, invece, è previsto a riguardo, rendendo assai confusa una previsione che, invece, proprio per la sua novità, avrebbe meritato una ben più ampia chiarezza.

Né, d'altra parte, si è ritenuto di dover intervenire aumentando le maggioranze (rispetto a quella relativa oggi richiesta) per la nuova delibera camerale. Maggioranze più elevate, che sarebbero state già oggi necessarie per dare al potere una migliore effettività e che potrebbero diventare indispensabili alla luce delle riforma elettorale verso la quale ci stiamo definitivamente dirigendo.

Si è così persa l'occasione di razionalizzare e consolidare un'attribuzione che, proprio in mancanza di una sua più incisiva effettività, è costretta a ricorrere a strumenti informali di sostegno e di rinforzo che ne hanno però sconvolto la valenza originaria.

L'altra norma, quella che modifica l'art. 83 Cost., prevede che, dopo il quarto scrutinio, la maggioranza richiesta per eleggere il Capo dello Stato sia ridotta dai due terzi ai tre quinti e che, solo dopo l'ottavo scrutinio, sia sufficiente la maggioranza assoluta.

La modifica mi pare particolarmente opportuna.

Non vi è dubbio, infatti, che, a fronte di una Camera probabilmente guidata da maggioranze rese tali in virtù di premi elettorali, si debba ritardare il più possibile l'elezione

Osservatorio sulle fonti

con la sola maggioranza assoluta di un organo che, per il ruolo che è ad esso attribuito nel sistema, non può che poggiare la propria investitura su basi numericamente più ampie e più solidamente riferite ad estese convergenze politiche.

Il rischio che ciò non accada non è naturalmente escluso, ma la nuova previsione offre almeno il modo e il tempo necessari perché siano operati tutti i possibili tentativi per raggiungere le necessarie mediazioni ed accordi.

A riguardo la Commissione Letta aveva ventilato una diversa ipotesi. Essa prevedeva che, immutata la norma relativa agli attuali *quorum*, dopo il quarto scrutinio, qualora nessun candidato avesse ottenuto la maggioranza assoluta, si potesse procedere al ballottaggio tra i due candidati più votati.

Tale proposta, semplificando di molto il sistema di elezione del Capo dello Stato, affidava, dopo la quarta votazione, la soluzione del problema alla diretta competizione di chi avesse raccolto i maggiori consensi. In tal modo si dava l'opportunità ai candidati più votati, al di là della consistenza delle forze di appartenenza, di sfruttare, fino all'ultimo, tutte le *chances* possibili per favorire la loro elezione, rimettendo in gioco le opzioni espresse anche da parte di gruppi minoritari degli schieramenti elettorali (v. relazione finale. cit. p. 66).

L'ipotesi mi sembra meriti ancora una qualche considerazione, sia pure non si nasconde il pericolo, paventato da alcuni commissari, che il ricorso al meccanismo del ballottaggio possa procurare una eccessiva "sovraesposizione" del nuovo Presidente e, comunque, possa risultare foriera di "traumi" e "fratture" fra le forze in competizione, in grado di ripercuotersi sull'*auctoritas* dell'organo appena eletto.

La questione mi sembra, in ogni caso, sia fra quelle che meritano di non essere accantonate troppo presto. Essa, infatti, preliminarmente a qualsiasi meccanismo di garanzia si voglia introdurre, è irrinunciabile per la definizione di un bilanciato funzionamento del sistema.

4. Infine, ma non ultime, alcune considerazioni sulle nuove previsioni riguardanti gli istituti di democrazia diretta.

Devo dire che nonostante tale profilo costituisca uno degli elementi più delicati e significativi per l'equilibrio dei nuovi assetti istituzionali, esso non è stato particolarmente approfondito né nella relazione della Commissione Letta né nell'attuale progetto.

E, tuttavia, qualcosa è stato fatto e, se mai, l'auspicio è che si possa agire ulteriormente in questa direzione.

Nella sua formulazione originaria il progetto non prevedeva alcuna novità a riguardo.

La Commissione affari costituzionali ha però aggiunto nuove disposizioni che prevedevano un qualche rafforzamento sia dell'iniziativa popolare (attraverso un esplicito richiamo da parte del nuovo art. 71 Cost ai regolamenti parlamentari ai fini di stabilire "tempi", "forme" e "limiti" per la "discussione e la deliberazione finale" della proposta popolare) sia del referendum abrogativo, (attraverso una parziale riscrittura dell'art. 75 Cost. che rimodulava i *quorum* richiesti).

Il testo, uscito dal Senato, aggiunge a tali disposizioni, oggi parzialmente modificate, la previsione di un referendum propositivo o di indirizzo, nonché la possibilità di am-

Osservatorio sulle fonti

pliare gli istituti di democrazia diretta con il rinvio ad “altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali”, la cui disciplina è, demandata a future leggi costituzionali.

L'impressione che se ne ricava è quella che molto ci sarebbe ancora da fare e che le ipotesi previste, per quanto apprezzabili, non siano in grado di offrire un significativo apporto ad un reale rafforzamento di quelli che, invece, potrebbero diventare essenziali strumenti di bilanciamento nelle complesse dinamiche fra politica e società che si profilano all'orizzonte.

Forse si potrebbe, ancora una volta, ripensare alla proposta, avanzata da alcuni componenti della Commissione Letta, di introdurre una iniziativa popolare “indiretta”. Una iniziativa, cioè, rinforzata dalla possibilità di trasformarsi, in mancanza di una adeguata, (o comunque conforme) considerazione del Parlamento, in un referendum propositivo, la cui previsione avrebbe avuto naturalmente lo scopo di rafforzare la proposta popolare, aumentandone la portata ed il rilievo nel dibattito parlamentare (v. Relazione finale, cit., p. 73 ss.).

Le mie osservazioni finiscono qui.

L'augurio è che – come dicevo all'inizio – nonostante i margini di intervento non sembrino troppo ampi, la volontà di addivenire ad un buon risultato spinga a non escludere ulteriori modifiche e rivisitazioni.

Io, come sempre, rimango ottimista.