

Sulla riforma della Costituzione

di Enrico Cuccodoro *

E' possibile evidenziare solo qualche tratto più problematico, fra i molti da porre sul tappeto, della discussione aperta in Parlamento e nel Paese, del disegno di legge di riforma della Costituzione. Questo contestato progetto, da molti veduto come "sghimbescio costituzionale", fattore di gravi alterazioni e contraddizioni, vertenze e conflitti fra organi di vertice, riscrive 53 articoli della Carta. E fa anche parlare di profonde, radicali modificazioni sia dell'impianto, sia della forma di governo esistente finora, con interventi in vigore già dalla prossima legislatura ed altri differiti al 2016 (riduzione del numero di deputati e senatori, contestualità fra Senato federale e Consigli regionali), sempre che il testo, ancorché sia approvato dalle Camere, indenne superi la pronuncia referendaria del popolo.

Il Parlamento, con la sua perfetta gemellarità bicamerale, unicum al mondo, come rappresentanza del popolo in potere di fare le leggi, controllare l'azione dell'Esecutivo, dargli e revocargli la fiducia, non esisterà più. Il Governo decide quali provvedimenti sono indispensabili alla propria linea politica e su di essi chiede il consenso fiduciario. Ove non lo ricevesse può sciogliere la Camera dei deputati. Questa Assemblea che da sola ha pienezza di ruolo politico è virtualmente in grado di sfiduciare il Governo, a patto di aver già individuato, nell'ambito della maggioranza parlamentare, un nuovo Premier in grado di ereditare il consenso maggioritario, senza alcun apporto della opposizione.

Il Primo ministro rafforzato, quasi onnipotente, è eletto direttamente dal popolo in collegamento con i deputati candidati nei collegi. Di conseguenza, il Capo dello Stato gli affida la formazione del Governo, Ministero che si presenta in Parlamento senza necessità di chiedere il voto di fiducia.

Si è osservato come il Premier "dispone del voto dei suoi seguaci, costretti a 'ubbidire', pena lo scioglimento, che può essere ottenuto dal medesimo in qualunque momento e che diventa automatico nel caso in cui dovesse essere approvata una mozione di sfiducia (unico diritto rimasto in capo alla rappresentanza politica, il diritto al suicidio)" (Ferrara). Non esiste, inoltre, in alcun Paese europeo la elezione diretta del Primo ministro, neppure una forma di sfiducia costruttiva da esprimersi solo nell'ambito della maggioranza parlamentare.

Il Presidente della Repubblica, Capo dello Stato eletto dall'Assemblea della Repubblica (art. 83 della riforma) che rappresenta la Nazione "ed è garante della Costituzione e dell'unità federale della Repubblica" (art. 87 della riforma), vede le sue prerogative affievolite come il poter sciogliere la Camera su indicazione del Premier. La sua firma di certificazione diventa atto dovuto, così come per la posizione super partes di garanzia a presidio dell' "unità federale" dello Stato non c'è indicazione di modi e poteri attraverso i quali esercitare dirette forme di intervento presidenziale. L'unica forma di critica possibile che egli ha è il dimettersi dalla carica ricoperta.

Il Parlamento risulta depotenziato in quanto la Camera dei deputati conserva l'indirizzo politico ed il nuovo Senato federale esamina le leggi regionali e la legislazione che interessa le Regioni. A fronte di ogni potenziale conflitto fra le due Assemblee, nel diretto protagonismo dei rispettivi due Presidenti delle Camere, la decisione in merito è rimessa ad un Comitato paritetico dal rilevante impatto politico-istituzionale.

Soprattutto, riguardo alle connessioni di voler esprimere il corpo della Nazione, in una distinta sovranità delle due Camere, si richiama il nodo della volontà popolare mediante l'adozione delle formule ardite di rappresentanza politica, rese più o meno adatte ad alimentare il flusso del processo politico come circuito democratico compiuto del consenso, tali da non apparire inutili esercizi di quella che in dottrina si è già chiamata la sovranità indecisa; davanti al modello caratterizzato dalla frammentazione delle decisioni, nonché dall'esaltazione dei momenti conflittuali fra i poteri dello Stato, fino alla cessione emblematica di peso politico da parte del Legislativo nei confronti dell'Esecutivo, anche deformando l'ufficio monocratico del Capo dello Stato esclusivamente notarile nella propria funzione esponenziale.

Dell'intero progetto di riforma costituzionale all'esame del Parlamento è la trasformazione del Senato in Assemblea delle autonomie territoriali a rappresentare uno dei profili più controversi nel dibattito in corso. Questa seconda Camera, definibile federale solo in senso metaforico, si delinea come un organo ibrido svincolato dal legame fiduciario con il

Governo, ma allo stesso tempo compartecipe delle funzioni parlamentari (iter legis) e con funzioni di rappresentanza degli ordinamenti territoriali, ma parzialmente rappresentativo delle comunità e dei governi territoriali. Si tratta di un disegno complesso e assai macchinoso, che si ripercuote poi sulle forme procedurali e sui tempi di formazione delle leggi, ponendo un'infinità di punti critici, alcuni dei quali di difficile soluzione.

Ultimo, ma decisivo, aspetto delle innovazioni proposte tocca la revisione costituzionale. Il nuovo testo dell'art. 138 riforma quel procedimento per la Costituzione e le leggi costituzionali, consentendo anche ad una semplice maggioranza assoluta di votare, in via definitiva, una modifica costituzionale. La variazione suscita aspre critiche per il conseguente indebolimento del sistema di garanzie costituzionali poste a presidio dei fondamentali principi di democrazia, pluralismo, sovranità popolare e tutela delle minoranze ricondotti sotto l'egida della rigidità della Carta costituzionale ed in particolare della procedura rafforzata prevista dall'attuale art. 138 Cost, valore di fondo nella costruzione dell'ordinamento. Fa discutere la soluzione di abrogare il terzo comma del vigente articolo, che rende ammissibile il referendum quale che sia la maggioranza ottenuta dalla deliberazione legislativa di revisione. In quanto, avrebbe l'effetto di disincentivare del tutto la ricerca di larghe intese e convergenze parlamentari, come invece per ampio consenso meriterebbe sempre una legge di revisione costituzionale. Poiché, il sistema elettorale di prevalente tipo maggioritario permette alla maggioranza di turno di dotarsi di quella forza sufficiente ad imporre i propri intendimenti di riforma. Il pericolo che si corre è così quello di rimettere in discussione le garanzie ed i principi fondamentali dell'impianto costituzionale dello Stato ad ogni cambio di legislatura tramite periodici "colpi di maggioranza", con l'avvicinarsi di continue revisioni costituzionali "secondo il Governo in carica" e la robustezza della sua compagine.

In definitiva, non si comprendono i motivi per cui nessuna forza politica che adesso è in competizione per il potere è in grado di impostare una iniziativa intorno alla quale si possa coagulare correttamente l'attività di indirizzo costituzionale, come la definiva Crisafulli, sfera dove regna, purtroppo, ancora tanta confusione, improvvisazione ed incertezza.

* Professore associato di diritto costituzionale nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Teramo - ecuccodoro@unite.it