

Punti di discussione evocati dalla riforma costituzionale all'esame del Consiglio dei Ministri

di Roberto De Liso *

La bozza di Lorenzago, sostanzialmente recepita dal Consiglio dei Ministri del 16 settembre u.s., ha già provocato, in questo Forum, alcuni autorevoli ed assai puntuali commenti. Non credo sia opportuno, in questa fase, aggiungere ulteriori osservazioni sulle norme formulate anche per la probabile mutevolezza dell'oggetto, a seguito delle modificazioni che il testo riceverà, nei prossimi giorni, prima della presentazione alle Camere.

Ritengo invece utile ribadire alcune considerazioni, di carattere generale, su tre specifiche questioni: 1) il Senato o la Camera federale; 2) l'interesse nazionale; 3) i poteri del Presidente del Consiglio.

1) Può realmente definirsi camera federale, per quello che oggi significa federalismo negli ordinamenti europei a precedente struttura unitaria e centralizzata, soltanto quella che non risulti da una elezione a suffragio universale e diretto e non abbia pertanto una legittimazione democratica generale.

La Camera federale non può e non deve essere espressione della sovranità popolare ma deve costituire la sede unitaria di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Conseguentemente gli eletti non rappresentano la nazione o la Repubblica bensì le istituzioni da cui promanano ed esercitano le funzioni proprio in virtù di un mandato che può coincidere con un munus di cui siano già titolari ovvero concretarsi nel procedimento di investitura.

Ulteriori conseguenze si hanno sulla votazione e sulla organizzazione dell'Assemblea. Per quanto concerne il voto, la singola istituzione territoriale non potrà esprimere una pluralità di volontà autonome ed al limite discordi; per quanto concerne l'organizzazione gli eletti non potranno organizzarsi in gruppi parlamentari che come tali rispondano a partiti o comunque a posizioni ideologiche, precostituite e generali.

Se queste sono connotazioni imprescindibili per una Camera federale, i poteri ad essa attribuiti potranno certamente incidere sulla legislazione e sull'indirizzo politico, nelle forme e con le modalità costituzionali più varie, ma non potranno mai esprimere, in via definitiva ed autonoma, il potere legislativo generale (legge costituzionale ed ordinaria) ed il potere politico nazionale (voto di fiducia al governo).

Ovviamente le norme costituzionali sono prodotti della storia e degli uomini. Possono quindi riflettere anche esigenze politiche che spingono a commistioni di modelli o a creazione di soluzioni inedite. Non si possono quindi ingabbiare processi e tendenze politiche. Ciò detto non si possono neanche offuscare, in tema di organi costituzionali, profili di teoria generale che poi condizionano ogni ragionamento ulteriore su funzioni e poteri.

Nell'ambito di un sistema fondato sul principio democratico non è ragionevole non imputare poteri legislativi e politici ad un assemblea di rappresentanza generale, così come sarebbe antigiusdico attribuirli ad un organo che tale legittimazione non possiede.

Hanno dunque profondamente ragione quanti in questi giorni contestano che quello delineato nella riforma sia un Senato federale: e ciò non per i poteri attribuiti e per le modalità di funzionamento ma per la scelta, di fondo e consapevole, che vuole conservare entrambe le Camere come espressione della sovranità popolare.

Scelta consapevole e per più motivi.

In primo luogo quello arcinoto che si rifà al tacchino e al pranzo di Natale e quindi alla bassa propensione dei riformatori... ad autoriformarsi; ma anche per una ragione a mio avviso più profonda. Il bicameralismo paritario, nonostante i rilievi critici di lunga data, si è profondamente radicato nella nostra realtà costituzionale. Costituisce infatti una opportuna sede di riflessione e di riesame, concorrendo, talora spesso in modo significativo, all'equilibrio dei rapporti politici, (sede utile sia alla maggioranza per effettuare ricomposizioni politiche al suo interno, sia all'opposizione per meglio articolare la propria azione politica). Peraltro il rilievo critico, ora prevalente, sulla ripetitività dei dibattiti e dei tempi potrebbe trovare adeguata risposta e soluzione in opportune modifiche dei regolamenti parlamentari e della

prassi.

In questi convulsi anni di riforma e di transizione si sottovaluta la portata e la capacità di resistenza di principi e di soluzioni costituzionali adottati nel lontano 1948 dal legislatore costituente. Cioché risultano difficili da adottarsi (o non riescono bene se adottate) riforme che in modo radicale da quel solco troppo si discostano mentre più agevoli appaiono quelle innovazioni che, pur di grande spessore, tuttavia non rinnegano una architettura generale ed una storia costituzionale effettivamente vissuta.

Probabilmente, per parafrasare una nota espressione, "constitutiones non faciunt saltus (a meno che non vi sia una vera ...rivoluzione). Ed allora se l'affezione nei confronti del bicameralismo è tanto forte (e non si vuole un vero Senato federale) perché non riprendere la strada della bicamerale D'Alema che muoveva, nel frattempo, verso la costituzionalizzazione della Conferenza Stato Regioni?

2) Come è noto con la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione è stato sottratto al Parlamento il controllo di merito sulle leggi regionali per contrasto con gli interessi nazionali o con quello di altre Regioni. Augusto Barbera ha anche, con la consueta acutezza, in questo Forum - 9 aprile 2001 - prospettato le possibili interpretazioni di questa scelta. Scelta che tuttavia non pare facilmente reversibile. Infatti l'interesse nazionale riesce ad essere parametro "gestibile" se configurato in termini di legittimità (e quindi affidato ad una Corte Costituzionale). Quando invece confluisce in un giudizio di "merito" (e quindi politico) non sembra praticamente assumibile dalle Camere rappresentative.

E' cosa ben strana e può sembrare anche abdicare ad una essenziale funzione nazionale.

Tuttavia se l'esperienza costituzionale italiana è andata in questa direzione una ragione "forte" dovrà pur esserci.

Probabilmente l'interesse nazionale, quando giocato nei confronti di una legge (ed una istituzione) regionale non può essere interpretato da una semplice maggioranza parlamentare. Troppo forte il fuoco della politica: una maggioranza nazionale di centro-destra (o di centro sinistra) interpreterà, nello stesso modo, l'interesse nazionale nei confronti di una regione di centro-sinistra (o di centro-destra)? E comunque non rimarrà sempre un dubbio? Fino a che punto sono gestibili, in termini politici, conflitti tra istituzioni? Insomma gli interrogativi sono molteplici e l'interesse nazionale da elemento unificante potrebbe, per una paradossale vicenda, rivelarsi un fattore disgregante e di ulteriore lacerazione politica.

Probabilmente sarebbe anche qui saggio confermare la scelta del riformatore del titolo V che prendeva peraltro atto di una ultra decennale prassi costituzionale. Tenendo anche presente che l'interesse nazionale è un limite che difficilmente non trova espressione normativa: nelle norme costituzionale in primo luogo, nelle norme di competenza esclusiva statale nelle materie cd trasversali (es. lett. m, del 2o co. del 117 Cost), nei principi fondamentali dettati nelle materie di competenza concorrente.

In conclusione: l'interesse nazionale non è scomparso e trova, ancor oggi, sia pure in forme diverse un custode nella Corte Costituzionale. Risuscitarlo per affidarlo ad una camera rappresentativa (se pure chiamata federale) è strada che crea più problemi di quanti vuol risolvere; affidarlo, in ultima istanza, al Capo dello Stato sarebbe operazione di schmittiana memoria, che apre scenari confusi i cui esiti non è agevole prevedere.

3) Varie possono essere le modalità con cui si affida al corpo elettorale la scelta, non mediata da altre volontà, del primo ministro.

Tuttavia quando la sua investitura, effettiva e duratura, non dipende dal voto di fiducia delle assemblee parlamentari, quando il programma di governo coincide con quello presentato agli elettori è assai difficile pensare ad un destino del primo ministro disgiunto da quella della o delle Camere elettive.

Se il sistema istituzionale e politico viene indirizzato - e questo sta accadendo nel nostro paese - verso una leadership che costituisce l'elemento di coagulo delle forze politiche e non già il risultato di una intesa e di un programma politico; se l'investitura proviene direttamente dall'elettorato (ed il Presidente della repubblica deve limitarsi ad un ruolo sostanzialmente di registrazione della volontà espressa), il passo ulteriore di mettere nelle mani del capo del governo il potere di scioglimento è un passo assai breve. Di questo bisogna rendersi conto e non possono quindi scandalizzare più di tanto le conclusioni a cui sono giunti disegni di legge e proposte di costituzionalisti. Tuttavia, anche

se breve, il passo è assai ostico.

Infatti se è ragionevole l'an (non possono continuare con pienezza di legittimazione politica le Camere elette contestualmente al primo ministro) resta in discussione il quando ed il quomodo. Se la necessità di affermare un principio anti-ribaltone è ormai opinione largamente condivisa non è detto che al primo ministro vada integralmente consegnato il potere di decidere anche i tempi ed i modi della fine legislatura. Qui vi è una esigenza di garanzia democratica, di parità nella competizione elettorale tra gli schieramenti. Elementi che probabilmente dovrebbero anche far parte di quel capitolo che si denomina Statuto dell'opposizione.

Occorre un arbitro e un procedimento garantito.

Riemerge un fondamentale ruolo del Presidente della Repubblica e dei suoi consiglieri costituzionali: i Presidenti delle Camere.

L'investitura diretta del primo ministro è un mandato pieno da parte degli elettori a governare il paese: ma tale mandato non può contenere anche quello di divenire l'arbitro del gioco politico. Perché mai, ad esempio, il Presidente dimissionario, oltre a determinare lo scioglimento, dovrebbe anche gestire il Governo elettorale?

In questo senso, ricordando un colloquio di alcuni anni fa con Augusto Barbera, potrebbe soccorrere l'art. 52 della Costituzione francese del '46 che, pur prevedendo lo scioglimento governativo, dava al Capo dello Stato la facoltà di nominare Capo del Governo il Presidente dell'Assemblea Nazionale proprio per il periodo elettorale.

Vi è dunque un delicato ruolo di garanzia che in un sistema di equilibrio democratico deve spettare ad altra istituzione. Peraltro interrotto, (o comunque riarticolato) con l'investitura diretta, il continuum tra governo, maggioranza parlamentare e corpo elettorale lo scioglimento può divenire al tempo stesso un'arma per combattere, di volta in volta, la propria maggioranza renitente o l'opposizione troppo riottosa (o in fase di riorganizzazione).

Non vale richiamare l'esperienza anglosassone: troppo diverso è il sistema politico. Il leader laburista o conservatore è certamente colui che porta alla vittoria il suo partito ma non ne diviene il dominus insostituibile, come l'esperienza dimostra.

Il problema attuale del nostro paese è proprio la grande debolezza dei partiti che non sono i veri agenti della coalizione: al contrario derivano la loro forza dal riconoscersi nel leader e dall'inclusione nella coalizione.

Se sembrano giuste ed opportune norme antiribaltone, (proprio perché lo schema parlamentare classico risulta modificato) lo scioglimento "governativo" non solo appare come uno strappo troppo forte rispetto alle norme ed allo spirito della vigente costituzione, ma sembra "forzare" in una direzione di eccessiva personalizzazione e centralizzazione.

Operare in tal senso non sarebbe dunque da "saggi" come non a caso sono stati definiti gli esperti in Cadore riuniti e come dovranno essere, nei fatti e nei prossimi tempi, i legislatori costituiti, che siedono a Montecitorio ed a Palazzo Madama.

* Ufficio di Roma della Regione Campania - uff.roma@regione.campania.it