



INTRODUZIONE

Questo volume raccoglie gli interventi che abbiamo svolto alla Camera dei Deputati nel corso della discussione (diventata, strada facendo, una dura contrapposizione) del disegno di legge “Modificazione di articoli della parte II della Costituzione”. Risente volutamente della frammentarietà e della estemporaneità del dibattito tenutosi in aula; ciò principalmente per l’incertezza delle posizioni della casa delle libertà, che, tra la approvazione a fine luglio 2004 in Commissione e gli emendamenti presentati in aula a settembre, ha radicalmente mutato impostazione, in moltissimi casi appropriandosi, ma distorcendoli nel loro significato, degli emendamenti dell’opposizione. Opposizione che alla Camera era pervenuta, grazie al lavoro svolto in Commissione affari costituzionali, a delineare una proposta organica di riforma, che invece al Senato, in prima lettura, non vi era stata.

Sarebbe interessante studiare i tempi di presentazione degli emendamenti da parte della maggioranza; si potrebbe facilmente verificare quante volte si è cambiata idea nel corso dei lavori, ma ancor più si potrebbe comprendere che le posizioni alla fine delineatesi definitivamente non sono frutto di approfondimento culturale, ma solo di estenuanti mediazioni notturne tra le diverse anime della maggioranza. Di ciò ne ha risentito molto il dibattito, che la stragrande maggioranza delle volte è dovuto avvenire su emendamenti presentati poche ore

prima, senza quindi alcuna possibilità di analisi approfondita, come invece dovrebbe avvenire per una riforma costituzionale.

Con una ulteriore aggravante, in quanto ad un certo punto sono terminati i tempi contingentati, per cui il Presidente della Camera non ha concesso più di due minuti ad intervento. Tutta la discussione sui poteri del Primo Ministro è avvenuta in queste condizioni assurde.

Il testo approvato dalla Camera, composto da 57 articoli (a fronte dei 35 dell'originario testo governativo e dei 42 di quello approvato in prima lettura dal Senato) sostituisce o modifica 50 degli 80 articoli che compongono la Parte II della Costituzione, concernente l'ordinamento della Repubblica, vi inserisce 3 nuovi articoli e novella altresì 4 articoli appartenenti ad altre leggi costituzionali.

Come si vede, è molto sbagliato parlare di questa riforma, come se fosse la *devolution* di Bossi. In realtà di *devolution* oramai c'è ben poco e si interviene, invece, su temi di ben maggiore complessità e difficoltà.

Con riguardo alla composizione delle due Camere, il testo approvato riduce il numero dei deputati da 630 a 500 (erano 400 nel testo approvato dal Senato), oltre gli eletti nella circoscrizione Estero, che passano da 12 a 18, più che compensando, in termini percentuali, la scomparsa di tale componente dall'altro ramo del Parlamento. Vengono trasferiti alla Camera, col titolo di deputati di diritto e a vita, anche i senatori a vita che sono stati Presidenti della Repubblica e quelli di nomina presidenziale (il cui numero complessivo è ridotto a 3). L'età minima per il conseguimento dell'elettorato passivo alla Camera si abbassa da 25 a 21 anni.

Con riguardo al "Senato federale della Repubblica", ora composto da 252 senatori (erano 206, oltre i senatori a vita, nel testo del Senato), si prevede la corrispondenza tra la durata in carica di ciascun consiglio regionale e quella dei senatori eletti nella medesima Regione; le rispettive elezioni sono contestuali, il che equivale a dire che il Senato non ha più una durata predefinita ma è soggetto a rinnovi parziali, più o meno ampi, in occasione del rinnovo dei singoli consigli regionali. È stata dunque superata la scelta della "contestualità affievolita" in precedenza adottata dal Senato, che al contrario subordinava la durata delle legislature regionali all'esigenza di consentire, ogni cinque anni, il contestuale rinnovo del Senato e di tutte le assemblee elettive regionali.

Anche per il Senato federale, l'elettorato passivo si riduce (a 25 anni), nel mentre il testo del Senato manteneva l'attuale soglia dei 40 anni.

Quanto ai rapporti tra Senato federale ed autonomie territoriali, è stata prevista la partecipazione ai lavori – senza diritto di voto – di rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali, mentre un apposito nuovo articolo (il 127-ter) è dedicato al coordinamento interistituzionale da parte del Senato.

Con la modifica dell'articolo 70 della Costituzione, che disciplina il procedimento legislativo, il testo introduce nell'ordinamento, accanto alle leggi approvate con procedimento bicamerale, leggi statali a carattere monocamerale, approvate cioè da uno solo dei due rami del Parlamento (salva la possibilità, per l'altro ramo del Parlamento, di richiamare presso di sé il progetto di legge e di proporvi modifiche).

Il Governo può dichiarare che talune modifiche, proposte dalla Camera su sua iniziativa, sono essenziali per l'attuazione del suo programma o per la tutela delle istanze unitarie della Repubblica. Tale dichiarazione è sottoposta ad autorizzazione da parte del Capo dello Stato: qualora, entro trenta giorni, il Senato non accolga le modifiche proposte, il disegno di legge è trasmesso alla Camera, che decide in via definitiva a maggioranza assoluta.

Per quanto, poi, riguarda i poteri del Primo ministro si prevede che egli illustri il programma di legislatura e la composizione del Governo alle Camere, e che la Camera dei deputati si esprima sul programma con un voto; la possibilità di sostituire il Primo ministro ricorrendo a una mozione di “sfiducia costruttiva”, che può essere tuttavia presentata e approvata solo “da parte dei deputati appartenenti alla maggioranza dei componenti della Camera”; l’obbligo di dimissioni del Primo ministro, nel caso in cui sia approvata una mozione di sfiducia, ma anche quando la riezione di questa si debba al voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni.

Anche le norme concernenti il Presidente della Repubblica sono state modificate, a partire dall’età minima per essere eletti, che viene portata da cinquanta a quaranta anni, riducendo i poteri presidenziali in funzione dell’accertamento di quelli del Primo ministro.

Il titolo V della parte II della Costituzione è anch’esso oggetto di numerose modifiche. Nell’art. 114, primo comma, i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà vengono posti alla base dell’esercizio di tutte le funzioni attribuite alle autonomie locali, alle Regioni e allo Stato.

Ampie modifiche subisce il sistema delle competenze legislative di cui all’art. 117 Cost.: oltre al quarto comma, che introduce un elenco di materie nelle quali alle Regioni spetta la potestà legislativa esclusiva, anche il secondo e il terzo comma sono modificati in più punti, trasferendosi nell’ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato varie competenze in precedenza non menzionate, almeno esplicitamente, ovvero parte della competenza su materie già comprese tra quelle di legislazione concorrente.

Il nuovo articolo 118 costituzionalizza la Conferenza Stato-Regioni e il sistema delle Conferenze, quale strumento per “realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi e intese” tra Stato e autonomie. Correlativamente, all’art. 123, quarto comma, il Consiglio delle autonomie locali è ridefinito quale “organo di consultazione, di concertazione e di raccordo” tra Regioni ed enti locali.

All’art. 120, secondo comma, è previsto che lo Stato (non più il Governo) può sostituirsi a Regioni (ed enti locali) nell’esercizio delle funzioni legislative, oltre che di quelle amministrative e all’art. 127 Cost., è inoltre reintrodotta il limite di merito dell’interesse nazionale per le leggi regionali, attribuendo al Parlamento in seduta comune la competenza a deliberare sull’eventuale annullamento (anche parziale) della legge regionale che contrasti con l’interesse nazionale. Il che significa attribuire, con un grave errore costituzionale, ad una maggioranza politica il potere di annullare una legge regionale.

Quanto alle modalità di nomina della Corte costituzionale si sono aumentati i componenti di nomina politica a danno del Presidente della Repubblica.

Il testo modifica infine l’art. 138 Cost., concernente l’istituto del *referendum* popolare nell’ambito del procedimento di revisione costituzionale, rendendo sempre possibile il ricorso al *referendum*, anche nell’ipotesi in cui la legge costituzionale sia approvata in seconda deliberazione, da parte di ciascuna Camera, a maggioranza di due terzi dei componenti.

Va, però, chiarito che tutto quanto fin qui detto ha tempi molto lunghi di entrata in vigore. Ed infatti la disciplina transitoria, differenziata in relazione alle diverse parti della riforma, prevede, in estrema sintesi, che una parte delle disposizioni introdotte dal disegno di legge, tra le quali pressoché tutte quelle modificative del titolo V, sono immediatamente applicabili dalla data di entrata in vigore della riforma; la maggior parte della restante disciplina troverà applicazione con riferimento alla prima legislatura successiva all’entrata in vigore; una parte di

essa, e in particolare quella concernente la riduzione del numero dei deputati e dei senatori e la “contestualità piena” tra elezioni dei senatori e dei Consigli regionali, si applicherà invece a partire dalla legislatura che interverrà dopo il quinto anno successivo alla prima formazione della Camera e del Senato federale secondo il nuovo ordinamento.

Infine è previsto che la norma sulla forma di governo e il rapporto di fiducia tra Governo e Camera dei deputati resterà regolato dalle disposizioni attuali, fin quando non andrà in vigore la riforma elettorale. Il che significa che l’entrata in vigore di una norma primaria è subordinata all’approvazione di una norma secondaria.

Nessuno sa esattamente quale sarà il destino di questa ennesima proposta di riforma costituzionale a proposito della quale si fa un gran parlare di *devolution*, ma che in realtà riguarda i poteri del Premier e del Presidente della Repubblica, la riforma del Senato, della Corte Costituzionale, del CSM, una *devolution* che non c’è più ed un’altra trentina di articoli della Costituzione. Può darsi anche che la “riforma” della Costituzione esca dall’agenda politica, e questo sarebbe un buon risultato. Non c’è dubbio infatti che, anziché spendere tante energie in questa dura contrapposizione sui temi costituzionali, converrebbe, come ha sottolineato Valerio Onida, (*Riforma federale, di vero c’è poco*, Il Sole 24 Ore, 3 marzo 2005) “concentrarsi nello sforzo per far funzionare un po’ meglio questo nostro zoppicante regionalismo attraverso la legislazione ordinaria, le riforme amministrative, la realizzazione di un nuovo sistema fiscale e finanziario, promesso dalla Costituzione ma ancora inattuato in assenza del quale i nuovi poteri delle Regioni sono destinati a rimanere sulla carta”. Specie se si considera che “mentre si promettono alle regioni “nuovi” poteri con la *devolution*, lo stesso governo che fa approvare la riforma, fa approvare in Parlamento norme e misure di legge ordinaria (varie volte annullate dalla Corte costituzionale) che spesso confermano o rinverdiscono tradizionali pratiche centralistiche, dal campo dei lavori pubblici a quello dell’urbanistica a quello dei fondi e micro-fondi gestiti dallo Stato per le finalità più diverse, in materie di competenza ormai regionale. E il tanto celebrato principio di sussidiarietà (già presente nel testo vigente della Costituzione) finora ha funzionato soprattutto verso l’alto, cioè è servito a giustificare (anche ragionevolmente) l’attrazione in capo allo Stato di funzioni amministrative e legislative”¹.

Tuttavia, la legge di riforma approvata al Senato va presa sul serio, poiché rappresenta una risposta (per molti aspetti sbagliata e contraddittoria) ad esigenze reali. La nostra Repubblica non è più quella di prima. E’ già cambiata (in modo magari involontario e impreveduto; al punto che Ilvo Diamanti la definisce argutamente una “repubblica preterintenzionale”) e oggi risulta incompiuta, a metà. La modifica del sistema elettorale, da proporzionale a maggioritario, richiede infatti di ripensare tutto il sistema dei *checks and balances* tra poteri e istituzioni dello Stato. E il nuovo Titolo V ha imposto una modifica nei rapporti tra livelli di governo che il nostro attuale sistema istituzionale non è in grado di gestire efficacemente.

La riforma del Titolo V risulta carente fondamentalmente su un punto: l’assenza di una Camera parlamentare nella quale gli interessi regionali possano essere rappresentati e nella quale i conflitti tra Stato e Regioni possano essere affrontati e ricomposti. E la soluzione provvisoria prevista in quella sede (la partecipazione di rappresentanti delle Regioni alla Commissione parlamentare per le questioni

regionali che doveva dare pareri sulle leggi riguardanti le Regioni) non è stata nemmeno sperimentata. E' questa esigenza di reale collaborazione tra Stato e Regioni che rende necessario trasformare il Senato da Camera rappresentativa del popolo italiano a Camera rappresentativa delle Regioni e degli enti territoriali, composta cioè di rappresentanze rapportabili (direttamente o indirettamente) agli enti territoriali.

La soluzione più chiara e, secondo molti studiosi, più efficace è rappresentata da una seconda Camera che sia composta da membri degli esecutivi regionali, come in Germania. Ma, ovviamente, le forme e le modalità tecniche di questa rappresentanza possono essere diverse. Anche perché la comprensibile resistenza dei senatori in carica e la pressione degli amministratori locali escludono l'opzione per il Bundesrat tedesco. Messe così le cose, l'ipotesi più percorribile, che sfugge all'alternativa tra la rappresentanza degli elettorati, dei governi o dei consigli regionali, consiste nel collegare l'elezione diretta dei senatori all'elezione degli organi regionali. Ma il collegamento con il territorio deve essere garantito da una effettiva contestualità, oggi svuotata dalle norme transitorie che prevedono l'adeguamento della durata dei Consigli regionali a quella del Senato.

Il testo in discussione, in questo modo, costruisce il Senato federale come una Camera eletta a suffragio universale e diretto da tutto il popolo italiano: il che ovviamente vuol dire che anche le elezioni senatoriali saranno controllate dai partiti politici nazionali. E la partecipazione, senza diritto di voto, di rappresentanti regionali e locali non cambia il fatto che il Senato, così composto, sarebbe destinato a deliberare sulla base degli schieramenti politici e non sulla base della provenienza regionale e, quindi, continuerebbe a riflettere il confronto politico nazionale.

Insomma, di "federale", questo nuovo modello di Senato ha soltanto il nome. E siccome non c'è verso di trasformare composizione e funzioni del Senato, si cerca di risolvere tutto con la ripartizione per materie delle competenze legislative del Parlamento e delle Regioni. Si continua, cioè, a riscrivere il quadro dei rapporti tra i diversi livelli di governo come se il problema fosse davvero quello di "separare" le sfere di competenza degli enti e non invece quello di individuare le istituzioni della cooperazione tra di essi. E ciò quando la Corte Costituzionale ci sta in continuazione chiarendo che la stragrande maggioranza delle materie è trasversale, per cui è quasi impossibile delimitare le competenze tra Stato e Regioni. E la stessa *devolution* (pur largamente criticabile e criticata, anche se Onida ha osservato, "che in tal modo si "devolva" alle Regioni qualcosa, e addirittura qualcosa in esclusiva, è difficilmente sostenibile"²) si limita a modificare da residuale ad esclusiva la competenza legislativa delle regioni, ma nelle stesse materie.

Va da sé che la separazione di competenze tra le due Camere, così com'è congegnata, può dare luogo a serissimi problemi di coordinamento e può quindi minare il funzionamento del nostro futuro sistema federale. Si pensi all'ampiezza delle competenze legislative del Senato in relazione all'assenza di un legame fiduciario col governo. Il rischio, in altre parole, è che il nuovo modello invece di mediare il conflitto tra Stato e Regioni e tra le stesse Regioni, finisca per introdurne altri, questa volta *all'interno* dello stesso Stato. La presenza di una seconda Camera, inserita nell'attività legislativa ma sottratta al circuito della fiducia e non soggetta a scioglimento, con poteri addirittura superiori alla Camera

politica, rende l'azione di governo molto più pesante e in alcuni casi di difficile gestione. E tutto ciò non è il frutto di un disegno istituzionale, ma del ricatto dei senatori di maggioranza che non approverebbero il testo in discussione se venissero meglio delineate le loro competenze.

All'evidente incoerenza di una proposta che tenta di cucire insieme in modo raffazzonato gli slogan elettorali di Forza Italia (il premierato assoluto), di AN (Roma capitale e l'interesse nazionale) e della Lega (la *devolution*), e in cui sembra riemergere l'idea di un Senato "delle garanzie" che è qualcosa di ben diverso dal Senato "federale", si cerca di porre rimedio puntando tutto sul rafforzamento del premier. Al punto che la disciplina dello scioglimento della Camera prevista nel nuovo testo farebbe fuoriuscire il nostro sistema di governo dal modello del sistema parlamentare senza tuttavia collocarlo in nessuno dei sistemi conosciuti, almeno nei paesi maggiori.

Ora, non c'è dubbio che occorra puntare su riforme che accrescano stabilità ed efficacia del governo. Ma lo slogan "un re per una terra" poteva andar bene all'epoca di *Excalibur* e dei cavalieri della tavola rotonda o nella fase di costruzione degli stati nazione, oggi è troppo semplicistico. Oggi le politiche di sviluppo non sono più (come si vede) alla portata di un "unico" decisore. E qualsiasi pretesa di imporre comportamenti virtuosi e un modello gerarchico in una logica "dall'alto al basso" in cui si incastrano "a matryoska" le istituzioni dal locale al globale, non corrisponde più alla realtà. Basterebbe osservare che per crescere e rafforzarsi, le nostre imprese hanno bisogno di beni collettivi (infrastrutture materiali e immateriali) che si formano con la cooperazione dei soggetti locali. E anche in questo caso si pone il problema non solo di promuovere dall'alto, ma di stimolare la cooperazione dal basso.

Che poi il rafforzamento dei poteri del Premier possa significare, di per sé, maggiore governabilità e stabilità, è un'altra illusione. Se non c'è condivisione e consenso il governo è comunque debole. Lo sta dimostrando Berlusconi: nessun leader ha mai avuto, e speriamo abbia mai, tanto potere, eppure non riesce a governare, perché non ha più il consenso necessario. E per recuperarlo, non basta modificare (nell'illusione di affrontare problemi che sono propri della politica con espedienti istituzionali) l'art. 94 prevedendo addirittura che è il Premier che "determina" la politica nazionale. Forse la Lega dovrebbe spiegarci "che c'azzecca" il federalismo con tutto questo e come mai, in tutto questo pasticcio, non si parla mai di risorse da decentrare (l'articolo 119 della Costituzione, che prevede il "federalismo fiscale", è rimasto infatti finora sulla carta), senza le quali tutta la discussione è pura retorica.