

Dipartimento di Scienze Giuridiche, Scienze Politiche,
Storia e Storia dell'Arte
Università di Trieste

Quale futuro per la Costituzione?

Aula Magna della Scuola Superiore di Lingue
Moderne per Interpreti e Traduttori
Trieste

Intervento di Alessandro Maran

In questi anni ho partecipato alla discussione sul progetto di riforma costituzionale che si è svolta alla Camera dei Deputati e, questa sera, sono stato inviato ad intervenire e a dire la mia, in qualità di “persona informata dei fatti”.

La prima cosa che dovremmo chiederci è se sia davvero necessario, con tutti i guai che abbiamo, proseguire sulla strada delle riforme costituzionali? Mi vado convincendo che, anziché spendere tante energie in questa dura contrapposizione sui temi costituzionali, converrebbe, più modestamente, concentrarsi sullo sforzo di far funzionare un po' meglio questo nostro zoppicante “federalismo” attraverso la legislazione ordinaria, le riforme amministrative, la realizzazione di un nuovo sistema fiscale e finanziario, promesso dalla Costituzione ma ancora inattuato. Specie se si considera che mentre si promettono alle regioni nuovi poteri con la *devolution*, lo stesso governo che propone la riforma fa approvare in Parlamento misure ordinarie (varie volte annullate dalla Corte Costituzionale) che confermano le vecchie pratiche centralistiche in materie ormai di competenza regionale. Senza contare che, per quel che riguarda il coinvolgimento delle Regioni nelle scelte legislative nazionali, la soluzione provvisoria prevista dalla riforma del 2001 (e cioè la partecipazione di rappresentanti delle Regioni alla commissione parlamentare per le questioni regionali, chiamata a dare pareri sulle leggi riguardanti le Regioni) non è stata nemmeno sperimentata. Va detto però che la nostra Repubblica è già cambiata, non è più quella di prima. E' cambiata in modo magari involontario e impreveduto (il più delle volte al di là e nonostante i progetti) e oggi risulta incompiuta, a metà. Al punto che Ilvo Diamanti l'ha definita argutamente una “Repubblica preterintenzionale”.

Non è un mistero per nessuno che la modifica del sistema elettorale, da proporzionale a maggioritario, richiede di ripensare tutto il sistema dei *checks and balances* tra poteri e istituzioni dello Stato; che il nuovo Titolo V ha introdotto una modifica nei rapporti politici e finanziari tra livelli di governo che il nostro attuale sistema istituzionale non è in grado di gestire efficacemente; che la gran parte degli elettori ha ormai interiorizzato la logica di fondo della democrazia maggioritaria (per quanto attiene ai rapporti tra esecutivo e partiti) e l'ipotesi di un rafforzamento delle autonomie territoriali (per quanto attiene ai rapporti tra centro e periferia). Infatti, in teoria, non c'è mai stata, come oggi, una larga concordanza di venute sulla necessità di ulteriori adattamenti del disegno costituzionale nel senso di accrescere la stabilità e l'efficacia del governo; di rafforzare l'opposizione parlamentare; di realizzare una più ampia distribuzione di poteri dal centro alla periferia.

La legge di riforma costituzionale attualmente all'esame del Parlamento rappresenta, a suo modo, una risposta a queste esigenze. Il guaio è che si tratta di una risposta per molti aspetti sbagliata e contraddittoria che conferma, almeno in questa fase, l'impossibilità per i partiti di pervenire ad una riforma consensuale della Costituzione, a causa dell'inconciliabilità delle loro (mutevoli) convenienze e strategie.

Val la pena di cominciare dalla *devolution*, cioè dalle uniche norme destinate secondo il progetto ad operare immediatamente, visto che le norme transitorie differiscono l'applicazione di molte delle nuove discipline o le condizionano addirittura alla modifica della legge elettorale. Le novità della cosiddetta *devolution* sono in larga parte apparenti. Al di là di varie correzioni minori (si è corretto verso il centro l'elenco delle materie su energia, infrastrutture, telecomunicazioni, ecc.), l'impianto della riforma del 2001 non viene sostanzialmente alterato. La novità dovrebbe essere l'attribuzione di una competenza legislativa "esclusiva" alle Regioni in alcune materie specifiche: assistenza e organizzazione sanitaria; organizzazione scolastica; polizia amministrativa regionale e locale. Ma il progetto lascia alla competenza statale la determinazione dei livelli essenziali dei diritti e le norme generali sull'istruzione, aggiungendovi anche le norme generali sulla tutela della salute, mentre resterebbe di competenza concorrente l'istruzione. Quanto alla polizia amministrativa, tutto si ridurrebbe alla precisazione che essa può essere anche regionale oltre che locale.

Ora, che in questo modo si devolva qualcosa alle Regioni e addirittura qualcosa in esclusiva, è difficilmente sostenibile. Caso mai, aumenteranno le controversie e le discussioni, ma i confini tra poteri centrali e poteri locali non verrebbero sostanzialmente spostati. Senza contare restano aperti i problemi dell'amministrazione e del finanziamento. E senza risorse da decentrare, tutta la discussione è pura retorica. Ma su questo il progetto non dice nulla e lascia intatte le norme del 2001. Ma come e più di altre disposizioni del Titolo V, l'art. 119 della Costituzione (che prevede il federalismo fiscale) è rimasto finora sulla carta. Insomma, strada facendo, la *devolution* è diventata un totem relativamente innocuo per consentire alla Lega di salvare la faccia.

Il problema, come si diceva una volta, è politico. Oggi che il federalismo non gode di grandissima popolarità e sembra diventato un problema, non sarebbe male tenere a mente che quella di nuove regole e istituzioni è una strada difficile, imposta da emergenze e fratture, che abbiamo scelto proprio per "sanare" il contrasto fra società e Stato, fra società e politica. Un contrasto che non è risolto per il solo fatto che ora c'è Berlusconi, di marce sul Po non se ne fanno più e i giornali (e i nostri industriali) hanno smesso di parlare del Veneto come se fosse l'Ulster e del Friuli come fosse la Catalogna. Il punto è che si dovrebbe provare anzitutto a riportare l'attenzione sul federalismo non come ideologia (una specie di grido di battaglia da affermare nella lotta contro lo Stato, per definire una patria e un popolo), ma come progetto riformista; cioè uno strumento funzionale ad affrontare i nuovi problemi dello sviluppo e dare risposta alle domande reali di cambiamento. Del resto, una delle componenti del pensiero federalista è sempre stata la ricerca di spazi di autonomia e di libertà per i cittadini attraverso forme di contenimento e distribuzione articolata del potere pubblico. Un'esigenza che il conflitto d'interessi, la concentrazione

di poteri nella figura del Presidente del Consiglio rende più necessaria, e non meno.

Abbiamo criticato il progetto di riforma costituzionale anche alla luce di queste considerazioni. La proposta appare infatti molto debole per quel che riguarda le garanzie a salvaguardia dei poteri che devono essere mantenuti neutrali (rispetto alle due coalizioni) e le prerogative da riservare alle opposizioni. Si tratta di uno dei vizi di fondo. C'è un altro vizio di fondo. La riforma del Titolo V risultava carente fondamentalmente su un punto: quello relativo all'assenza di una Camera parlamentare rappresentativa del mondo delle autonomie territoriali. Infatti, un assetto federalista della Repubblica (posto che si voglia davvero perseguire la strada di una riforma regionale come si deve) rende necessario il coinvolgimento degli enti del governo territoriale (attraverso loro rappresentanze) nelle scelte legislative nazionali che vengono ad incidere nell'esercizio di funzioni di governo che ad essi sono assegnate. Perché soltanto attraverso questo coinvolgimento, decisioni di rilevanza nazionale (tanto nella determinazione delle politiche che nella risoluzione del conflitto distributivo tra i territori) possono essere condivise dai governi regionali, evitando un contenzioso istituzionale e politico, purtroppo oggi così diffuso, e adeguando quelle scelte alle necessità proprie di un governo federale. E' questa l'esigenza che rende necessaria la trasformazione radicale di una delle due Camere, 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 resistenza dei senatori in carica e la pressione degli amministratori locali escludono l'opzione per il *Bundesrat*. L'ipotesi più percorribile, che sfugge all'alternativa tra la rappresentanza degli elettori, dei Governi o dei Consigli regionali, è sembrata quella di collegare l'elezione diretta dei senatori all'elezione dei Consigli regionali. Ma il collegamento con il territorio deve essere garantito da un'effettiva contestualità, oggi svuotata dalle norme transitorie che prevedono l'adeguamento della durata dei Consigli a quella del Senato. Il guaio è che in questo modo il testo in discussione costituisce il Senato federale come una Camera eletta a suffragio universale e diretto da tutto il popolo italiano. 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 di schieramenti politici e non sulla base della provenienza regionale e quindi continuerebbe a riflettere il confronto politico nazionale.

Si tratta di un vizio di fondo, dal quale derivano un sacco di guai. Perché se si prende atto dell'impossibilità di trasformare composizioni e funzioni del Senato, si finisce inevitabilmente, per pretendere di risolvere tutto con la ripartizione prestabilita, per materie, delle competenze legislative del Parlamento nazionale e delle Regioni. Ma, com'è naturale, le dighe che si pretende di erigere per prestabilire le rispettive prerogative di Parlamento e Regioni fanno inevitabilmente acqua da tutte le parti: la linea di separazione tra le materie è incerta per definizione e ci saranno sempre nuove materie che emergeranno e nuovi intrecci tra l'una e l'altra. Per questo gli

ordinamenti federali moderni propendono per un riparto flessibile delle competenze, per un sottile gioco di interferenze.

Il punto è che questa mobilità si trasforma in un problema molto difficile da risolvere quando manca un ramo del Parlamento (una Camera federale) che possa assumere un ruolo di mediazione e di assorbimento dei conflitti fra Stato e autonomie. L'alternativa non consiste nell'eliminare le competenze concorrenti, nel rinunciare agli elenchi di materie, ma nel creare un Senato rappresentativo degli interessi regionali che possa intervenire nella puntuale disciplina dei confini, inevitabilmente mobili, tra Governo centrale e sistemi regionali. Intanto, in carenza di una stanza di compensazione istituzionale degli interessi, i conflitti sono devoluti alla Corte costituzionale, la quale si è trovata costretta a dirimere questioni che hanno un alto grado di opinabilità interpretativa e un grado altrettanto alto di politicità; e così, anziché assicurare la fisiologica composizione degli interessi (che spetta al Parlamento), si finisce per consegnare alla Corte la definizione dei rapporti tra interessi centrali e interessi del territorio. Questa metamorfosi della politica in contenzioso giuridico ha imposto alla Corte costituzionale, per dirla con le parole pronunciate dal suo Presidente "un ruolo di supplenza non richiesto e non gradito". Al punto che oggi disponiamo di un numero congruo di risposte da parte della Corte costituzionale che hanno restituito al sistema, con alcuni accorgimenti, gli elementi di flessibilità mancanti. Tuttavia, poiché il Senato non si può toccare, nel progetto di riforma si continuano a scrivere e riscrivere i rapporti tra centro e periferia come se il problema fosse quello di separare le competenze tra i diversi livelli, anziché indicare le istituzioni, i luoghi della cooperazione tra gli enti. Al punto che con i nuovi articoli 120 e 127 la correzione del rapporto centro e periferia è finita con una restaurazione centralista. In molti hanno evidenziato una contraddizione tra l'attribuzione di competenze esclusive alle regioni e la reintroduzione dell'interesse nazionale. Alla possibilità di ricorso alla Corte costituzionale si aggiungono ora la riproposizione della clausola di interesse nazionale con la quale il Parlamento (in una solenne seduta comune, per fare le cose difficili) può distruggere le leggi regionali e un'amplicissima clausola di supremazia, in nome della quale lo Stato può intervenire su tutto e per i più vari motivi.

Naturalmente, gli Stati federali dispongono di una *supremacy clause* (è il caso degli Stati Uniti) o di una competenza generale ancorata alla tutela dell'unità giuridica ed economia (è il caso della Germania). Perché un moderno riparto di competenze non deve sacrificare le esigenze di raccordo, né quella funzione unificante che l'ordinamento esige nelle più disparate materie. Ma una clausola che consente allo Stato di riappropriarsi di molte competenze delle Regioni è accettabile se e solo se le Regioni sono rappresentate nel Parlamento nazionale, se cioè sono le Regioni stesse ad autolimitarsi riportando (o mantenendo) al centro le decisioni. Qui di clausole ne abbiamo addirittura due. Il punto è che (posto si voglia davvero fondare il bicameralismo su basi del tutto diverse), tanto rispetto alla composizione, quanto rispetto alle competenze della seconda Camera, è emersa la tentazione di concedere alle comprensibili resistenze dei senatori più del necessario.

Sul primo aspetto abbiamo detto. Ma il vero buco nero della riforma è il procedimento legislativo. Rimane infatti consistente il rischio che una assemblea svincolata dal rapporto fiduciario possa paralizzare anche buona

parte delle leggi ordinarie essenziali all'azione di governo. Il progetto in esame, nel tentativo di preservare la "pari dignità" tra Camera e Senato, distingue tra materie nelle quali deciderebbe in via definitiva la Camera, materie nelle quali prevarrebbe la deliberazione finale del Senato (un unicum al mondo, in nessun modo giustificabile in una Camera svincolata dal rapporto di fiducia, che si trasformerebbe in un Senato "governante") e materie perfettamente bicamerali, aprendo in questo modo la strada ad un interminabile contenzioso sulla classificazione delle specifiche proposte di legge.

Può funzionare un sistema così congegnato? Evidentemente No. E, per non cadere nelle mani di un Senato dove non si può porre la questione di fiducia e che non si può sciogliere anticipatamente, si è inserito il Capo dello Stato nello snodo decisivo del sistema, dandogli un potere di discrezionalità politica: egli può consentire al Governo di superare l'ostacolo del Senato, decidendo sovraneamente se una legge sui principi fondamentali delle materie concorrenti è o no essenziale per l'attuazione del programma o per l'esercizio dei poteri sostitutivi. Gli esiti possibili sono due: o il presidente avvala l'iniziativa del Governo (perché con un potere del genere la maggioranza parlamentare eleggerebbe un presidente amicissimo del premier); oppure si rifiuta (magari intanto è cambiato il Governo e se il nuovo Governo si dimettesse e andasse allo scioglimento anticipato perché paralizzato nell'approvare una legge dichiarata necessaria per l'attuazione del suo programma, le elezioni sarebbero un giudizio popolare sul Capo dello Stato). Senza contare che prevedere, in merito alla decisione sul procedimento legislativo da adottare, il consenso dei presidenti di entrambe le camere o di un comitato paritetico sembra fatto apposta per impedire le decisioni, per baloccarsi a vicenda, oppure per raggiungere accordi non trasparenti, disponendo di un potere di interpretazione della Costituzione senza limiti, visto che le loro decisioni non sono sindacabili.

All'evidente incoerenza dell'impianto, si cerca di porre rimedio puntando tutte le carte sul rafforzamento del premier che avrebbe anche la facoltà di sciogliere le camere. Il guaio è che il premierato, così com'è concepito nel progetto di riforma, stabilizza sì la legislatura, ma coi paradossi per cui un premier con pochissimi deputati che continuano ad appoggiarlo finisce col rendersi insostituibile impedendo l'ascesa di un successore, o, per altro verso, segretari di piccoli partiti possono minacciare non solo la crisi di governo, ma quella della legislatura. Come ricorderete, poche settimane fa il Presidente del Consiglio ha cercato di presentare la crisi del suo Governo come una fastidiosa formalità: qualcosa di inevitabile dopo la sconfitta alle regionali; ma anche di rimediabile in quattro e quattr'otto, se non fosse per la farraginosità delle procedure costituzionali. "Nei paesi europei dove il sistema già lo consente" – ha detto Berlusconi negli undici minuti di discorso al Senato – "il premier eletto direttamente dal popolo adegua la squadra sotto la sua diretta responsabilità, senza lunghe ed estenuanti crisi politiche e verifiche parlamentari". E' in Italia che non ci si può "sottrarre", ha protestato, ai riti della Repubblica parlamentare. Per questo la Costituzione viene e verrà cambiata: una garanzia per sé stesso, assai più che per la *devolution* della Lega. Infatti, la riforma in discussione non ha la sua vera ragion d'essere in un progetto di rafforzamento effettivo del regionalismo italiano. Essa è diventata piuttosto una bandiera o un simbolo che la Lega si affanna sventolare al proprio elettorato e un luogo in cui le

norme della cosiddetta *devolution* funzionano da traino (o da moneta di scambio) per altre innovazioni costituzionali (sul Governo, sul Parlamento, sulla Corte costituzionale) che rischiano, queste sì, di alterare equilibri costituzionali delicati. Ce n'è abbastanza per augurarsi che la riforma costituzionale esca dall'agenda politica e che tutte le parti abbandonino definitivamente le velleità di riscrivere le norme a propria misura. Solo dopo, solo in un secondo tempo, si potrebbe pensare di adeguare ai tempi la legge fondamentale dello Stato.