

**La "bozza Amato": bene il dialogo, male i contenuti.  
Effetto boomerang della norma antiribaltone senza scioglimento e della Finanziaria paritaria**

di Stefano Ceccanti \*  
(12 dicembre 2003)

Che vi sia dialogo sulla revisione della Costituzione tra maggioranza e opposizione è senz'altro un fatto positivo. Non mi scandalizzano riforme fatte a maggioranza, ma quando la maggioranza che le approva non coincide strettamente con quella di Governo. Altrimenti c'è il rischio di una revisione ad ogni alternanza di Governo e la Costituzione diventa una tela di Penelope. Ma la convergenza non è un bene in sé, che possa prescindere da una valutazione dei contenuti, né la riforma un bene in sé, automaticamente migliore del testo vigente.

La "bozza Amato" varata dall'Ulivo, sia pure come documento di lavoro, facendo da sponda al lavoro di Francesco D'Onofrio sulla forma di governo conferma queste preoccupazioni. Continua a dominare un terrore per il potere di scioglimento che non ha senso nelle democrazie contemporanee. I giornali di sinistra sono (giustamente) pieni di soddisfazione perché martedì un Governo di socialisti, comunisti e indipendentisti nascerà in Catalogna con la guida del socialista Maragall. Una coalizione composita che però durerà per l'intera legislatura, anche perché sarà tenuta insieme, dal deterrente dello scioglimento a lui attribuito "sotto la sua esclusiva responsabilità" (come il Premier spagnolo). Nel testo dell'Ulivo lo scioglimento non c'è, con l'argomento che consentirebbe anche a un Premier di sciogliere contro la sua maggioranza. Ma questa eventualità è esclusa in radice da un'altra parte del testo. Infatti, dopo aver previsto la formalizzazione della candidature a Premier ("contestualmente alla pubblicazione del programma elettorale) si precisa che non faccia "oggetto di separata menzione nella scheda elettorale", il che vuol dire che il nome va sulla scheda, ma che non può essere votato a parte. Se non si può essere candidati all'israeliana, cioè separatamente rispetto alla maggioranza, il Premier che sciogliesse contro di essa non sarebbe ricandidato. Quindi lo spauracchio non esiste: l'Ulivo vi ha già posto rimedio, ma non se n'è accorto. E comunque, per assurdo, l'unico effetto negativo sarebbe di andare di fronte agli elettori. In cambio è prevista la seguente norma antiribaltone: "In caso di sfiducia, e su sua proposta, vi sarà lo scioglimento a meno che una mozione costruttiva votata dalla maggioranza iniziale, comunque autosufficiente anche se integrata o eventualmente ridotta, non proponga un diverso candidato". Qui c'è un buco enorme: non si parla del caso più frequente di crisi, quello di dimissioni, quando un Premier vede che la sua maggioranza non lo fa governare (chiedendo verifiche, rimpasti, anche se si guarda bene dallo sfiduciarlo). Ma prendiamo per buona la tesi che sia una dimenticanza e che anche in tale caso si proceda per analogia. Autosufficiente vuol dire che qualsiasi partito che sia determinante per la maggioranza può costantemente minacciare non solo la caduta del Governo, ma anche quella della legislatura. Se a inizio legislatura Prodi ha il 55% dei seggi, Bertinotti con un 6% (o all'opposto Berlusconi con Bossi) il leader della forza più piccola può chiedergli di farsi da parte in favore di un altro Premier o può comunque interdire le sue decisioni più importanti. Eravamo (quasi tutti) partiti per ridimensionare i veti e li abbiamo aumentati. Il vero anti-ribaltone è lo scioglimento, se non possiamo inserirlo meglio non farne di niente, rischiamo solo di peggiorare lo status quo. Si era partiti discutendo se il potere di scioglimento dovesse essere del Premier e/o del Presidente della Repubblica ed ora, di fatto, lo si nega ad entrambi dandolo invece ai segretari dei partiti minori. In questo contesto il tanto declamato potere di revoca del Premier da solo non ha alcun rilievo: verso ministri tecnici o del partito del Premier è praticato già oggi, verso esponenti di altri partiti è impraticabile perché cadrebbe il Governo. Tanto più lo sarebbe dopo quei vincoli antiribaltone.

Seri problemi anche per il Senato: rispetto all'originaria e positiva impostazione (i senatori eletti contestualmente ai Consigli regionali) sembra erroneamente privilegiata la composizione mista (senatori eletti, Presidenti delle Regioni, Sindaci, altri) che finisce per ricomporre i gruppi solo su base politica, perdendo qualsiasi logica territoriale. Tant'è che lo stesso testo dell'Ulivo lo ammette quando prevede ancora l'integrazione di altri rappresentanti delle regioni per eleggere il Capo dello Stato. Ma soprattutto non convincono le funzioni, perché l'area di legislazione paritaria (dove il veto del Senato è imprescindibile) resta genericamente molto ampia, tale da ricomprendere l'intera Finanziaria, con l'obiettivo di fare sponda alla Lega. I difetti sin qui rilevati sono di per sé sufficienti a peggiorare la Costituzione vigente, perché i partiti minori dentro la maggioranza grazie alle norme sul Premierato e vari gruppi, anche di opposizione, in Senato formano una tale costellazione di poteri di veto da rendere ingovernabile il sistema. In un eventuale referendum, sarebbe meglio tenersi la Costituzione che abbiamo.

Valutiamo però, per completezza, anche le altre parti. I contrappesi funzionano abbastanza bene. Ottimo soprattutto l'abbassamento del quorum di validità del referendum, depurato dell'astensionismo fisiologico. Positiva la previsione (sia

pure con qualche timidezza) del controllo preventivo di costituzionalità su richiesta delle minoranze e convincente l'attribuzione alla Corte costituzionale della potestà di decidere, in ultima istanza, sulle controversie relative alla elezione dei membri del Parlamento, su ineleggibilità, incompatibilità e insindacabilità. Due i limiti. Anzitutto la confusione tra Opposizione e altre minoranze e la conseguente timidezza a riconoscere la figura del leader dell'Opposizione (anche in Inghilterra e altrove le forze rappresentate sono più di due, ma ciò non lo impedisce), al posto del quale si prevedono più portavoce. In secondo luogo l'innalzamento generalizzato di tutti i quorum compresi quelli per elezioni di organi di garanzia (Capo dello Stato, Presidenti delle Camere) per i quali senza procedure sussidiarie in caso di blocco, si potrebbero lasciare quelle cariche per lungo periodo vacanti. Anche questo è un problema molto serio.

Quella sul federalismo è invece in assoluto la parte più convincente perché non si limita a opporre alla devolution la pura e semplice difesa del Titolo V, ma individua puntualmente la principale lacuna della riforma dell'Ulivo, l'aver puntato solo su elenchi di materie e sulla distinzione poco gestibile tra principi fondamentali e norme di dettaglio. E' invece utilizzata la competenza concorrente "alla tedesca" (ripresa da Amato anche nel progetto di Costituzione europea) per cui gli elenchi diventano mobili, il parlamento nazionale può intervenire nelle materie regionali "ai soli ed esclusivi fini della tutela dell'uniforme attuazione dei diritti costituzionali e dell'unità economica, giuridica e sociale della Repubblica." Ma, ripeto, nel complesso il rendimento della Costituzione vigente, che sta consentendo già buoni assestamenti, peggiorerebbe. Sempre che entrambi gli schieramenti, dopo aver dato un segnale di buona volontà per il dialogo, non decidano di confermare tale propensione con contenuti più adeguati, magari quelli che erano emersi nelle prime proposte di Premierato.

\* p.a. di Diritto Pubblico Comparato, Univ. Bologna, Fac. Scienze Politiche Forlì - [stefano.ceccanti@libero.it](mailto:stefano.ceccanti@libero.it)