

Emanuele Rossi *

La riforma costituzionale: contenuti e dubbi (I)

Il progetto di legge di revisione costituzionale licenziato il 16 novembre 2005 dal Parlamento costituisce la più radicale riforma della Costituzione che mai sia stata approvata nella nostra esperienza repubblicana ¹: sebbene infatti analoghi tentativi siano stati esperiti in passato (tra questi, a giungere più vicino alla conclusione fu quello della Commissione bicamerale presieduta da Massimo D'Alema nel 1997), in nessuna occasione sono state modificate così tante disposizioni costituzionali e in modo così radicale. La precedente «grande» riforma è stata quella relativa al Titolo V della Parte II della Costituzione, approvata con legge costituzionale n. 3/2001, la quale tuttavia si limitava a modificare una decina di articoli, tutti ricompresi nel Titolo della Costituzione dedicato ai rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie locali.

Data la molteplicità e la rilevanza delle disposizioni costituzionali modificate da questa riforma, l'analisi critica che ne proponiamo sarà divisa in due parti. In questa prima parte tratteremo delle modifiche riguardanti il Parlamento e la forma di governo; nella seconda, che verrà pubblicata nel prossimo numero, esamineremo principalmente i cambiamenti introdotti in materia di rapporti tra Stato e Regioni e di assetto degli organi di garanzia, concludendo con una valutazione complessiva dell'intera riforma. Non prenderemo invece in esame le modalità con cui si è giunti alla approvazione della proposta di legge, poiché sono già state esposte e valutate in altri contributi ².

* Professore di Diritto costituzionale nella Scuola superiore Sant'Anna di Pisa.

¹ Cfr *Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: Modifiche alla Parte II della Costituzione*, in *G.U.*, 18 novembre 2005, n. 269.

² Cfr PIZZOLATO F., «L'idea di Costituzione e il processo costituente - Una revisione da bocciare», in *Aggiornamenti Sociali*, 3 (2006) 199-210; cfr anche CASAMASSIMA V. - ROSSI E., «La riforma costituzionale tra passato e futuro», in *Studi Zancan*, 2 (2006), in via di pubblicazione.

1. La riforma come *devolution*: una sineddoche impropria

Rispetto alla legge di riforma del 2001, la presente riforma ha una portata ben più vasta, come appare già da una semplice analisi quantitativa: essa è composta di 57 articoli (di cui 5 disposizioni transitorie), che vanno a modificare (quando radicalmente, quando con lievi ritocchi) 50 articoli della Parte II della Costituzione³, aggiungendone tre ulteriori (il 98 *bis*, il 127 *bis* e il 127 *ter*). Quasi il 63% degli articoli in vigore verrebbe così modificato dalla riforma. Degli articoli di cui essa si compone, quasi il 40% si riferisce al Parlamento, il 15% al Presidente della Repubblica, meno del 10% al Governo, il 23% alle Regioni e agli enti locali, il resto ad altri aspetti. Anche da ciò, oltre che ovviamente dal merito e dalla qualità delle modifiche introdotte, si deduce l'equivoco presente nel chiamare *devolution* la riforma in questione: anche qualora tutte le disposizioni riguardanti il Titolo V avessero qualcosa a che vedere con tale termine (cosa peraltro non vera, come si dirà), esse comunque riguarderebbero un quarto della riforma, mentre i restanti tre quarti si riferiscono ad altri aspetti. Così che, se da un lato si potrebbe definire «sineddoche» la denominazione comunemente attribuita alla riforma (cioè estensione al tutto del nome di una parte), tuttavia anche tale termine sarebbe improprio, perché la restante porzione della riforma ha poco (e talvolta nulla) a che vedere con la componente cui si può riconnettere l'effetto di *devolution*: e quindi non di estensione si tratta, ma di qualcosa di completamente diverso.

Se dall'aspetto quantitativo si passa ai contenuti della riforma, è possibile suddividere l'impianto delle disposizioni in alcune grandi aree:

a) modifiche concernenti il Parlamento, sia nei suoi aspetti strutturali sia nelle funzioni ad esso attribuite, oltre che nelle modalità con le quali dette funzioni devono essere svolte;

b) modifica della forma di governo: mediante differenti modalità di nomina dell'esecutivo, un rafforzamento dei poteri dello stesso e, in esso, del Primo Ministro, con conseguente riduzione dei poteri del Presidente della Repubblica;

c) correzione/completamento/estensione della riforma del Titolo V realizzata con la citata legge costituzionale del 2001;

d) disposizioni sparse, che vanno dalla previsione di autorità di garanzia (art. 98 *bis*), a una modifica della composizione e delle regole di funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), a una riforma della composizione della Corte Costituzionale, fino a una modifica del procedimento di revisione costituzionale disciplinato dall'art. 138.

Questa articolazione servirà da guida per l'esame dei contenuti della riforma, che svilupperemo in due tappe, come precisato nell'introduzione del pre-

³ Infatti cinque articoli del testo originario della Costituzione erano già stati abrogati dalla legge cost. n. 3/2001, per cui i 55 articoli che componevano la Parte II fino a quella data (dall'art. 55 all'art. 139) erano stati ridotti al numero indicato nel testo.

sente articolo. In questa prima tappa, quindi, affronteremo gli aspetti concernenti la struttura e le funzioni del Parlamento, nonché le modifiche relative alla forma di governo.

2. Modifiche riguardanti il Parlamento

L'esigenza principale da cui muove la parte della riforma riguardante il Parlamento mira a trasformare il Senato in «Camera delle Regioni», secondo un modello diffuso negli ordinamenti a base federale. Tale trasformazione non era stata realizzata dalla riforma del 2001: e ciò era stato denunciato dalla dottrina (e non solo da essa) come uno dei limiti più marcati del «federalismo monco» introdotto in quella occasione. La proposta in esame cerca di rimediare a ciò, ma con una soluzione che non risulta per nulla idonea allo scopo.

a) Composizione ed elezione dei membri del Senato

Infatti, secondo il nuovo art. 57 il Senato (che verrebbe chiamato «federale») sarebbe eletto (come avviene oggi) «a suffragio universale e diretto su base regionale», ma i senatori sarebbero eletti, a differenza di quanto ora previsto, in ciascuna Regione contestualmente all'elezione dei rispettivi Consigli regionali e, per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, dei Consigli provinciali. Sarà compito della legge garantire «la rappresentanza territoriale da parte dei senatori»; inoltre, all'attività del Senato dovrebbero partecipare, ma senza diritto di voto, «rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali», eletti all'inizio di ogni legislatura regionale da ciascun Consiglio regionale tra i propri componenti e da ciascun Consiglio delle autonomie locali tra i sindaci e i presidenti di Provincia o Città metropolitana della Regione.

La proclamata «federalizzazione» del Senato, dunque, verrebbe realizzata mantenendo un'elezione dei suoi componenti a suffragio diretto: il che comporta una prima possibile contraddizione, giacché in molti sistemi realmente federali il Senato è espressione degli Stati (o Regioni) membri, e ciò si realizza mediante un'elezione di secondo grado (o per la totalità dei membri o perlomeno per una parte consistente di essi, come ad es. avviene in Spagna). In sostanza, sono gli Stati (e per lo più gli esecutivi) a eleggere i propri rappresentanti. La proposta in esame invece prevede tale modalità di elezione soltanto per i senatori del Trentino-Alto Adige, e non anche per quelli delle altre Regioni. L'elezione diretta da parte del corpo elettorale, ancorché con meccanismi che «garantiscano la rappresentanza territoriale» (meccanismi che peraltro sono rinviati a una successiva legge ordinaria), non sembra idonea a cambiare un sistema quale quello italiano fortemente incentrato sulla rappresentanza politica (e in particolare partitica): sistema che di fatto ha reso vana la previsione costituzionale vigente fin dal 1948 in base alla quale «il Senato è eletto a base regionale».

Né per ovviare a questo rischio sembra sufficiente la disposizione in base alla quale le elezioni del Senato federale devono essere indette contestualmente a quelle di tutti i Consigli regionali, così da garantire una maggiore connessione tra senatori e Regioni di provenienza. Sebbene infatti la coincidenza tra le due votazioni possa indurre gli elettori a scegliere di votare un senatore vicino alle posizioni dello schieramento o del partito votato per le elezioni regionali e più «sensibile» alle istanze regionali o locali, tuttavia questo è tutt'altro che certo; e quand'anche così fosse, nulla garantisce che colui che sarà eletto, quando si troverà al Senato, possa perseguire gli interessi della propria Regione (o delle Regioni in generale) rispetto alle istanze politiche che egli rappresenta.

Peraltro, del fatto che il criterio indicato sia insufficiente a ottenere il risultato auspicato sembra consapevole lo stesso legislatore costituzionale, allorché ha previsto un altro criterio mediante il quale vincolare (o cercare di vincolare) i senatori al territorio e quindi alla società regionale; ma anche questo criterio, per come poi è stato formulato nella legge costituzionale approvata dal Parlamento, risulta del tutto inadatto allo scopo. Nella relazione con cui il Governo, in sede di presentazione del disegno di legge, motivò la modifica dell'art. 58, si leggeva che tale articolo «introduce un requisito di eleggibilità, che costituisce una prima estrinsecazione, di rango costituzionale, di quel radicamento territoriale dei senatori già rimesso al legislatore ordinario dall'art 57. Infatti si stabilisce che sono eleggibili a senatori coloro che hanno ricoperto o ricoprono cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali, all'interno della Regione, o siano stati eletti senatori o deputati nella Regione. L'esperienza maturata in ambito locale dall'eletto consentirà di esprimere all'interno del Senato quelle istanze territoriali di cui l'organo medesimo è espressione».

Il «radicamento territoriale», dunque, verrebbe garantito mediante una sorta di *cursus honorum* dell'aspirante senatore, sul presupposto che l'aver quest'ultimo ricoperto una carica elettiva all'interno del territorio regionale dovrebbe consentirgli un'adeguata conoscenza delle problematiche proprie degli enti locali e di quelli regionali, al fine di farsene consapevole portatore in sede parlamentare. Si tratta di un criterio discutibile e forse anche di non semplice applicazione (l'espressione «cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali» potrebbe infatti dar luogo a qualche problema interpretativo), e tuttavia non privo di una sua logica.

Il problema è che quando la proposta è stata approvata in Parlamento, si è aggiunto una «o» finale che ha stravolto il senso e la *ratio* della previsione. L'art. 58, nella versione definitiva approvata dalle Camere, risulta infatti così formulato: «Sono eleggibili a senatori di una Regione gli elettori che hanno compiuto i venticinque anni di età e 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» (corsivo nostro). È evidente che la previsione della sufficienza della residenza nel giorno di indizione delle elezioni (data anche la relativa facilità con cui è possibile spostare la residenza) vanifica del tutto il senso del «radicamento territoriale» come lo aveva inteso il Governo con la sua proposta, e rende — oltre a ciò — del tutto inutili le altre condizioni poste dall'articolo, visto che risulta assai difficile pensare a un amministratore locale o regionale che risieda fuori Regione.

Altri aspetti relativi alla riforma del Senato investono profili complessivamente marginali. Il numero dei senatori viene ridotto dai 315 attuali a 252; viene abbassata l'età per essere eletti (da 40 anni a 25); sono eliminati i senatori a vita e vengono sostituiti con i deputati a vita, nominati dal Presidente della Repubblica sulla base degli stessi criteri oggi vigenti per la nomina dei senatori a vita, ma con una riduzione del numero (da cinque a tre). Anche gli ex Presidenti della Repubblica, alla scadenza del mandato, diventerebbero deputati (anziché senatori) a vita.

L'art. 60 della Costituzione verrebbe poi riformato nel senso di prevedere che i senatori eletti rimarrebbero in carica sino alla data della proclamazione dei nuovi senatori della medesima Regione: il che significa dunque che il Senato verrebbe rinnovato «a pezzi» e non in unica soluzione (come avviene ora): ogni volta che una Regione rinnova il proprio Consiglio e il proprio Presidente verrebbero anche eletti i rispettivi senatori. In sostanza si realizzerebbe quello che oggi avviene, ad es., con la Corte Costituzionale, rinnovata in ciascun componente allorché uno dei giudici termina il suo mandato o si dimette. Per il Senato questo potrebbe tuttavia produrre alcuni problemi, con possibile mutamento degli equilibri «in corso», e cioè mentre l'altra Camera è in carica.

b) Ruolo dei Presidenti delle Camere e criteri di eleggibilità

Viene altresì previsto un *quorum* unico per l'elezione dei Presidenti di Camera e Senato (mentre attualmente la scelta è lasciata ai rispettivi regolamenti, che prevedono modalità diverse) e viene introdotta una misura che potrebbe essere di non secondaria importanza, relativamente ai rapporti tra maggioranza e opposizioni nella Camera dei deputati (ma non del Senato dove, secondo la filosofia della riforma, la contrapposizione non dovrebbe avere natura politica, o perlomeno questa dovrebbe essere secondaria rispetto ai comuni interessi «territoriali»). All'art. 64 Cost. verrebbe infatti aggiunto un comma in forza del quale «Il regolamento della Camera dei deputati garantisce le prerogative del Governo e della maggioranza e i diritti delle opposizioni», riservando a queste ultime la presidenza delle commissioni di inchiesta, di vigilanza e di controllo.

Si tratta di una previsione bifronte, che collega «prerogative» della maggioranza e «diritti» delle opposizioni. Di per sé è una previsione che ha un'im-

portanza relativa: la valutazione della sua effettiva incidenza dipenderà infatti dalle modifiche regolamentari che saranno adottate. Significativa è tuttavia l'attribuzione della presidenza delle commissioni indicate a parlamentari dell'opposizione: previsione che dovrebbe contribuire a raddrizzare la distorta prassi formatasi nell'ultima legislatura relativamente alle commissioni di inchiesta, utilizzate come strumento di lotta politica della maggioranza nei confronti dell'opposizione (mentre esse dovrebbero costituire uno strumento dell'opposizione per esercitare il controllo sulla maggioranza).

Le altre disposizioni del Titolo I oggetto di revisione verrebbero modificate per aspetti complessivamente formali o di raccordo con altre modifiche. Tra queste anche l'art. 66, per il quale invece si poteva cogliere l'occasione per una riforma sostanziale. Tale articolo disciplina il giudizio sui titoli di ammissione dei componenti di ciascuna Camera e sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità: la competenza in materia, già attribuita alla Camera di appartenenza nel testo del 1948, viene mantenuta anche nella revisione attuale. E tuttavia l'esperienza ha chiaramente dimostrato come, in Italia, questo «controllo» così non funzioni: emblematico fu il caso che, dopo le elezioni del 1994, riguardò l'on. Silvio Berlusconi, il quale si trovava in una situazione che, in base alla legge⁴, poteva e doveva ritenersi di ineleggibilità, ma che fu ovviamente «salvato» dalla maggioranza dei deputati che lo avevano designato come futuro Presidente del Consiglio. Si sarebbe pertanto potuta cogliere l'occasione della riforma per assegnare tale competenza a un organo esterno al Parlamento, almeno in sede di controllo (ad es. alla Corte Costituzionale, come avviene nella Repubblica Federale di Germania), e consentire così l'esercizio di una verifica effettiva. Ma evidenti ragioni corporative hanno indotto il legislatore costituzionale a lasciare le cose come stanno⁵.

Quasi tutte le ultime modifiche indicate, con l'eccezione forse di quella sulla durata in carica dei senatori, sebbene prendano spunto dalla riforma del Senato giustificata dall'esigenza di completare la riforma federalista, non hanno alcuna connessione con essa. Inoltre va segnalato come, per espressa previsione della stessa legge di riforma, solo aspetti assolutamente marginali di

⁴ L'art. 10 del T. U. delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati stabilisce infatti che non sono eleggibili «coloro che in proprio o in qualità di rappresentanti legali di società o di imprese private risultino vincolati con lo Stato per contratti di opere o di somministrazioni, oppure per concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica, che importino l'obbligo di adempimenti specifici, l'osservanza di norme generali o particolari protettive del pubblico interesse, alle quali la concessione o la autorizzazione è sottoposta». Come fu concordemente osservato, le concessioni amministrative della Fininvest erano di rilevante interesse economico e l'utilizzo delle medesime è subordinato al rispetto di numerosi vincoli imposti dalle norme, legislative e non, nell'interesse pubblico. Malgrado questo, i ricorsi che vennero presentati contro l'elezione di Berlusconi furono respinti, per manifesta infondatezza, dalla competente Giunta della Camera dei deputati, a maggioranza dei suoi componenti, nella seduta del 20 luglio 1994.

⁵ La proposta formulata a suo tempo dalla Commissione bicamerale D'Alema prevedeva invece la competenza della Corte Costituzionale a decidere «sui ricorsi in materia di elezione dei componenti delle due Camere, nei casi stabiliti dalla Costituzione» (art. 134, 1° comma, lett. g) del testo presentato il 4 novembre 1997).

questa parte entrerebbero in vigore subito dopo la promulgazione della legge: le parti di gran lunga più importanti verrebbero infatti differite al 2011 se non addirittura al 2016⁶.

c) Da uno a tre (o più) procedimenti legislativi

Sul versante delle funzioni del Parlamento, la riforma costituzionale opera un netto mutamento di prospettiva, in buona parte conseguente alla trasformazione (in verità solo formale, per quanto si è detto) del Senato in «Camera delle Regioni». E infatti viene abbandonato il modello, che ha sin qui caratterizzato l'esperienza italiana, del bicameralismo perfetto o paritario per differenziare le competenze delle due Camere: in particolare con riguardo al rapporto di fiducia con il Governo e alla partecipazione al procedimento legislativo.

Quanto al primo aspetto si dirà dopo, analizzando le modifiche al Titolo III; quanto invece al procedimento legislativo, la «regionalizzazione» del Senato ha indotto il legislatore costituzionale ad attribuire a tale ramo del Parlamento la possibilità di deliberare su alcune materie soltanto (in certa misura quelle riguardanti le Regioni stesse, sebbene anche tale affermazione non sia del tutto precisa) e a escluderlo dal procedimento di approvazione delle leggi relative alle materie «statali». Si passerebbe così da un unico procedimento legislativo, da seguire per ogni tipo di legge ordinaria (come è attualmente), a tre procedimenti «principali», cui se ne può eventualmente aggiungere un quarto. Il criterio generale (ma che trova numerose eccezioni nella stessa legge) è che nelle materie di competenza esclusiva dello Stato si deve adottare il procedimento che possiamo chiamare A; nelle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni si adotta il procedimento B; in una serie di materie individuate dalla riforma, e che vengono «sottratte» ai due elenchi appena richiamati, si adotta il procedimento C.

Il procedimento A vedrebbe come protagonista la Camera dei deputati, che avrebbe la competenza ad approvare la legge: il Senato potrebbe soltanto, entro trenta giorni dall'approvazione, proporre modifiche alla Camera, la quale deciderà in via definitiva.

Il procedimento B è speculare al precedente: questa volta è il Senato che decide, con la possibilità per la Camera di fare osservazioni.

Il procedimento C, infine, prevede (come ora) che la funzione legislativa sia esercitata congiuntamente dalle due Camere: e tuttavia (al contrario di

⁶ Tale dilazione è stabilita in uno degli articoli delle Norme transitorie contenute nella legge costituzionale in questione: in verità quasi tutta la legge di revisione avrebbe, in forza di tale disposizione, un'efficacia differita nel tempo. Mentre in alcuni casi questo può giustificarsi per l'esigenza di consentire l'emanazione della normativa subcostituzionale necessaria per dare attuazione alle nuove previsioni costituzionali, in altri casi la logica sembra essere soltanto quella di ritardare il più possibile cambiamenti che si riflettono su interessi specifici (in relazione, ad esempio, alla riduzione del numero dei parlamentari).

quanto avviene oggi), se dopo la prima votazione in ciascuna Camera il testo approvato non è identico (ma la seconda ha modificato quanto approvato dall'altra), i Presidenti delle due Camere possono convocare (e dovrebbe trattarsi di facoltà e non di obbligo), d'intesa tra loro, una commissione mista paritetica, «composta secondo il criterio di proporzionalità rispetto alla composizione delle due Camere», al fine di «proporre un testo unificato da sottoporre al voto finale delle due Assemblee».

Si tratta di una previsione che, sebbene in certa misura ripresa da altre esperienze costituzionali, tuttavia suscita, per come è formulata, non poche perplessità: si rifletta sul potere che tale commissione verrebbe ad assumere (sarà infatti tale organo ad avere in mano la stesura della legge, dato che alle Camere sarebbe riconosciuta soltanto la possibilità di ratifica o di rifiuto) e, di conseguenza, sul potere dei Presidenti delle Camere, che non solo potranno convocare e, forse, anche formare, tale commissione (con l'unico criterio loro imposto del rispetto del criterio della proporzionalità), ma che anche saranno chiamati a stabilire «i termini per l'elaborazione del testo e per le votazioni delle due Assemblee».

A questi tre procedimenti «obbligatori» ne fa riscontro poi uno «eventuale», quale possibile variante del procedimento B: qualora infatti, in una delle materie riservate al Senato, il Governo ritenga che «proprie modifiche a un disegno di legge siano essenziali per l'attuazione del suo programma», lo stesso può chiedere al Presidente della Repubblica che autorizzi il Primo Ministro a esporne le motivazioni in Senato; se tali modifiche non sono accolte dal Senato entro trenta giorni, il disegno è trasmesso alla Camera che decide in via definitiva.

Alla luce di tale quadro possono trarsi due conseguenze. La prima è che si verrà a realizzare una — facilmente prevedibile — grande confusione di competenze tra Camera e Senato e tra diversi procedimenti: quasi nessuna legge, infatti, segue le logiche cartesiane che la riforma tende a immaginare. Pressoché tutte le iniziative legislative si propongono infatti insieme su materie diverse: materie magari appartenenti al primo, al secondo ovvero al terzo elenco, come la giurisprudenza costituzionale di cinquant'anni, e soprattutto dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, ha dimostrato senza possibilità di dubbio. E allora come si risolverebbe il problema in questi casi? Spezzando la legge e dividendola a seconda del procedimento da seguire? Si osservi che l'impossibilità di classificare unitariamente una legge vale soprattutto per le grandi leggi cui il Parlamento si dedica annualmente, quali la legge finanziaria, la legge comunitaria (mediante la quale ogni anno il legislatore recepisce la normativa dell'Unione Europea), la legge di semplificazione (che dovrebbe stabilire quali leggi abrogare, come ridurre i procedimenti amministrativi, ecc.): leggi in relazione alle quali si potrebbe aprire un contenzioso in merito al procedimento legislativo da seguire.

In tutti i casi dubbi, secondo la legge di riforma, decideranno i Presidenti delle due Camere, eventualmente avvalendosi di un comitato paritetico composto da quattro deputati e quattro senatori, i quali saranno designati, ancora una volta, dai Presidenti di assemblea: il che rafforza ulteriormente la posizione di questi ultimi, ma al contempo aumenta la possibilità e il rischio di conflitto tra gli stessi. È evidente infatti che ciascuno di essi si sentirà in dovere di difendere le prerogative della propria Camera, senza che vi sia un «terzo» in grado di dirimere le eventuali controversie.

La seconda conseguenza è una netta perdita di potere da parte del Senato. Non solo infatti ad esso sarebbe sottratta la competenza di attribuire o negare la fiducia al Governo, ma anche in relazione all'unica competenza che ad esso residuerebbe (quella legislativa) lo spazio sarebbe assai ridotto. E forse non a caso la riforma prevede, come si è visto, che gli ex Presidenti della Repubblica non siano più «senatori a vita» bensì «deputati a vita».

3. Forma di governo e «premierato assoluto»

L'altro aspetto della riforma, sopra indicato come secondo gruppo, che a nostro parere ne costituisce il versante più pericoloso e negativo, è costituito dal cambiamento della forma di governo, in relazione quindi alla formazione e ai poteri del Governo, e di conseguenza ai poteri del Presidente della Repubblica.

Al riguardo, l'intenzione perseguita dal legislatore costituzionale è quella di sostituire alla forma di governo parlamentare una sorta di premierato, che l'ex Presidente della Corte Costituzionale Leopoldo Elia ha definito «premierato assoluto»⁷, in analogia con i poteri un tempo propri dei monarchi dell'*ancien régime*. Si stabilisce infatti che la nomina del Primo Ministro (denominazione 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». Una volta nominato, il Primo Ministro non deve ricevere la fiducia da parte del Parlamento: secondo il nuovo art. 94, egli si dovrebbe presentare alla Camera dei deputati entro dieci giorni dalla nomina per illustrare «il programma di legislatura e la composizione del Governo». La Camera «si esprime con un voto sul programma», senza precisare quali siano le conseguenze di un eventuale — per quanto improbabile —

⁷ ELIA L., *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Arel - il Mulino, Bologna 2005, 62; secondo Elia tale configurazione «contrasta con il principio cardine del costituzionalismo elaborato in più di due secoli dopo le rivoluzioni di fine Settecento: il principio che si oppone alla concentrazione di troppi poteri in un solo titolare di un ufficio pubblico».

voto contrario (l'unica ipotesi realistica è che il Primo Ministro possa modificare qualcosa e ritornare alla Camera, mentre nell'ipotesi estrema si dovrebbe prevedere lo scioglimento della Camera e il ricorso a nuove elezioni).

In ogni momento la Camera può votare la sfiducia al Governo: in tale ipotesi, e anche nel caso in cui la relativa mozione sia respinta con il voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni (è la norma «anti-ribaltone»), il Primo Ministro si deve dimettere, e alle dimissioni segue il decreto di scioglimento della Camera, senza che il Presidente della Repubblica possa esperire alcun tentativo di risolvere diversamente la crisi di Governo. Tuttavia si prevede una possibilità ulteriore: e cioè che qualora «sia presentata e approvata una mozione di sfiducia, con la designazione di un nuovo Primo Ministro, da parte dei deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni⁸ in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera», il Primo Ministro in carica si deve dimettere e viene sostituito dal nuovo. Tale previsione è stata subito chiamata dalla stampa la «sfiducia costruttiva»: ma là dove questa è prevista (ad es. in Germania) non si pongono vincoli di quale maggioranza la possa votare, per non ferire e limitare la sovranità del Parlamento.

Quanto alle funzioni, al Primo Ministro verrebbero attribuiti poteri assai maggiori di 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 della compagine governativa; inoltre, in base alla nuova formulazione dell'art. 95, egli dovrebbe «determinare» (anziché «dirigere») la politica del Governo.

Verrebbero poi rafforzate le prerogative del Governo nel suo insieme: come si è già detto, il nuovo art. 64 della Costituzione stabilisce che «il regolamento della Camera garantisce le prerogative del Governo e della maggioranza», dovendosi ciò intendere con riferimento alla programmazione dei lavori e alle priorità legislative che il Parlamento si trovi a discutere.

Come può notarsi, dunque, saremmo di fronte a una revisione che, sull'esempio di quanto è avvenuto nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni, tende ad attribuire 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); rafforzerebbe conseguentemente l'esecutivo a scapito dell'assemblea elettiva; all'interno dell'esecutivo attribuirebbe una posizione di assoluta preminenza al Primo Ministro, facendo dei Ministri una sorta di suoi collaboratori (potendoli egli revocare in ogni circostanza, senza

⁸ Non è poi chiaro cosa si debba intendere con l'espressione «deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni», dato che il meccanismo elettorale — che dopo le ultime revisioni della legge elettorale prevede che ogni deputato è eletto all'interno di una lista che è coalizzata con altre — è disciplinato con legge ordinaria, che quindi potrebbe essere modificata in qualsiasi momento. Non va poi dimenticato che ogni parlamentare è eletto «senza vincolo di mandato», e quindi potrebbe cambiare schieramento, così pregiudicando la possibilità di formazione delle maggioranze.

necessità di alcun passaggio parlamentare); eliminerebbe infine qualsiasi possibilità di influenza del Capo dello Stato, compromettendo la sua funzione di garante del corretto equilibrio tra i poteri.

Questi motivi ci inducono, come si è detto, a ritenere questa la parte più pericolosa dell'intera riforma. Anche l'argomento che essa tende a ricalcare l'esperienza regionale, provinciale e comunale di questi ultimi anni deve essere respinto per almeno due ragioni. In primo luogo perché diversa è la valenza politica e di tutela dei diritti dei cittadini tra l'ordinamento statale e gli altri ordinamenti: benché infatti lo Stato abbia perso da tempo il monopolio della sovranità e delle competenze, tuttavia è evidente che esso resta l'ordinamento più importante e, soprattutto, quello cui fa capo la salvaguardia dei principi e la tutela dei diritti della collettività; questo richiede ed esige che la sua guida sia democraticamente garantita al massimo livello. In secondo luogo, perché non ci pare che complessivamente il modello sperimentato a livello regionale e locale abbia dato e dia garanzie assolute di efficacia, in termini sia di risultati sia di partecipazione democratica, tali da consigliarne l'esportazione a livello statale: non crediamo, ad es., che i consiglieri regionali (o comunali) di opposizione ritengano che il loro ruolo sia oggi così valorizzato da proporre l'estensione anche a livello parlamentare.

* * *

Giungiamo con questa considerazione alla conclusione dell'analisi della prima parte della riforma costituzionale, riservandoci di vagliare nel prossimo contributo le novità in materia di rapporti tra Stato e Regioni e di assetto degli organi di garanzia. Avremo così modo di formulare, al termine dell'esame, una valutazione complessiva dell'intera riforma.

Dossier «Costituzione italiana»

In vista del referendum confermativo sulla riforma costituzionale, previsto per il prossimo giugno, il sito di *Aggiornamenti Sociali* mette a disposizione i testi sull'argomento pubblicati sulla Rivista.

www.aggiornamentisociali.it