

Metodo, contenuti, prospettive della riforma costituzionale

FRANCESCO DAL CANTO – EMANUELE ROSSI

I prossimi 25 e 26 giugno saremo dunque chiamati a votare per il referendum sulla riforma costituzionale approvata dal Parlamento nel corso della legislatura che si è da poco conclusa.

Con un solo “sì” o con un solo “no” dovremo esprimere il nostro assenso o il nostro dissenso nei riguardi di una legge di revisione costituzionale che tocca ben ottantacinque articoli, su centotrentanove, della Costituzione italiana. Nel nostro ordinamento, infatti, a differenza di quanto accade in alcune esperienze straniere, non sono previste procedure diversificate a seconda che si intenda realizzare una modifica puntuale di una singola disposizione costituzionale ovvero una riforma organica di intere parti della Carta fondamentale; in particolare, nel nostro ordinamento non è possibile evitare di porre l’elettore di fronte alla scelta, assai difficile, di accettare o respingere in blocco il pacchetto di riforme, senza possibilità di distinguo, senza possibilità di selezione.

La conseguenza di ciò, ci pare, è che il parametro di valutazione che deve guidare l’elettore non può che essere altrettanto complesso: da una parte, esso non potrà che far leva sul “metodo” attraverso il quale si è giunti a formulare la proposta di modifica della Costituzione; dall’altra, esso non potrà che riguardare lo “spirito complessivo” di tale riforma, la direzione di massima (sempre che ne esista una) verso la quale sono rivolti i suoi contenuti più significativi ed innovativi.

Il metodo

Il “metodo” con il quale si è giunti all’approvazione della legge costituzionale è assai importante, dunque, in quanto è forse proprio valutando que-

sto aspetto che ogni elettore dovrebbe decidere il proprio orientamento (ovviamente nell’augurabile ipotesi, che peraltro quasi certamente non si realizzerà, che la decisione non sia presa sulla base soltanto dell’appartenenza partitica). Ed il metodo seguito dalla maggioranza che l’ha approvata non può certo lasciare soddisfatti coloro che abbiano a cuore il valore della Costituzione come patto condiviso e insieme di regole fondamentali che disciplinano la lotta politica e non ne sono, al contrario, strumento di realizzazione.

La riforma in questione, infatti, è stata concepita ed è stata tutta condotta, fino al suo esito finale, come una partita tutta interna alla maggioranza di governo, mediante accordi e compromessi (talvolta anche faticosi) al proprio interno, e senza sforzi effettivi di ricerca di un consenso più ampio sui suoi contenuti. Né si può dire che si sia ricercato un consenso nell’ambito della comunità scientifica dei giuristi o, più specificamente, dei costituzionalisti: non solo infatti la proposta iniziale è stata partorita da quattro “saggi” (i senatori Andrea Pastore, FI; Domenico Nania, An; Roberto Calderoli, Lega Nord; Francesco D’Onofrio, Udc) per i quali l’appartenenza politica, perlomeno in quella circostanza, era sicuramente prevalente rispetto alle competenze scientifiche; ma anche nei successivi mesi (ed anni) non si è mai ritenuto opportuno organizzare un incontro di studio nel quale confrontare la proposta con dei “tecnici” che potessero offrire delle indicazioni. L’unico momento di ascolto della comunità scientifica è consentito in “audizioni” che sono state organizzate in Parlamento: e tuttavia, leggendone i resoconti, risulta del tutto evidente che esse hanno rappresentato soltanto un’operazione di facciata, perché di quanto espresso dagli esperti indicati non si è tenuto alcun conto. E neppure vi è stata una condivisione effettiva nei partiti della maggioranza (intendendosi per partiti non soltanto i vertici nazionali, ma anche i quadri intermedi, i rappresentanti locali, gli iscritti, i simpatizzanti, ecc.): a quanto si è appreso, nessun partito ha organizzato convegni sul tema, né ha dato spazio nei propri congressi alla riforma costituzionale. Tutto si è limitato ad accordi e mediazioni tra poche persone, confermandosi per tale via, ancora una volta, la dimensione ormai meramente oligopolistica dei partiti nel nostro contesto sociale (sia a destra come a sinistra, sia chiaro).

Venendo ai lavori parlamentari, va ricordato che il testo predisposto dai quattro saggi sopra indicati in una manciata di giorni di ritiro in una baita di montagna (da cui il nome di “bozza di Lorenzago”), successivamente rivisto e concordato dai partiti della maggioranza (nel senso appena indicato), è stato poi approvato dal Governo e da questi presentato al Senato, che l’ha ap-

provato con il solo voto favorevole della maggioranza e con un patto forte di coalizione, che di fatto impediva agli stessi senatori della maggioranza di dissentire (fino a “minacciare” il ricorso al voto di fiducia).

Alla Camera il testo è stato rivisto: ma non, come ci si sarebbe potuti aspettare, su iniziativa dei parlamentari di opposizione, e nemmeno di quelli della maggioranza, ma su preciso input –ancora una volta- di accordi tra i vertici dei partiti, dai quali è uscito un nuovo testo, significativamente diverso da quello approvato dal Senato. Così che i deputati si sono ritrovati a discutere di una proposta “nuova”, e questa hanno diligentemente approvato, così come i senatori ne avevano approvata un’altra significativamente diversa senza battere ciglio. Alla fine della discussione, nella quale i membri della maggioranza in linea di massima si sono astenuti dall’intervenire e si sono limitati a votare, la riforma è stata approvata con 295 voti a favore, tutti della maggioranza, e 202 contro. Nelle successive tre votazioni (due al Senato ed una alla Camera, sullo stesso testo già approvato dalla Camera e senza alcuna modifica) l’opposizione è rimasta compatta nel votare no alla riforma, ed anche alcuni esponenti della stessa maggioranza hanno votato contro.

A fronte di questo, occorre dire che il principio secondo cui su una modifica della Costituzione debba raggiungersi un consenso più ampio di quello assicurabile dalla maggioranza di governo, non era mai stato violato in concreto fino alla decisione da parte della coalizione al governo nella XIII legislatura (di centro-sinistra) di approvare a maggioranza la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione (poi approvata dagli elettori mediante referendum). Ed è a questo precedente che si sono rifatti, per giustificare il proprio comportamento, gli autori della riforma attuale: come ha ad esempio affermato il prof. Paolo Armaroli, professore di diritto e già deputato di Alleanza nazionale, «sarebbe stato auspicabile un largo concorso che però non c’è stato neppure cinque anni fa quando il centro-sinistra approvò per pochi voti di maggioranza la riforma del “titolo V”».

Sinceramente ci pare che questa giustificazione abbia le gambe assai corte. In primo luogo è evidente a tutti che non si può prendere a giustificazione un errore per commetterne altri e più gravi: se è stato un errore quello compiuto dalla maggioranza di centro-sinistra nel 2001, questo non giustifica una diversa maggioranza (se non sulla base di una legge del taglione rozza applicata al piano politico-istituzionale) a comportarsi nello stesso modo ed anzi peggio. In secondo luogo la giustificazione rivela tutta la sua natura di mero pretesto se si considera che la riforma del 2001 (che pure, a nostro parere, è stato grave errore approvare a maggioranza) era assai limita-

ta rispetto a quella attuale (circa un quinto in termini quantitativi, ancora meno in termini di importanza) e riprendeva, inoltre, una proposta che era stata votata (anche dal centro-destra) in sede di Commissione bicamerale D’Alema, e che andava nel senso, a parole da tutti auspicato, del rafforzamento delle autonomie territoriali.

Per concludere questa parte, può dirsi dunque che per chi ha a cuore la Costituzione come patto condiviso, contenente le regole del gioco che tutti devono accettare e nessuno può imporre agli altri, il metodo seguito per questa riforma pare un motivo assai forte per respingere la proposta in sede referendaria.

La forma di governo

Venendo al piano dei contenuti, la riforma approvata dal Parlamento tocca, tra i suoi vari aspetti, anche quello relativo alla cosiddetta forma di governo, vale a dire le regole che disciplinano i rapporti tra gli organi supremi dello Stato: Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica ecc.

La legge costituzionale tende a sostituire all’attuale forma di governo parlamentare una sorta di premierato, un sistema in cui molta parte del potere sostanziale è concentrato nelle mani del capo del governo (che, a differenza dei regimi presidenziali, non sarebbe anche Capo dello Stato). Questi verrebbe infatti eletto in modo più o meno diretto dal corpo elettorale: si stabilisce al riguardo che la nomina del Primo Ministro (definizione che sostituirebbe l’attuale di “Presidente del Consiglio dei Ministri”) spetti ancora al Presidente della Repubblica, ma la “candidatura” a tale carica «avviene mediante collegamento con i candidati ovvero con una o più liste di candidati all’elezione della Camera dei deputati, secondo modalità stabilite dalla legge». Inoltre, si rinvia a una legge che «disciplini l’elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo Ministro».

In verità, la proposta va oltre, prevedendo un “premierato assoluto”, con un’evidente analogia con i poteri monarchici dell’*ancien régime*: si stabilisce infatti che una volta nominato il Primo ministro non dovrà ricevere la fiducia da parte del Parlamento, ma gli sarà sufficiente presentare alla Camera dei deputati il suo programma di legislatura e la composizione del Governo. Su tale programma la Camera voterà; non sono precisate le conseguenze di un eventuale (ma assai improbabile) voto contrario. L’unica ipote-

si realistica è che il Primo ministro possa modificare qualcosa e ritornare alla Camera: ma neppure può escludersi che, malgrado il voto contrario sul programma, il Primo ministro decida di andare avanti comunque (fino a che il Parlamento non gli voti una mozione di sfiducia). Solo come ipotesi estrema potrebbe poi ipotizzarsi lo scioglimento della Camera e il ricorso a nuove elezioni. In ogni momento la Camera può votare la sfiducia al Governo: ma in tal caso alle dimissioni del Primo ministro seguirebbe necessariamente lo scioglimento della Camera, senza che il Presidente della Repubblica possa tentare di risolvere diversamente la crisi.

Non sempre, tuttavia, la sfiducia al Governo comporta lo scioglimento della Camera. Quest'ultima infatti può votare, insieme alla sfiducia al Governo in carica, la fiducia a un diverso governo: a condizione, però, che a votare questa mozione "doppia" (sfiducia e fiducia insieme) siano «i deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera». Si vuole cioè evitare il "ribaltone", ma con una previsione che lascia molti margini di dubbio sulla concreta applicabilità (qual è la "maggioranza espressa dalle elezioni"?), oltre che sulla compatibilità con altri principi costituzionali, in primis l'autonomia del Parlamento e il divieto di mandato imperativo sancito come garanzia per ogni parlamentare.

Sul piano dell'attribuzione dei poteri, al Primo ministro ne verrebbero attribuiti molti di più rispetto a quelli previsti dalla Costituzione vigente: in particolare, a lui spetterebbe la nomina e la revoca dei ministri, senza più possibilità di partecipazione del Capo dello Stato alla composizione del governo; a lui spetterebbe il compito di "determinare" (anziché "dirigere", come oggi) la politica del Governo: ed è evidente il significato di tale mutamento, che riduce gli spazi della collegialità in Consiglio dei ministri a vantaggio della personalizzazione del potere individuale. Anche nei confronti del Parlamento, e al di là del rapporto di fiducia, la riforma aumenterebbe i poteri del Governo: si prevede infatti che «il regolamento della Camera garantisce le prerogative del Governo e della maggioranza». La programmazione dei lavori cioè dovrà essere definita in larga misura dal Governo, con un ruolo residuale del Parlamento.

In definitiva, la riforma costituzionale tende a modellare il livello nazionale in modo analogo a quanto stabilito da alcuni anni in comuni, province e regioni, attribuendo al Governo una sorta di investitura popolare diretta (secondo forme e modi in verità non specificati, e che quindi potrebbero anche essere realizzati in modi differenti); rafforzando inoltre l'esecutivo a

scapito dell'assemblea elettiva; e, infine, all'interno dell'esecutivo attribuendo una posizione di assoluta preminenza al Primo ministro, facendo dei ministri una sorta di suoi collaboratori. Infine, verrebbe ridotto fino quasi all'annullamento il potere di influenza del Capo dello Stato, compromettendone la funzione di garante del corretto equilibrio tra i poteri.

Per tali ragioni, questa parte della riforma pare la più pericolosa. Né si potrebbe obiettare che essa tende a ricalcare l'esperienza regionale, provinciale e comunale di questi ultimi anni: al di là infatti di ogni valutazione dei risultati di quell'esperienza, ben diversa è comunque la valenza politica e di tutela dei diritti dei cittadini tra l'ordinamento statale e gli altri ordinamenti. Benché lo Stato abbia perso il monopolio della sovranità e delle competenze, tuttavia esso resta l'ordinamento a cui fa capo la salvaguardia dei principi e la tutela dei diritti della collettività; ciò esige che la sua guida sia democraticamente garantita al massimo livello.

Il Senato "federale"

Il testo di revisione costituzionale è stato presentato all'opinione pubblica come un importante passo verso un sistema più marcatamente regionale, e quindi federale. Le principali innovazioni sono rappresentate dalla creazione di un Senato che viene denominato espressamente "federale" e dal trasferimento di ulteriori competenze legislative (*devolution*) alle regioni.

Il primo obiettivo, in particolare, dovrebbe trasformare la seconda camera in un organo rappresentativo delle regioni, con il passaggio da un bicameralismo paritario (con le due camere che svolgono lo stesso ruolo) a uno di tipo diseguale (con le due camere che hanno legittimazione e compiti differenziati). In verità è sufficiente una sommaria lettura del testo di riforma per concludere come esso rappresenti un tentativo per lo più simbolico, con un Senato ridotto, come si è detto, a organo «senz'anima e senza vocazione».

Le soluzioni innovative attraverso le quali il legislatore costituzionale intende portare in Parlamento la voce delle autonomie territoriali sono principalmente tre:

1) i senatori sono eletti in ciascuna regione «contestualmente all'elezione del rispettivo Consiglio regionale»;

2) all'attività del Senato partecipano, senza diritto di voto, «rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali»;

3) sono eleggibili a senatori soltanto gli elettori che «hanno ricoperto o ricoprono cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali, all'interno della Regione, o sono stati eletti senatori o deputati nella Regione o risiedono nella Regione alla data di indizione delle elezioni».

Quanto alla necessaria contestualità dell'elezione dei senatori di una regione con quella del rispettivo Consiglio regionale (punto 1), tale soluzione è parsa funzionale all'obiettivo di attrarre le questioni regionali, e dunque gli interessi delle comunità locali, nella campagna elettorale nazionale; ma non è difficile prevedere che la stessa possa condurre ad esiti diametralmente opposti e che quindi si realizzi una vera e propria "nazionalizzazione" delle elezioni regionali. Tale prospettiva appare ancora più realistica se si tiene conto che le "disposizioni transitorie" contenute nel testo di revisione stabiliscono che, in occasione dell'avvio del nuovo Senato federale, la legislatura di ciascun consiglio regionale si interrompa in modo da consentire la coincidenza tra elezioni regionali e senatoriali, con conseguente rinnovazione contestuale dell'intero senato.

Per quanto riguarda la partecipazione (punto 2), senza diritto di voto, all'attività del Senato dei rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali, se da una parte essa mira a realizzare una più ampia rappresentanza degli interessi territoriali, dall'altra sembra lasciar trasparire l'implicito riconoscimento della non idoneità del Senato federale, nella sua composizione ordinaria, a svolgere in modo adeguato il ruolo di cassa di risonanza di tali interessi.

Quanto infine al requisito (punto 3) riguardante il necessario collegamento con il territorio del candidato alla carica di senatore, è davvero difficile convincersi che esso possa essere assicurato dalla mera circostanza che egli abbia ricoperto in passato cariche pubbliche nella regione, o che sia stato eletto parlamentare in precedenti legislature nel territorio regionale, oppure, in modo ancora più marcato, che vi risieda «alla data di indizione delle elezioni». Si tratta di requisiti che niente hanno a che vedere con l'esigenza di rinsaldare il rapporto tra Stato e regioni e assicurare la rappresentanza territoriale.

Per completare il quadro delle peculiarità del nuovo Senato, merita un cenno sia il venir meno del rapporto fiduciario tra quest'ultimo organo e il Governo, sia il diverso coinvolgimento dei due rami del Parlamento nello svolgimento della funzione legislativa. Riguardo allo sganciamento del Senato federale dal circuito fiduciario, si tratta di una scelta in sintonia con i modelli adottati nella maggior parte degli ordinamenti stranieri realmente

federali. Tale scelta, tuttavia, nel contesto normativo appena descritto – dove i senatori, proprio come oggi, rappresentano, al pari dei deputati, non la rispettiva regione ma «la Nazione e la Repubblica» – finisce per non trovare una grande giustificazione e apparire una sorta di omaggio all'etichetta.

La *devolution*

Veniamo dunque alla *devolution*. L'assetto vigente (art. 117 della Costituzione), introdotto con la riforma costituzionale del 2001, prevede un criterio di ripartizione della competenza legislativa tra Stato e regioni che si caratterizza per tre diverse ipotesi: spetta in via esclusiva allo Stato la regolamentazione di una serie di ambiti precisamente individuati; spetta all'intervento congiunto dello Stato e delle regioni (il primo fissa i principi fondamentali, le seconde le norme di attuazione) la disciplina di un secondo elenco di settori; infine, sono lasciate alla potestà esclusiva delle regioni tutte quelle materie non comprese nei due elenchi ora richiamati.

La riforma si propone di modificare il criterio di ripartizione suddetto semplicemente integrando i "vecchi" cataloghi di materie con un nuovo elenco di settori, questi ultimi interamente "devoluti" alla competenza legislativa delle regioni. Queste nuove materie, che vengono individuate attraverso una sorta di "ritaglio" da altre già previste, sono l'assistenza e l'organizzazione sanitaria, l'organizzazione scolastica, la gestione degli istituti scolastici e di formazione, la definizione della parte dei programmi scolastici di interesse regionale, la polizia amministrativa locale. In realtà lo Stato, malgrado le apparenze, non fa molti passi indietro rispetto alla situazione attuale: deve infatti notarsi come il carattere esclusivo della competenza regionale così concepita debba essere bilanciato con il carattere altrettanto esclusivo della competenza statale su materie contigue o trasversali, quali le «norme generali sulla tutela della salute», la determinazione dei «livelli essenziali delle prestazioni», ovvero i «principi fondamentali in materia di istruzione».

A ciò si può aggiungere, questa volta in senso senz'altro sfavorevole nei confronti delle regioni, che la riforma attribuisce (art. 127) al Parlamento nazionale l'enorme e indefinito potere di tutelare l'«interesse nazionale» della Repubblica – concetto già presente nella Costituzione del '48, poi soppresso con la riforma del 2001, ed ora nuovamente introdotto, ancorché in

forme assai più incisive – fino al punto di “annullare” una legge regionale con esso ritenuta contrastante.

Le prospettive del dopo referendum

Per quanto riguarda infine le conseguenze del prossimo referendum, va detto che l’esito dello stesso potrebbe aprire scenari assai complessi, e, specie nell’ipotesi di conferma della riforma, dalle prospettive assai incerte.

Se infatti prevalessero i “sì” alla riforma, l’attuale maggioranza parlamentare verrebbe a trovarsi in una posizione assai delicata: da un lato, infatti, essa potrebbe essere indotta ad “inchinarsi” di fronte alla volontà popolare, evitando quindi di toccare una riforma che pure non condivide ed anzi ritiene fonte di rischi per il corretto funzionamento delle istituzioni. Oppure potrebbe aprire un nuovo processo di riforma costituzionale, mirante a rimettere in discussione il testo appena approvato dagli elettori: ma così facendo potrebbe prestare il fianco alla facile accusa di “tradimento” della volontà popolare e, per altro verso, dovrebbe molto probabilmente scrivere un altro capitolo della storia delle riforme costituzionali approvate “a colpi di maggioranza”. E ciò proprio in una fase in cui sarebbe indispensabile tentare di cominciare a ricostruire intorno al patto costituzionale il tessuto di una rinnovata coscienza civile, obiettivo che presuppone, come è naturale, un accordo il più ampio possibile sui fondamenti della convivenza e delle relazioni tra i cittadini e tra le forze politiche.

Se invece il referendum fosse respinto, si potrebbero riaprire il discorso sulle riforme: e in tal caso l’auspicio di chi scrive è che si abbandoni finalmente la via delle “grandi riforme” che ha di fatto impegnato il nostro Paese da ormai 25 anni, e ci si concentri al contrario su poche e limitate modifiche della Costituzione, da approvare con il consenso più ampio possibile, magari cominciando proprio dall’aumento del quorum previsto dall’art. 138 della Costituzione per la sua riforma, così evitando di dover in futuro correre un’altra volta il rischio che una maggioranza possa tentare di fare della Carta costituzionale un proprio terreno di conquista. ■

La Costituzione è di tutti

Appello di riviste di ispirazione cristiana

Anche per i cristiani del nostro Paese si avvicina un momento di grande responsabilità.

Per la prima volta dal 1946 il potere costituente torna al popolo. La Costituzione che ci governa dal 1948 è stata ripudiata da una parte del mondo politico italiano e dalla maggioranza delle vecchie Camere, e sulla “Gazzetta Ufficiale” è stata già pubblicata la nuova Costituzione, che se non è ancora entrata in vigore è solo perché il popolo si è riservato il diritto di respingerla col “no” nel referendum convocato per il 25 e 26 giugno. Questa chiamata alle urne non è pertanto una prova elettorale come le altre; si tratta di un referendum assolutamente eccezionale in cui i cittadini, divenuti essi stessi costituenti, devono decidere di nuovo dell’identità e del futuro della Repubblica.

Ciò che fu stabilito dall’Assemblea Costituente nel 1947 è infatti oggi rimesso in questione. Allora confluirono in quella decisione le tre grandi culture del Paese, quella cattolica, quella comunista e socialista allora strettamente unite, e quella laico-liberale; ma l’incontro e la sintesi di quelle tre culture fu talmente felice che non un pezzo della Costituzione per ciascuna, ma l’intera Costituzione è risultata perfettamente coerente a ciascuna delle tre ispirazioni. Perciò essa, scritta (e sottoscritta) da tutti, è anche la Costituzione di tutti ed ha compiuto il miracolo di unificare l’Italia e di permetterle di passare dalla arretratezza alla modernità, dalla miseria diffusa alla diffusa abbondanza di beni pur nelle sussistenti disparità, dalla dittatura alla democrazia e dalla guerra a una lunga pace. Con essa la guerra fu ripudiata; le filosofie e le dottrine politiche che avevano fondato la società sulla ineguaglianza per natura degli esseri umani furono rigettate e sostituite da una antropologia della pari dignità umana, per costruire un ordinamento di giustizia e di pace.

Se la Costituzione è di tutti, i cristiani hanno delle particolari ragioni per rivendicarne i contenuti e difenderla. Non solo perché vi concorsero nel sacrificio che la precedette e nella elaborazione che ne fissò i principi e le