

## Una riforma pasticciata

di Augusto Barbera \*

Quale giudizio dare sul testo appena approvato dalla Camera dei deputati? I lettori del Forum hanno avuto la possibilità di seguire i (convulsi) lavori di Montecitorio attraverso il "Diario" (per il quale mi congratulo con i redattori che a Roma e a Bologna hanno contribuito a confezionarlo e metterlo in rete) . Il nostro auspicio è che si approfondisca un confronto pacato, aperto a tutti i colleghi, nel Forum e nei "Quaderni".

Qui mi limito a riprendere alcune mie personali opinioni, che già in modo meno organico ho avuto modo di esprimere in alcune interviste.

Il centro sinistra presenta questo testo come l'anticamera della dittatura, il modo per rafforzare in modo patologico la funzione di governo; il centro destra ribatte che è un modo per rafforzare in modo fisiologico la funzione di governo. Il centrosinistra parla di "premierato assoluto" il centro destra di "premierato forte". Hanno torto – io credo - entrambi: il Premier è ostaggio della minoranze della sua maggioranza e il suo governo non ha gli strumenti per orientare in modo efficace il processo legislativo . Il centro destra dice che finalmente si avvia il federalismo, il centro sinistra ribatte che l'Italia sarà spaccata in due. Anche qui hanno torto entrambi: la "devolution" del Ministro Calderoli è lontana dal distruttivo disegno iniziale ed è molto (forse fin troppo) attenta alle ragioni dell'unità nazionale.

Vediamo intanto il primo punto. Dietro questo testo – come è noto - si intravede il passaggio a un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza per cui la quota proporzionale passerà dal 25 % a circa l'80%. Si può anche ritenere ineluttabile questo esito – su cui una parte del centrosinistra da tempo mostra di essere d'accordo - ma come evitare che la conflittualità oggi determinata dal 25% di quota proporzionale non subisca una accentuazione con la crescita della quota proporzionale (magari resa più distruttiva con la introduzione delle "preferenze") ? Come sarà possibile mantenere la compattezza bipolare delle coalizione senza dare allo stesso quella possibilità di minacciare credibilmente il ricorso anticipato alle elezioni?

La strada era stata inizialmente trovata (sia nei testi della maggioranza che nel progetto Tonini) nel potere del Premier "sotto la sua esclusiva responsabilità" di chiedere al Presidente della Repubblica il ricorso anticipato alle urne. E' il potere che, con procedure diverse, possiede (lo ripeto anche per qualche collega costituzionalista o politologo che nega l'evidenza, in buona o cattiva fede) il Premier inglese o quello tedesco o quello spagnolo o quello svedese.

Ma i senatori del centrosinistra, sulla base della tormentata "bozza Amato" concordata fra i gruppi di opposizione, hanno suggerito un emendamento in base al quale tale richiesta può essere bloccata dalla elezione di un nuovo Premier ma solo – questa la stramberia – da parte della maggioranza cui era inizialmente collegato che "rappresenti la maggioranza assoluta della Camera" . Non solo ma – come hanno aggiunto i deputati del centrodestra - se una mozione di sfiducia sarà respinta con il voto determinante di parlamentari che non facciano parte della maggioranza iniziale il Premier è costretto a dimettersi e si scioglieranno le Camere.

Il potere di scioglimento, dunque, non appartiene al Premier, come in altre democrazie europee (Regno Unito o Svezia) ma, in definitiva, allo stesso Parlamento, come nei regimi assembleari . In altri Paesi (Spagna e Germania) è previsto che lo scioglimento sia bloccato dalla elezione di un nuovo Premier ma prescindendo dalla composizione iniziale della maggioranza. L'obiettivo è stato per alcuni quello di frenare il Premier, per altri quello di evitare gli ormai improbabili ribaltoni , il risultato è che, rendendo necessario il voto di una parte anche marginale della maggioranza, si rischia o di aggravare i mali antichi (i poteri di veto di minoranze interne alla maggioranza) oppure di rendere il Premier inamovibile grazie a una pattuglia di fedelissimi . In ogni caso è ammissibile in base ai classici principi del costituzionalismo che i voti dei parlamentari non siano uguali ma abbiano un peso diverso, legato alla iniziale appartenenza ad una specifica maggioranza? La conclusione è comunque un premier debole e ingessato.

Ma a sinistra si insiste: "il Premier avrebbe più poteri di Bush e Blair senza i contropoteri degli stessi". Evidentemente si ignora che Blair fissa per norma regolamentare l'ordine del giorno di Westminster e Bush può opporre un veto (quasi impossibile da superare) a qualunque legge mentre il Premier italiano potrà subire veti e condizionamenti di ogni

genere, ivi compresi quelli del Senato e del Capo dello Stato.

Il governo infatti sarà fortemente condizionato e indebolito dal Senato federale, vale a dire da una Camera non in sintonia con il governo per tre motivi: perché presumibilmente eletta con la proporzionale (e non potrebbe essere diversamente); perché eletta in un periodo non coincidente con la elezione della Camera politica e non soggetta a scioglimento anticipato; perché non legata da un rapporto fiduciario con il governo. Anzi potrebbe essere in essa prevalere l'opposizione al governo in carica. Nonostante questo il Senato avrà poteri di decidere definitivamente in importanti materie e avrà comunque, in vario modo, poteri di veto nei confronti del programma di governo (e quindi sarà una formidabile sede di equivoca consociazione). Tale veto potrà essere attenuato solo se in soccorso del Premier verrà il Capo dello Stato (sic!) che dovrà valutare (in che modo e in che forme?) se una norma sia essenziale per il programma di governo.

In nessun Paese a regime federale – sottolineo nessuno - accade una simile aberrazione: nella Germania federale il Bundesrat (la più forte camera federale europea ) ha solo il potere di emendare progetti del Governo, ferma restando – dopo un tentativo di conciliazione - l'ultima parola alla Camera politica, vale a dire il Bundestag (tranne limitati poteri del Bundesrat per ciò che concerne la ripartizione di alcuni tributi fra centro e periferia).

Da anni si proclama – da destra e da sinistra - l'esigenza di superare il pesante e anomalo bicameralismo italiano, di semplificare il processo decisionale ma il risultato della riforma sarà un'inedita anomalia: sette tipi di procedimento legislativo a seconda delle materie trattate. Ciò non potrà non provocare un pesante conflitto di competenza fra le due Camere, che si verrà ad aggiungere ai conflitti fra Stato e Regione che ingolfano la Corte costituzionale e che hanno per oggetto proprio la individuazione e delimitazione delle materie (anche se il testo definisce "insindacabile" la risoluzione del conflitto tentata dai Presidenti delle due Camere, assistiti da una commissione paritetica).

Ma qui non siamo neanche di fronte a una Camera federale: contestato dai Presidenti delle Regioni (che hanno preteso la costituzionalizzazione della Conferenza dei Presidenti) esso non rappresenta le Regioni ma sarà formato da ex parlamentari o ex amministratori locali eletti nella Regione. Buona la coincidenza temporale con le elezioni regionali ma basta a fare definire "federale" un tale consesso? Non sarà piuttosto una assemblea di notabili che, come il Senato regio , "non farà crisi" ( secondo l'antica espressione di Agostino De Pretis) ma che – peggio - sarà in grado di paralizzare la funzione di governo?

Veniamo al secondo punto. "Finalmente la devolution" esulta la Lega (e il centro-destra fa coro a denti stretti). "L'Italia verrà spaccata in due" (o in venti) ribatte il centrosinistra. Nulla di tutto questo: la polizia trasferita alle Regione è quella amministrativa regionale e locale (praticamente la stessa competenza cioè che le Regioni esercitano dal 1972 ); la sanità e la scuola sono, per fortuna, in vario modo ricondotte alle "leggi generali della Repubblica" con norme furbastre (mix di centralismo pasticciaccio e di devolution disinvolta) destinate non a spaccare il Paese ma a complicare la vita dei legislatori, degli amministratori e dei giudici (dai Tar alla Corte costituzionale). E per di più tutte le competenze legislative sono sottoposte al limite dell'interesse nazionale e alla possibilità che il legislatore approvi testi a tutela dell'"unità giuridica ed economica del Paese" .Viene inoltre espunta dal testo del 2001 la possibilità che singole regioni assumano un regime differenziato di competenze (il c.d. sistema spagnolo che parte degli spagnoli vorrebbe ripudiare e che può causare seri aggravi di costi, mantenendo strutture centrali solo perché 1 o 2 regioni non si prendono una competenza).

Dirò di più ( e sollecito smentite al riguardo): il testo predisposto da un Ministro della Lega è complessivamente più unitario – per fortuna – rispetto al testo approvato nel 2001 dal centrosinistra. Come è noto, solo la assunzione da parte della Corte costituzionale di compiti impropri sta contenendo i danni provocati dalla allegra generosità di quel testo. E nel centro sinistra si altera la verità dicendo che il testo approvato in tutta fretta fosse quello a lungo discusso nella Bicamerale: mi limito a ricordare che il testo approvato dalla Bicamerale prevedeva la tutela da parte della legge statale di "preminenti e imprescindibili interessi nazionali"; non attribuiva alle Regioni ma allo Stato - come buon senso vuole e come non volle l'affrettato legislatore neocostituente - le "grandi reti di trasporto" e la "produzione, il trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (sic:nazionale!); non consentiva inoltre, a differenza del testo del 2001 un assetto delle competenze differenziato fra Regioni (che avrebbe portato a un'Italia a due velocità).

In breve. Siamo di fronte a un progetto che fin dalla prima versione ho definito "schizofrenico" (in Quaderni costituzionali 4/2003), pericoloso sì per la democrazia, ma non perché punti a una "dittatura del governo" ma perché paralizza la funzione di governo e complica invece di semplificare i livelli di governo. L'ingovernabilità che necessariamente discenderebbe dall'aggravarsi implosivo del sistema sarebbe colmato da poteri che si affermerebbero fuori da ogni

regola. Eppure i due schieramenti si distribuiscono le parti in commedia facendo credere che la funzione di governo sarà rafforzata, in modo fisiologico secondo il centro-destra, in modo gravemente patologico secondo il centro-sinistra .

\* P. o. di Diritto costituzionale, Università di Bologna – [augusto.barbera@unibo.it](mailto:augusto.barbera@unibo.it)

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali

