

Guida ragionata di lettura della bozza di riforma costituzionale elaborata dai "saggi" della maggioranza

di Stefano Ceccanti *

E' stato divulgato a fine agosto un articolato che esplicita la cosiddetta "bozza dei saggi" elaborata a Lorenzago di Cadore da quattro autorevoli esponenti della maggioranza di governo: i senatori Andrea Pastore (Fi), Domenico Nania (An), Roberto Calderoli (Lega Nord) e Francesco D'Onofrio (Udc). L'articolato è diviso in tre capi più un quarto di disposizioni transitorie.

Seguiamo con ordine le principali modifiche alla Costituzione che la bozza vorrebbe introdurre, facendo riferimento al testo pubblicato su "Il Sole 24 Ore" del 30 agosto scorso, utilizzando i Capi del progetto e le modifiche agli articoli dell'attuale Costituzione come base di partenza.

Il Capo I: Verso un Senato federale, ma col nodo dell'approvazione di varie tipologie di leggi.

Vi è anzitutto il Capo Primo, che concerne le modifiche relative al Senato (condensate nel primo articolo del progetto, che interviene sugli artt. 55, 56, 57, 58, 59, 60, 64, 65, 67, 69, 70, 71, 72, , 80, 81 Cost.), alla Corte Costituzionale (secondo articolo, che interviene sugli artt. 104 e 135 Cost., nonché terzo articolo che interviene sulla l. cost. 22 novembre 1967, n. 2, relativa al funzionamento della Corte), nonché col quarto articolo l'abolizione del federalismo asimmetrico dell'attuale art. 117 e del parere della Bicamerale per le Questioni regionali per lo scioglimento presidenziale di un consiglio regionale (contenuto oggi nell'art. 126), potere che passa al Senato.

Vediamo i principali interventi di questo capo.

Articolo 56

E' modificato per ridurre i deputati a 400 più 8 nella Circostrizione Estero. E' banale osservare che tale proposta potrebbe cadere, essendo improbabile che i membri di un'assemblea riducano il numero dei suoi componenti, diminuendo così le proprie possibilità di rielezione. Tuttavia questa osservazione va sfumata tenendo conto della norma transitoria di cui si parla oltre che differisce l'entrata in vigore di due legislature.

Articolo 57

Il Senato è ribattezzato Senato federale della Repubblica. E' prevista l'elezione "con sistema proporzionale". Il numero dei membri elettivi scenderebbe (vedi l'osservazione sull'art. 56) a 200, più 4 eletti nella Circostrizione estero; conseguentemente il numero minimo di senatori per regione (escluse Val d'Aosta e Molise) calerebbe a 5 rispetto agli attuali 7. L'unica vera novità è la reintroduzione della proporzionale (quale? Perché costituzionalizzarla?) che tuttavia è giustificabile sulla base della perdita del rapporto fiduciario col Governo. Manca però qualsiasi vera "federalizzazione" dell'elezione, compresa quella realistica, perché non troppo diversa dall'attuale, di eleggere direttamente i senatori in ogni regione al momento dell'elezione del Consiglio regionale, contenuta ad esempio nel recente progetto del centrosinistra.

Articolo 58

L'elettorato passivo scende da 40 a 25 anni. Viene però ristretto a chi ha ricoperto o ricopre nella regione la carica di consigliere comunale, provinciale, regionale o di parlamentare. Questa è l'unica differenza di rappresentanza che però, anziché allargarla a istanze nuove, blindo il tutto nel ceto politico già consolidato. E' una soluzione regressiva non solo rispetto al dibattito odierno sulla sussidiarietà, ma persino ad alcune suggestioni in merito dello stesso dibattito della Costituente che, evocando forme di rappresentanza di interessi (Senato corporativo, come in Irlanda) pur in modo pre-Rivoluzione francese coglievano un'esigenza reale di differenziazione. Qui ci si differenzia per chiusura e non per apertura.

Articolo 64

Qui si inserisce un rinvio al Regolamento della Camera (l'unica titolare del rapporto fiduciario) per garantire "i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare" con l'iscrizione "all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni, con riserva di tempi e previsione del voto finale". La novità è significativa, ma non si distingue chiaramente già dal testo costituzionale lo status della minoranza più grande (l'Opposizione in senso proprio) dalle ulteriori minoranze. La frammentazione del riconoscimento degli interlocutori finisce indirettamente per rafforzare il Governo, riducendo l'importanza del rinvio. Per di più, senza un esplicito riconoscimento costituzionale, non è possibile immaginare solo per via regolamentare un ruolo significativo del leader dell'opposizione, in raccordo, in delicati momenti della vita nazionale, col Governo e col Capo dello Stato.

Articolo 66

Qui nulla cambia, ma proprio questo è il problema perché il giudizio su ineleggibilità, incompatibilità e regolarità delle elezioni resta alla mercé delle maggioranze parlamentari, nonostante che molte proposte prevedessero la più logica (soprattutto per la Camera, eletta col maggioritario) soluzione tedesca della possibilità di appello alla Corte costituzionale.

Articolo 70

Qui si supera l'odierno bicameralismo ripetitivo. Vi sono tre tipologie di leggi. In primo luogo quelle in cui prevale in ultima istanza la Camera, ossia la Finanziaria e quelle relative alle materie che l'art. 117 individua come di competenza esclusiva dello Stato. E' il normale modulo delle democrazie bicamerali odierne. Logica anche la seconda categoria, quella delle leggi che restano bicamerali paritarie, ossia, oltre alle leggi costituzionali, quelle sulla perequazione finanziaria, sulle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, i sistemi elettorali di Camera e Senato. Più problematica la terza tipologia, quella su cui in ultima istanza prevale il Senato, giacché si tratta di tutte le leggi sulle importantissime materie che l'art. 117 individua come concorrenti. Tutte le leggi di principio su scuola, sanità, ricerca, energia, ecc., verrebbero così del tutto svincolate dal Governo, dal suo programma approvato dagli elettori, che si limiterebbe alle sole materie di competenza esclusiva. Questo appare il maggiore problema dell'intero progetto, anche se l'esigenza è legittima e ne va colta l'anima di verità, quella di specializzare il Senato in raccordo col potere legislativo regionale: in fondo anche la recente riforma francese parte nell'esame di leggi relative all'organizzazione delle realtà territoriali (art. 39.2) dal Senato, pur assicurando poi il primato alla Camera. Il sistema si potrebbe salvare con una norma di chiusura che preveda la facoltà per il Governo di un ulteriore e definitivo richiamo alla Camera, magari con qualche aggravamento procedurale. Si tornerebbe così integralmente a Westminster, non finendo in mezzo all'Oceano (altrimenti per le materie esclusive saremmo lì, per quelle concorrenti nel Governo diviso statunitense) e ciò sdrammatizzerebbe anche l'esplosivo conflitto di competenza che si potrebbe aprire, dato che la decisione sulla Camera competente è affidata dal progetto in modo insindacabile ai Presidenti delle due Camere con evidenti rischi di stallo, essendo ciascuno spinto a difendere le prerogative della propria Assemblea. A parte i progetti, immaginiamoci i problemi che potrebbero sorgere in Aula sull'ammissibilità di emendamenti.

Articolo 72

Si prevede, come concessione alle discusse tesi del professor Gianfranco Miglio riproposte più volte dal leader della Lega, che il Senato possa organizzare i propri lavori anche per commissioni macro-regionali.

Articolo 82

Qui non si modifica nulla, ma anche qui ciò è un problema perché da più parti, anche tenendo conto di molte esperienze di diritto comparato, si era prospettato il potere di istituire commissioni di inchiesta come uno degli elementi dello Statuto dell'Opposizione, sulla base della richiesta di una significativa minoranza parlamentare.

Articolo 104

Il vicepresidente del Csm non viene più eletto dall'organo medesimo ma nominato dal Capo dello Stato, rafforzando così il carattere arbitrale di entrambe le figure.

Articolo 135

I giudici costituzionali aumentano da 15 a 19 giacché in luogo degli attuali 5 eletti dalle Camere in seduta comune, 3 verrebbero eletti dalla sola Camera e 6 dal Senato, mentre 5 e 5 verrebbero ancora scelti dal capo dello Stato e dalle Supreme magistrature. Una soluzione equilibrata in una logica federale. Sono posti dei vincoli temporali, in termini di separazione rispetto alla vita politica, sia per la scelta dei giudici sia per la loro attività successiva al mandato.

Il Capo II: Un Premierato ragionevole, senza però adeguati contrappesi nel Capo precedente.

Vi è poi il Capo II relativo al Capo dello Stato (art. 5 del Progetto, che modifica gli artt. 83, 85, 86, 87, 88, 89 e 91) e al Governo (art. 6 che modifica gli artt. 92, 93, 94, 95 e 96 Cost.).

Articolo 83

E' rafforzata la quota di delegati regionali per l'elezione del Capo dello Stato, che si aggiungono a deputati e senatori, in linea con l'evoluzione della forma di Stato.

Articolo 85

E' introdotta la non rieleggibilità del capo dello Stato, evitando quindi che il medesimo ponga in essere, soprattutto nell'ultima fase del mandato, comportamenti tesi a farsi rieleggere o comunque per evitare il sospetto che lo faccia.

Articolo 87

Tra i nuovi poteri del Capo dello Stato, oltre a quello già richiamato anche nell'art. 104, della nomina del Vice-presidente del Csm, anche quella dei Presidenti delle autorità indipendenti: una scelta consequenziale al suo rinnovato ruolo di garanzia. Per questi ultimi, però, il successivo articolo 90 non esenta erroneamente la scelta presidenziale dalla controfirma governativa, che andrebbe eliminata.

Articolo 88

L'attuale ambiguità del potere di scioglimento, condiviso tra Quirinale e Palazzo Chigi, viene sciolta a favore del Premier: egli presenta la richiesta, di cui "assume la esclusiva responsabilità" e il Capo dello Stato emana il decreto, sempre che non ci trovi nei primi dodici mesi della legislatura. La soluzione individuata è molto simile a quella dell'art. 115 della Costituzione spagnola, votata alla Bicamerale dall'intero Ulivo ed elaborata da parte del relatore Cesare Salvi, risultata però allora soccombente rispetto al modello semi-presidenziale. L'ambiguità sullo scioglimento è stata uno dei principali impacci (forse il principale) della transizione: per questo il suo mantenimento sarebbe stato difficilmente concepibile. In teoria avrebbe potuto essere risolta anche all'opposto, spostando il potere sul Capo dello Stato, ma ciò sarebbe stato logicamente accettabile passando alla sua elezione diretta, come durante i lavori della Bicamerale era stato prospettato. Che l'emanazione sia atto dovuto non significa che il Capo dello Stato non abbia alcun margine: la sua responsabilità per alto tradimento e attentato alla Costituzione gli consentirebbe la non emanazione (ma non più un vaglio politico) in casi-limite.

Articolo 89

Si crea una tipologia di atti del solo Presidente esenti da controfirma ministeriale che in parte coincide con gli atti oggi già ritenuti di sua esclusiva spettanza (richiesta di nuova deliberazione sulle leggi, messaggi alle Camere, concessione della grazia, nomina dei senatori a vita e di 5 giudici della Corte) oltre ai casi di scioglimento automatico della camera e di scioglimento funzionale del Senato, la nomina del Vice-presidente del Csm (ma come già segnalato non è in questa lista la nomina dei Presidenti delle Autorità che incongruamente sarebbe così sottoposti a controfirma governativa) e le altre nomine che la legge attribuisce alla sua responsabilità. Qui l'esito non è chiaro: oggi nomina prefetti, ambasciatori, ecc. Bisognerebbe chiarire meglio già in Costituzione tutte le nomine esenti da controfirma, compresa quella del Presidente della Rai, ascoltando le richieste da tempo formulate dai Presidenti delle Camere; affidarsi alla legge significa confidare su un self-restraint improbabile delle maggioranze.

Articolo 92

Il Presidente del Consiglio diventa Primo Ministro. E' nominato da quest'ultimo "sulla base dei risultati delle elezioni della Camera" (formula che ricorda quella della Costituzione portoghese), compito facilitato dalla legge elettorale che assicura la pubblicazione dei nomi dei candidati in collegamento coi deputati e che è costruita in modo da "favorire la formazione di una maggioranza" a lui collegata. Nessuno spettro israeliano, quindi, giacché il Premier è solo designato sia pure in modo formalizzato (razionalizzando quanto già emerso per libera scelta di entrambi i poli nelle ultime Politiche coi nomi dei candidati Premier nei simboli delle coalizioni) e giacché non si somma con la proporzionale per l'assemblea, col rischio di galleggiare senza maggioranze o di coabitare con maggioranze opposte. E' una sorta di ortopedia costituzionale che surroga all'esistenza di un sistema dei partiti più strutturato, secondo le suggestioni della sinistra democratica francese (Duverger, Club Jean Moulin, Mendès-France) contro l'assemblearismo della Quarta Repubblica e in alternativa al semi-presidenzialismo. Nei casi di morte, impedimento permanente e dimissioni spontanee, il Capo dello stato valuta se è possibile un nuovo Governo, sempre sulla base dei risultati elettorali per la Camera, o scioglie.

Articolo 94

Secondo gli standards nord-europei e del Portogallo, che danno flessibilità al sistema consentendo anche Governi minoritari, il Governo è tenuto a presentare il programma senza un necessario voto preventivo di fiducia (fiducia implicita o presunta). Ciò può essere utile soprattutto per la presenza di forze sulle estreme (Lega, Rifondazione) che in alcune fasi potrebbero legittimamente porsi a cavallo tra una condizione di maggioranza o di opposizione.

E' previsto che in caso di sconfitta parlamentare su una proposta di priorità del Governo o su una mozione di sfiducia vi sia lo scioglimento automatico. E' una rigidità eccessiva, dato che, ispirandosi al modello svedese, i precedenti progetti sul premierato (Tonini e Malan, centrosinistra e centrodestra) prevedevano in tali casi che il primo Ministro potesse scegliere se dimettersi o sciogliere.

Articolo 95

Il Primo Ministro decide in proprio sulla nomina e anche sulla revoca dei ministri, senza possibili intromissioni politiche del Capo dello Stato né nel primo caso (come oggi) né nel secondo (oggi inesistente). E' la seconda importante novità sui suoi poteri, sia pure di importanza minore rispetto allo scioglimento.

Capo III: Risposta la devolution di matrice leghista.

Qui si interviene con l'art. 7 sull'art. 117 Cost. spostando sulle Regioni le materie richieste dalla Lega, con l'art. 8 sull'art. 127 Cost. per reintrodurre la possibilità di un conflitto politico per lesione dell'interesse nazionale soppressa dal nuovo Titolo V e con l'art. 9 per un raccordo con gli Statuti Speciali.

Articolo 117

La competenza delle Regioni su polizia locale, organizzazione e assistenza sanitaria, organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva la loro autonomia, è definita "esclusiva" coi ben noti problemi di raccordo con l'attuale 117 e col federalismo fiscale.

Articolo 127

A bilanciamento della concessione alla Lega delle materie oggetto della devolution, qui si ridà al Governo la facoltà di porre di fronte al Senato un conflitto per lesione dell'interesse nazionale, con un intento positivo, ma con una procedura piuttosto farraginosa.

Capo IV: Referendum sempre possibile.

Qui si modifica solo l'art. 138 della Costituzione, con l'art. 10 del progetto.

Molto opportunamente il referendum oppositivo contro le revisioni costituzionali è reso sempre possibile, anche quando, a differenza di oggi, si superino i consensi dei due terzi dei parlamentari. Le vicende dello statuto del Friuli, bocciato col 70% dal corpo elettorale, anche se approvato dal Consiglio con più di due terzi ha dimostrato che la presunzione di corrispondenza tra larghe maggioranze parlamentari e cittadini, effettiva nel 1947, oggi non lo è più.

Capo V: una lunga transizione.

L'art. 11 del progetto condensa alcune disposizioni transitorie per rendere più digeribili alcune innovazioni al ceto politico. La riduzione del numero dei parlamentari scatterebbe tra 2 legislature, cioè, salvo rinnovi anticipati, nel 2011. Inoltre, fino all'approvazione delle nuove leggi elettorali, restano in vigore le vigenti che, sembrano comunque ben conciliabili anche con le nuove modifiche costituzionali.

* p.a. di Diritto Pubblico Comparato, Univ. Bologna, Fac. Scienze Politiche Forlì - legelab@uni.net

Forum di Quaderni Costituzionali

Forum di Quaderni Costituzionali