

Perché il testo votato alla Camera non può funzionare

di Stefano Ceccanti *

Lo sforzo anticonformista di Carlo Fusaro è encomiabile, ma non coglie il senso complessivo del testo di riforma.

Secondo me c'è, tra i tanti pregi del suo scritto, un errore metodologico, che consiste in un vero e proprio salto.

Fusaro parte dall'idea dei fini che si vogliono perseguire e che costituiscono per ciascuno il parametro, più o meno esplicito, per le valutazioni. Fin qui, dal mio punto di vista (a differenza di vari altri colleghi), nessun problema: è giusto e ragionevole volere per l'Italia un modello di federalismo cooperativo completando la riforma del Titolo Quinto, e quello di forma di governo basato su un Premierato forte, che incentivi governi di legislatura completando la riforma elettorale del 1993, perfezionando il disegno con un equilibrato sistema di contrappesi.

In secondo luogo Fusaro viviseziona i testi, con un utilissimo quanto puntuale esame delle singole disposizioni. Sull'uno o sull'altro giudizio specifico posso avere un'opinione diversa, ma sostanzialmente l'analisi mirata funziona.

A questo punto, però, Fusaro omette un passaggio ulteriore: quello di una valutazione di sistema delle norme rispetto ai fini perseguiti. Esaminate nel sistema, e ragionando anche sulle omissioni, le norme producono un esito chiaro: l'ingovernabilità.

Comincio dal federalismo. Alla Camera la maggioranza aveva cominciato relativamente bene. Riscrivendo l'articolo 117 aveva sostanzialmente svuotato la devolution e corretto verso il centro l'elenco delle materie, specie su energia, infrastrutture e telecomunicazioni. Non che il nuovo elenco fosse risolutivo, anzi la definizione di "esclusive" alle materie della devolution, ora anche nella clausola sui poteri residui, complica ulteriormente il quadro, ma erano state comunque recepite alcune preoccupazioni della Corte costituzionale e di importanti organizzazioni sociali.

Le ulteriori tappe dei lavori parlamentari hanno però più che bilanciato quei primi interventi positivi.

Con i nuovi articoli 120 e 127 la correzione al rapporto centro-periferia è terminata in una probabilissima restaurazione centralista. Alla possibilità di ricorso alla Corte costituzionale, secondo il consolidato ed equilibrato processo di fronte al giudice terzo, si aggiungono ora la riproposizione rafforzata della clausola di interesse nazionale con la quale il Parlamento in una solenne seduta comune può distruggere le leggi regionali (come di fronte a una procedura così solenne la Corte potrebbe poi dar torto ai parlamentari? Se lo facesse si andrebbe evidentemente allo scioglimento di una Camera così sconfessata) e un'amplessissima clausola di supremazia, in nome della quale, così com'è scritta, lo Stato può intervenire su tutto per i più vari motivi. Non è del resto un caso se a fianco di questi interventi sulla Costituzione formale si accompagnino interventi piuttosto discutibili sugli Statuti regionali: si impugnano quelli delle Regioni di colore politico opposto (Toscana, Umbria, Emilia), mentre si lascia passare quello della Regione Lazio, approvato in modo manifestamente irregolare, come ha inoppugnabilmente dimostrato Emanuele Rossi in questo forum. Resta solo l'eccezione Calabria, ma quella era proprio poco difendibile, come rivelato ex post dalla sentenza della Corte.

Rispetto al Premierato, il testo stabilizza sì la maggioranza per la legislatura, ma coi paradossi per cui un Premier con pochissimi deputati che continuino ad appoggiarlo finisce col rendersi insostituibile impedendo l'ascesa di un successore e, per altro verso, in modo ancor più probabile, segretari di piccoli partiti possono minacciare non solo la crisi di Governo, ma quella della legislatura. Viene costituzionalizzata una stabilità fondata sui ricatti reciproci all'interno della maggioranza vincente, una somma di poteri di veto. La lunghissima verifica dei mesi scorsi viene quindi resa un dato permanente, quando invece le opposizioni avevano proposto una soluzione ben più razionale per cui il Capo dello Stato avrebbe dovuto valutare se un Governo nato nel corso della legislatura fosse coerente coi risultati elettorali e col programma del Governo che l'aveva iniziata. Due parametri ben oggettivabili, gli stessi che il Presidente portoghese Sampaio, interpretando la sua Costituzione ha utilizzato nel caso della successione a Premier dopo le dimissioni di Barroso, negando lo scioglimento al suo partito di provenienza, i socialisti. Infatti vi era continuità di maggioranza rispetto ai "risultati elettorali" a cui è sempre vincolata la nomina del Premier, anche in corso di legislatura (ex art. 187

Cost.), ed il Presidente ha altresì verificato la stretta continuità di programma.

Se la cosa finisse qui, potremmo concludere che il danno è comunque ridotto. Tutto converge però nel vero buco nero, il procedimento legislativo, in cui il Senato, pur perdendo la fiducia, mantiene un potere di veto pressoché totale sulle leggi. Resisi conto del problema, per non cadere nella Scilla di un Senato dove non si può porre la questione di fiducia e che non si può sciogliere anticipatamente, si è però finiti in una pericolosa Cariddi. Si è inserito il Capo dello Stato nello snodo decisivo del sistema, dandogli un potere di piena discrezionalità politica: egli può consentire al Governo di superare l'ostacolo del Senato, decidendo sovranamente se una legge sui principi fondamentali delle materie concorrenti è o no essenziale per l'attuazione del programma o per l'esercizio di poteri sostitutivi. Gli esiti possibili sono tre: o si realizzano intese sotterranee tra Quirinale e maggioranza eludendo il principio di responsabilità; o il Presidente avalla l'iniziativa del Governo, anche perché, avendo un potere del genere, una maggioranza parlamentare eleggerebbe un Presidente amicissimo del Premier (Fusaro critica quel potere, ma non facendo una valutazione di sistema gli sfugge la retroazione sull'identikit dei candidati); oppure, magari perché nel frattempo c'è stata un'alternanza di governo, si rifiuta. Non è affatto improprio, pur in assenza di elezione diretta, parlare di possibile e problematica "coabitazione". In questo terzo caso è evidente che un Governo che si senta paralizzato nell'approvare una legge che ha solennemente dichiarato come necessaria per il suo programma, non può che dimettersi e andare a uno scioglimento anticipato. Le elezioni sarebbero così anche un giudizio popolare sull'operato del Capo dello Stato. Ciò ricorda le delicatissime vicende di Mac Mahon nella III Repubblica francese con lo scioglimento del 1877, anche se in questo caso la prova del consenso popolare sarebbe azionata dal Governo. Anche per il Capo dello Stato nostrano varrebbe, di fronte a un Governo confortato dalle urne, il dilemma di allora, "ou se soumettre ou se demettre".

Prima ancora di giungere a questo stadio (che è potenzialmente paralizzante sia nel rapporto Governo-Capo dello Stato sia in quello centro-periferia), potrebbe essere fallita la procedura di decisione sul procedimento legislativo da adottare. Infatti, prevedere il consenso dei Presidenti di entrambe le Camere o di un comitato paritetico, appare fatta apposta per impedire decisioni, per bloccarsi a vicenda, oppure per raggiungere accordi non trasparenti, disponendo del tutto di un potere di interpretazione senza limiti della Costituzione. Infatti si prevede che le decisioni dei Presidenti e del Comitato non siano sindacabili in alcuna sede, creando una "zona franca" al riparo della Corte costituzionale, in violazione evidente dei principi supremi dell'ordinamento. Spesso queste violazioni sono ricostruite un po' a sproposito, ma qui dubito che si possa negare.

Che molte decisioni finiscano per scaricarsi sui Presidenti o sul Comitato è inevitabile, giacché la soluzione individuata secondo la quale un disegno di legge non potrebbe "contenere disposizioni relative a materie per cui si dovrebbero applicare procedimenti diversi" è del tutto illuministica, da gride manzoniane. Le materie individuate dall'art. 117 e ulteriormente complicate dall'incrocio con l'art. 70 non possono essere facilmente separabili in compartimenti stagni. Figurarsi se con un diktat di poche parole è possibile far scomparire questo modo tradizionale di fare leggi che è reso necessario dalla realtà.

Infine il merito di un'analisi sistematica è anche quello di rilevare le omissioni: che dire del mancato abbassamento del quorum per il referendum, che a mio avviso è forse la norma più rilevante per potenziare l'opposizione in raccordo col corpo elettorale e da rappresentare così un serio deterrente per le maggioranze pro tempore, se anche riuscissero a liberarsi (temporaneamente) dei poteri di veto?

Per queste ragioni dubito che ci si possa esimere, in nome della condivisione dei fini, da una seria bocciatura dei mezzi.

* Professore straordinario di diritto pubblico comparato, Università di Roma "La Sapienza" - stefano.ceccanti@libero.it