

# Osservatorio sulle fonti

## CONSIDERAZIONI SULLE RIFORME COSTITUZIONALI PROPOSTE NELL'APRILE 2012

di *Umberto Allegretti*\*

Allo stato delle cose quale noto a metà maggio 2012, il testo delle riforme costituzionali in discussione al Senato (a partire dal disegno di legge 11 aprile 2012 n. 3252, a buon diritto considerato testo base per la trattazione di ogni progetto presentato sul punto, di iniziativa Ceccanti e altri, e con riferimento al testo unificato formulato dal presidente della Commissione Affari costituzionali Vizzini il 18 aprile, ancora in discussione in seno alla commissione dopo vari rinvii), suscita molti interrogativi. Interrogativi diversificati a seconda dei singoli contenuti delle disposizioni, che naturalmente – data anche la variabilità già mostrata e quella potenziale dei testi disponibili – non conviene esaminare in tutti i dettagli.

Lo spirito generale della proposta è chiaro: rafforzare la posizione costituzionale del governo e per esso del presidente del consiglio, nell'intento che fu già proprio di una delle parti principali del disegno di riforma approvato dal parlamento nel 2005 e respinto dal corpo elettorale con il referendum del 25-26 giugno 2006, ma perseguito ora con maggiore sottigliezza e con solo qualche attenuazione. E' questo il modo con il quale gli *idola fori* indotti da anni presentano la crisi, questa sì innegabile, del funzionamento oligarchico e inefficiente del sistema politico italiano. Che sia questo l'intento principale, al di là di altre innovazioni, è manifestato dal clima generale che ha continuato ad aleggiare tra le maggiori forze politiche nonostante il chiaro esito contrario di quel referendum, e malgrado che soprattutto a seguito dell'esperienza dei governi guidati da Berlusconi ciò che semmai si è imposto negli ultimi anni è il pesantissimo potere del governo nei confronti del parlamento.

Quell'intento è registrato anche dalla caduta nel testo unificato delle disposizioni che nel testo Ceccanti miravano, con opportunità riconosciuta, a modificare alcune delle norme dell'art. 117 della Costituzione che hanno maggiormente dato luogo a problemi di applicazione nei rapporti centro-periferia, nonché delle disposizioni intese a recepire orientamenti limitativi dei contenuti dei decreti legge. Tuttavia il disegno di legge rimane più complesso, anche se probabilmente nei suoi confronti non si può formulare l'obiezione di eterogeneità che, secondo orientamenti interpretativi (e condivisibili) maturati in dottrina sulla revisione costituzionale, può essere opposta alle "grandi riforme".

Il primo interrogativo che sorge solleva il dubbio sul valore *significativo* di alcune delle innovazioni per affrontare le crisi del presente e quelle percepibili nel futuro. In questo senso, pare evidente che le innovazioni rivolte ad abbassare l'età ai fini sia della legittimazione attiva che di quella passiva per le due camere, così come quelle sulla diminuzione, assai modesta, del numero dei parlamentari, pur avendo giustificazioni dal punto di vista della soddisfazione d'un'opinione creatasi (o indotta) nel pubblico,

---

\* Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico.

# Osservatorio sulle fonti

non siano idonee a generare cambiamenti significativi del sistema politico, quanto meno nel breve periodo.

Un secondo interrogativo verte sull'*utilità* di alcune modifiche. Ad esempio, serve veramente la disposizione sulla revocabilità dei ministri da parte del presidente del consiglio? O non si tratta di un potere di proposta che già oggi gli spetta, secondo interpretazioni giustamente presenti in dottrina?

Un dubbio più inquietante riguarda disposizioni che appaiono *superflue* e addirittura *illusorie* rispetto alla capacità di contribuire realisticamente alla modifica del sistema politico. Esso coinvolge sia il trasferimento della fiducia dal governo collegialmente inteso al solo suo presidente che il meccanismo della sfiducia costruttiva. Infatti il rafforzamento che si vorrebbe così determinate del presidente del consiglio rispetto al governo è puramente apparente. Nell'attuale sistema dei partiti e delle forze parlamentari, il presidente del consiglio sarà pur sempre condizionato nella scelta dei ministri e nella guida del governo dalle caratteristiche di quel sistema, tanto più che nella nuova disposizione rimane fermo che la fiducia è da lui chiesta dopo e non prima della formazione del governo e verrà dunque concessa di fatto al governo come tale. La stessa sfiducia costruttiva, sebbene in sé logicamente sostenibile tra le "razionalizzazioni" proponibili per stabilizzare il governo, si presta facilmente a esser aggirata o provocando un voto artificialmente contrario all'esecutivo o con le dimissioni "spontanee" del governo (o del suo presidente) che poi sarà in grado di chiedere il ricorso alle urne, e d'altronde l'effetto della sua previsione può esser quello di mantenere in carica un governo sostanzialmente di minoranza e quindi non in grado di operare con efficacia, come è stato rilevato sulla base delle situazioni tedesca e spagnola. Per altro verso, è immaginata in termini sorprendenti una distribuzione dei poteri di fiducia e di sfiducia tra le camere separate e il parlamento in seduta comune, in seno al quale peraltro verrebbero computati separatamente i voti delle due assemblee.

In realtà, nessun accorgimento razionalizzatore è in grado di conseguire la stabilità ed efficacia dei governi se permane la situazione politica frammentata e, più a fondo, il tradizionale "particolarismo" politico che caratterizzano, affondando le radici in un tempo lontano, la situazione dell'Italia sia in epoca liberale che nell'età repubblicana. La Costituzione di per sé così com'è consentirebbe anzi spingerebbe a una saldezza del sistema di governo parlamentare. Basta applicare in maniera stringente l'art. 92 cpv., che dà al Presidente del Consiglio il potere di designare i ministri, e l'art. 95, che gli conferisce la direzione e la responsabilità della politica del governo e la promozione e coordinamento dell'attività ministeriale, e insieme dare il suo verso senso alla formula dell'art. 49 che indica nella (sola) determinazione della politica nazionale il compito dei partiti. Che cos'è che ha impedito nella Repubblica l'emersione di un forte potere stabile e unitario dell'esecutivo? Non certo la lettera della normativa ma la struttura reale dei partiti politici, che con il pluralismo estremo del sistema e la frammentazione interna hanno reso impossibile lo svolgersi del ruolo naturale della forma di governo. Il contrario è infatti accaduto in Germania e in Spagna in presenza di norme costituzionali che, sia pure con qualche diversità, hanno regolato i rapporti parlamento-governo-

# Osservatorio sulle fonti

presidente della repubblica in maniera analoga alle nostre, applicati però in un contesto partitico ben più coeso.

Di fronte a queste disposizioni costituzionali, si può solo aggiungere il ruolo positivo o negativo delle leggi attuative, che se orientate a sostenere la coesione del sistema – con idonee norme sui partiti e con sistemi elettorali a questo fine ispirati - possono coadiuvarla e invece possono per contro metterla in difficoltà ulteriore se ispirate a incentivare le tendenze disgregatrici proprie del sistema politico. Siamo di fronte a quello che si può chiamare “il paradosso del diritto”: sebbene il diritto possa coadiuvare la soluzione dei problemi politici, vi sono molti casi in cui le leggi o non sono idonee a incidere sulla realtà o addirittura aumentano le difficoltà. Ed è la questa seconda cosa che è intervenuta in Italia, per l’assenza di un modello organizzativo anche minimo richiesto ai partiti, per un finanziamento degli stessi offerto senza limiti, per causa di regole sui gruppi parlamentari ugualmente improntate alla frammentazione, e per leggi elettorali che, nonostante gli sforzi fatti in direzione dell’aggregazione, l’hanno perseguita in forme improprie e, come è facile constatare, hanno conseguito effetti controfattuali. Sono queste le normative che occorre introdurre, rimuovere, cambiare, mantenendo per lo più invariata la Costituzione.

E infatti, ma non ultime per importanza, molte delle riforme proposte sono *dannose*, o per quello che dispongono o per quello che omettono di disporre, e spesso per tutte e due le cose insieme.

Tra queste, il mantenimento della circoscrizione elettorale Estero già criticata a suo tempo e la cui prova è stata più che cattiva, la quale dovrebbe essere sostituita da una più effettiva e selezionata possibilità di voto in patria dei cittadini all’estero.

Preoccupante è l’espressa previsione del potere del presidente del consiglio di chiedere al capo dello stato lo scioglimento delle camere nei casi di mancata fiducia o anche in altre occasioni, che nel testo unificato non modifica in maniera tassativa le possibilità attuali ma che in realtà costituirebbe una forzatura in direzione di una ripartizione concretamente diversa di questo delicato potere fra le due autorità, diminuendo i poteri del Presidente della Repubblica che si vedrà pressoché costretto ad accogliere la richiesta del presidente del consiglio e quindi perderà alcune delle sue possibilità di arbitrato. Nei rapporti tra governo e parlamento, lo squilibrio a svantaggio di quest’ultimo verrebbe accresciuto dalla prevista possibilità di una sorta di “voto bloccato” che aggraverebbe le misure con cui il governo riduce già oggi le camere in suo potere.

A loro volta, le escogitazioni per rompere il bicameralismo paritario suscitano gravi obiezioni. Esse pensano di differenziare le due camere per funzioni insistendo nella linea “proceduralista” che verrebbe ora attuata introducendo una diversità di funzioni che non corrisponde a diversità di struttura. Ma solo una differenza di struttura giustifica davvero una diversità di funzioni. Senza di essa la creazione di una camera con prevalenti funzioni di veto, quale sarebbe il senato per effetto del suo intervento in secondo tempo sulla maggior parte dei disegni di legge - nonostante poi la presenza di una serie di importanti leggi bicamerali ovvero richiedenti l’approvazione di entrambe

# Osservatorio sulle fonti

le camere -, metterebbe capo alla creazione d'una camera minore, per la quale una struttura analoga a quella dell'altra poco si giustifica.

Dunque ancora una volta non viene riconosciuta la necessità di dar vita, in un sistema ormai fortemente decentrato, a una camera rappresentativa delle regioni, formata da loro componenti in carica (non importa qui vedere se membri dell'esecutivo o del legislativo, secondo varianti possibili). Quel che sembra occorrere a un tale sistema è la presenza, come in altri paesi, di un organo di livello parlamentare nel quale trovino espressione le complesse relazioni tra stato e autonomie, nel loro livello politico e legislativo più alto che è quello regionale. Solo in una sede di questo tipo, atta a funzionare con l'autorevolezza e la pubblicità, effettive e simboliche, dovute a un organismo collocato nella sfera parlamentare che è la più elevata dell'ordinamento, i conflitti tra stato e regioni – di per sé naturali ma oggi moltiplicati dall'imperfetta fattura delle norme del titolo V della Costituzione oltreché dal particolarismo che anche sotto questo aspetto affligge la nostra storia – possono trovare un'adeguata soluzione, scaricando oltretutto la Corte costituzionale dell'eccesso di appelli al suo intervento che oggi la impigliano e impigliano il funzionamento del sistema. E inoltre, la presenza di un vero senato regionale darebbe automatica soluzione a quella diminuzione del numero dei parlamentari elettivi che sembra tra le massime esigenze a cui la riforma intende far fronte.

Non ha questi caratteri l'attuale sistema delle conferenze (Conferenza Stato-Regioni e Conferenza unificata), sia per il suo carattere di sede puramente istruttoria, funzionante a monte del processo legislativo con esclusivo rapporto tra governo e autonomie e in definitiva con un esito puramente consultivo di cui il governo tiene conto solo entro certi limiti, sia per la sua opacità di funzionamento dovuta alla collocazione in sede di esecutivo. D'altronde la funzione che si auspica non verrebbe assolta da un senato detto regionale o federale ma (come nella proposta originaria della presente riforma) eletto direttamente dal corpo elettorale, in concomitanza con le elezioni dei consigli di ogni regione: una tale camera sarebbe inevitabilmente il frutto di scelte ispirate a considerazioni di carattere nazionale piuttosto che non regionale e comunque non sarebbe idoneo a esprimere conoscenze e intenti legati immediatamente all'attività delle regioni e alle istanze delle periferie. Neppure un organo parlamentare a formazione bipartita di rappresentanti regionali e senatori elettivi darebbe una soluzione idonea perché sarebbe probabilmente paralizzato da conflitti intensi tra le sue due componenti e darebbe luogo alla prevalenza della componente elettiva. Men che meno è sufficiente ipotizzare, alla stregua della riforma proposta, l'esistenza di una commissione rappresentativa in misura mista delle singole regioni e di senatori nell'ambito di un senato mantenuto come elettivo, per il valore puramente consultivo che a essa sarebbe assegnato e nei soli confronti delle leggi per le quali il senato ha la preminenza procedurale.

Questa, ad avviso di chi scrive, sembra una riforma che potrebbe incidere sul sistema non solo istituzionale ma politico generale, influenzandone la complessiva funzionalità col contribuire a una ricomposizione del difficile rapporto tra stato e regioni. Per il

# Osservatorio sulle fonti

resto, le considerazioni svolte inducono a ritenere illusorio o dannoso affrontare in termini di revisione della Costituzione le disfunzioni legate alla crisi presente.

Vi sono in realtà altri orizzonti che non possono essere dimenticati. Da un lato, quello di un grande confronto europeo. E' questo l'impegno a cui governo e parlamento dovrebbero attendere, i più profondi elementi di crisi essendo oggi legati non solo alla nostra storia nazionale ma alla situazione dell'Europa nella globalizzazione. Dall'altro lato bisognerebbe che tutti ci si impegnasse a quella riforma intellettuale e morale che sola potrebbe innestare, con un soprassalto di etica repubblicana, un vero cambiamento della società e non solo della politica italiana: un richiamo non retorico e non moralistico ma adatto ai temi strutturali e di lungo periodo della nostra crisi. Non è questa la sede in cui riprendere il discorso su ciascuno di essi, ma non possono non essere evocati come il vero terreno su cui si gioca - piuttosto che sulle riforme costituzionali – il destino del Paese.