

# Riformare la Costituzione

Issue Paper n.2 - 2004

Dicembre 2004

Un sentito apprezzamento va al Prof. Giuseppe de Vergottini e al Prof. Giuliano Vassalli per aver colto pienamente lo spirito di questo Issue Paper e per essere riusciti a condensare argomenti così complessi in poche pagine.

Ringraziamo l'Onorevole Marco Boato, i Senatori Francesco D'Onofrio, Andrea Manzella e Domenico Nania per aver accettato di rispondere alle nostre domande volutamente provocatorie e per averci dedicato parte del loro prezioso tempo.

La presente pubblicazione viene distribuita esclusivamente a titolo gratuito. Per i contributi pubblicati non è stato corrisposto alcun compenso. Chiunque utilizzi in tutto o in parte i contenuti della presente pubblicazione è pregato di citarne la fonte.

## Riformare la Costituzione

*Cambiare la Costituzione del nostro Paese rappresenta certamente un fatto straordinario, ma sarebbe, a nostro avviso, un fatto altrettanto straordinario se, dopo la riforma elettorale, l'avvio del federalismo, l'esigenza di una maggiore efficacia nell'azione di governo assieme a quelle di rivedere il sistema delle garanzie costituzionali, non si procedesse ad una "modernizzazione" della Costituzione.*

*Oggi i tempi sembrano maturi anche se le posizioni politiche restano distanti e talvolta portano ad un vero e proprio scontro istituzionale. Basti pensare che, sulle pagine dei quotidiani, a suon d'avvisi a pagamento, con tanto di firme in calce, sono state pubblicate visioni radicalmente diverse, anche tra gli stessi esperti costituzionalisti.*

*La maggioranza manifesta la necessità di un "Governo forte", l'opposizione teme "rischi per la democrazia e derive plebiscitarie". Si mutuano o si cerca di mutuare sistemi di democrazie vicine: premiato inglese, semi-presidenzialismo alla francese, cancellierato tedesco; ognuno con le sue varianti.*

*Occorre forse rivendicare maggiore semplificazione e maggiore chiarezza in un dibattito che, per quanto tecnico e complesso, dovrebbe assicurare la massima comprensione possibile ai cittadini.*

*L'Issue Paper cerca di fornire al lettore una sintesi delle attuali posizioni politiche esaminando i punti principali contenuti nelle proposte di riforma.*

*Abbiamo chiesto a due eminenti esperti di diritto, il professor de Vergottini e il professor Vassalli, di esprimere il proprio punto di vista sul disegno di legge approvato dalla Camera dei Deputati.*

*Come da nostra abitudine, abbiamo formulato cinque domande ad alcuni dei protagonisti politici sui punti più controversi del dibattito politico: l'Onorevole Boato, i Senatori D'Onofrio, Manzella e Nania.*

*Tutto questo, naturalmente, nella consapevolezza del limite di quest'analisi, visto che siamo dinanzi ad un processo legislativo ancora in piena evoluzione.*

*Infine, una nota che riguarda chi, come noi, si occupa di relazioni istituzionali. Indipendentemente dalla scelta del sistema che il Parlamento deciderà di adottare, riteniamo sia un'esigenza di tutti che il processo di revisione, già avviato nella scorsa Legislatura, si completi del tutto, senza lasciare questioni in sospeso. Ci permettiamo di far notare, ad esempio, la difficile convivenza, tra un sistema federale e su base elettorale maggioritaria, e l'attuale formulazione dell'art.67 (divieto di mandato) che prevede per gli eletti la sola rappresentanza della nazione e non anche quella del proprio collegio elettorale. Così come strettamente legata alla riforma della Costituzione è l'annosa questione del diritto di rappresentanza politica assegnato, in via esclusiva, ai partiti.*

*Buona lettura.*



## Intervento del Prof. Giuseppe de Vergottini

Docente di Diritto Costituzionale - Università di Bologna.  
Presidente della Classe di Scienze Morali e Vice Presidente dell'Accademia delle Scienze dell'Istituto di Bologna.  
Membro dell'Advisory Council della Johns Hopkins University.

La riforma costituzionale che è in corso ha suscitato e susciterà dubbi e polemiche. Ad esempio, sul *modo* con cui viene portata avanti. È una riforma voluta dal Governo e dall'attuale maggioranza (che sta replicando il pessimo esempio offerto dalla precedente maggioranza di centro-sinistra nell'approvare da sola la precedente pasticciata revisione del 2001) e ostacolata dalle opposizioni: ciò significa che non sarà raggiunta quella maggioranza qualificata che consentirebbe di evitare, alla fine, la sottoposizione a referendum popolare. Di conseguenza, anche se si perfezionasse il complesso e ancora lungo procedimento non sarebbe assolutamente certa la sua effettiva entrata in vigore. Altre perplessità riguardano i *contenuti* del testo quale ad oggi approvato ed è su questo aspetto che ci soffermiamo.

### Forma di Governo

L'intervento sulla forma di governo dovrebbe garantire maggiore stabilità all'Esecutivo e, ad un tempo, maggiore efficacia alla sua azione, consolidando i vantaggi del bipolarismo che, anche se faticosamente, si è affermato.

Per valutare il testo della riforma con particolare riferimento al ruolo del Governo occorre tener presente che ad oggi nulla si è fatto di risolutivo per migliorarne la funzionalità e che siamo ancora fermi a correttivi disorganici operati con legge ordinaria anche se alcuni interventi di notevole rilevanza sono stati effettuati attraverso un tentativo di razionalizzazione della legislazione e attraverso aggiornamenti dei regolamenti parlamentari che hanno consentito di agevolare il ruolo del Governo in Parlamento. Sullo sfondo sta la modifica della legislazione elettorale, pur sempre di rango ordinario, che ha consentito di rimuovere il principio di proporzionalità che era stato considerato per mezzo secolo come principio cardine imm modificabile della Costituzione non scritta e che oggi rimane in vita per le sole elezioni al Parlamento Europeo. L'attuale testo, che coinvolge il ruolo del Governo e delle opposizioni e che mirerebbe a introdurre il c.d. *premierato*, comporta un ripensamento dell'intera forma di governo aprendo la strada a un radicale mutamento della situazione maturata in passato. La riforma sarebbe il coronamento di un processo lento ma chiaramente individuabile di aggiornamento delle nostre istituzioni. Al rafforzamento del Governo si affiancherebbe, anche se in termini più blandi di quelli in un primo tempo indicati, quello della *opposizione*, consolidandosi così un risultato che appare come naturale punto di arrivo della introduzione della legge elettorale maggioritaria che ha consentito di porre le basi dell'alternanza assicurando il perfezionamento di un processo di reciproca legittimazione politico-costituzionale delle diverse componenti maggioritarie e minoritarie. In particolare, mentre oggi la maggioranza ha il suo organo costituzionale nel governo della repubblica, la opposizione è ancora unicamente una funzione costituzionale. Il nuovo testo intro-



duce in via innovativa il riconoscimento del ruolo delle opposizioni che andrebbe disciplinato dai regolamenti parlamentari, e attribuisce alle opposizioni la presidenza di alcune commissioni. Non sarebbe ancora la previsione della opposizione come *istituzione*, al pari di quanto avviene in Gran Bretagna, in Canada, in Australia, ma sicuramente si tratterebbe di un significativo passo in avanti. E quindi anche le minoranze parlamentari potrebbero avviarsi ad avere un loro organismo costituzionalmente rilevante, controparte dialettica del Governo.

Venendo al ruolo del Governo, è facile constatare come il testo della riforma sia nettamente orientato a un suo rafforzamento nell'ambito del lavoro parlamentare e, in generale, spinga per dare al suo vertice, che assume significativamente la denominazione di Primo ministro, una posizione centrale. Si è voluto qualificare questo processo di rafforzamento del vertice governativo dicendo che si instaurerebbe anche in Italia il *premierato*. Ma a tale proposito dovremmo porci la domanda se veramente abbiamo le idee chiare su cosa intendere per premierato. In modo più o meno conscio molti intendono con tale formula una forma di governo quale quella sviluppatasi in Gran Bretagna. In tal caso dovrebbe riprodursi in Italia un sistema di governo con al centro il Primo ministro, indicato dal corpo elettorale unitamente alla maggioranza di cui è *leader* e quindi beneficiario di una duplice legittimazione, popolare e parlamentare. In tal senso il premierato coinciderebbe col modello Westminster. Ma chiunque abbia una pur minima cognizione della forma di governo inglese sa benissimo che tale forma di governo è il prodotto di una lunga evoluzione storica che ha avuto come asse portante il consolidamento di un sistema pluripartitico in cui a livello istituzionale sono essenziali almeno due partiti che insieme ai rispettivi partiti (gruppi) parlamentari concorrono a formare due istituzioni costituzionali essenziali, il Governo e l'opposizione, e a consentire un regime dialettico-competitivo operante in modo continuativo e preludente a possibili rotazioni di ruoli in seguito a verifiche elettorali che il Primo ministro, guida del Governo e della maggioranza, può discrezionalmente pretendere. Tale situazione non è ancora maturata in Italia e la legge in itinere dovrebbe accelerarne l'affermazione.

Una maggiore incisività del ruolo del capo del Governo si pone nel filone delle risalenti domande di stabilità del ruolo del Governo che venivano in passato evocate chiedendo che fosse assicurata la *governabilità* del sistema politico, governabilità messa in discussione dalla fragilità del sistema dei partiti e dalla inadeguatezza della legislazione elettorale. Si aggiunga che oggi si manifestano oggettive necessità di disporre di un Governo forte ed efficace. Tra queste a titolo indicativo ne indichiamo due: la riforma c.d. federalista, che ha considerevolmente rafforzato le Regioni agevolando la creazione di centri politico-decisionali periferici che rischiano di indebolire il potere centrale nel settore delle politiche comunitarie e della politica estera, e l'accrescersi della criticità dei rapporti internazionali. Queste due *criticità* spingono a ritenere rilevante il fatto che il Governo esca da un'eventuale riforma rafforzato, perché sia i rapporti con le Regioni che hanno i poteri ridisegnati in base all'attuale normativa del Titolo V, sia i rapporti con l'Unione europea e, in generale, i rapporti internazionali richiedono un ruolo protagonista del Governo e del suo vertice. È in particolare la dimensione classica della politica estera basata sui vincoli di alleanza e sui sistemi di sicu-





rezza collettiva che richiede in modo pressante la presenza del Governo non soltanto nelle diverse sedi comunitarie ma anche nelle istanze internazionali specializzate che garantiscono la sicurezza dei cittadini e gli interessi più significativi della intera comunità nazionale. Appare quindi ineliminabile un apparato di governo coeso ed efficiente, in cui il *premier* giochi un ruolo personale di primo piano particolarmente incisivo alla pari degli altri capi di governo. Il clima di guerra internazionale, con i suoi risvolti interni in tema di terrorismo è destinato a essere continuativo. Oggi si tratterebbe dunque di completare un processo iniziato e incompiuto incidendo sulle norme costituzionali che riguardano il Governo, il suo vertice, i suoi poteri e in particolare il potere di scioglimento anticipato del Parlamento, ad un tempo bilanciando questo rafforzamento col riconoscimento di un ruolo più incisivo delle opposizioni.

Resta da verificare se i poteri che la riforma riconosce al Primo ministro siano compatibili con i principi democratici di fondo del nostro ordinamento o se invece, come i critici sostengono, non siano abnormi e addirittura tali da creare una sorta di "dittatura" del Primo ministro. In particolare l'attenzione si è concentrata sulla fiducia attribuita al Primo ministro, anche in carenza dell'approvazione di una esplicita mozione iniziale, sul controllo governativo dell'ordine del giorno, sul potere di scioglimento che viene sottolineato come potere governativo. In proposito basta ricordare che l'indicazione del candidato *premier* avviene mediante collegamento con i candidati alle elezioni alla Camera dei deputati, rafforzando il legame tra premier e coalizione e confermando la tendenza già affermata a votare esprimendo la scelta a favore dei *leader* di due coalizioni alternative. Ciò, di per se stesso, non pare confermare il timore di una "deriva plebiscitaria". Si tratta di soluzione pacificamente ammessa nei sistemi bipolarizzati. Le norme che mirano ad evitare cambi di maggioranza (obbligo di dimissioni se la sfiducia è respinta grazie al voto delle opposizioni) mirano opportunamente a mantenere una chiarezza di rapporti nei confronti delle scelte iniziali dell'elettorato. Quanto al potere di scioglimento, questo nei sistemi bipolarizzati è prevalentemente un potere governativo.

### Capo dello Stato

È vero che la riforma indebolisce i poteri del Capo dello Stato attuale, rivedendo la lista delle sue attribuzioni e, in particolare, quello di formare il Governo, già depotenziato dalla esigenza di limitarsi a prendere atto della volontà maggioritaria espressa dalle elezioni, e quello di scioglimento anticipato, che del resto non è mai un potere esclusivo del Presidente in quanto questi è tendenzialmente stato il garante della verifica della presenza delle cause giustificanti (volontà dei partiti di chiudere una fase parlamentare, impossibilità di individuare la maggioranza). È anche vero che lo scioglimento viene considerato prevalentemente conseguenza di una decisione del Primo ministro ma è anche previsto che la Camera può impedirlo mediante approvazione di una mozione sottoscritta da deputati della stessa maggioranza espressa dalle elezioni in cui si dichiara di voler continuare nell'attuazione del programma e si indichi il nome di un Primo ministro alternativo.

### Bicameralismo

Un intervento diretto a modificare il nostro tradizionale bicameralismo paritario avrebbe senso, soprattutto, se si inquadrasse in un lucido disegno di riconsiderazione del ruolo costituzionale delle

Regioni e si decidesse di dar loro una voce diretta in una assemblea in cui fossero rappresentate, sulla falsariga di numerose esperienze in altri Paesi. Inoltre, una volta chiarito che si vuole una camera delle Regioni, andrebbe deciso quali competenze attribuirle e, in specie, andrebbe definito il suo ruolo nei rapporti col Governo e con l'altra camera, con particolare riguardo alla sua partecipazione al procedimento legislativo. In breve, rimettere le mani sull'attuale stato dei rapporti fra organi costituzionali e sull'intreccio di competenze oggi previsto è una cosa delicata e avrebbe senso soltanto se si avesse in mente un progetto ben chiaro, funzionale e praticabile, tale di rispondere a precisi obiettivi. Purtroppo l'unico obiettivo che sembra individuabile alla luce di quanto sta avvenendo è quello di dare un "contentino" nominale alle antiche aspirazioni delle Regioni di avere la loro camera e di rispondere a una generica e imprecisata domanda di federalismo che viene appagata esclusivamente dalla sostituzione della denominazione "Senato della Repubblica" con quella di "Senato federale". Per il resto, purtroppo, la riforma anega in un mare di assurdità e contraddizioni tecnicamente inaccettabili e tali da provocare gravissime disfunzioni qualora dovessero divenire definitive.

### Senato federale

Ma torniamo al Senato. Cominciamo dalla sua composizione. Sono assenti i Presidenti delle Regioni, cioè coloro che le rappresentano e che apparirebbero come la voce naturale degli interessi presenti sul territorio, in quanto direttamente eletti dai cittadini e titolari del potere di impugnare gli atti statali di fronte alla Corte Costituzionale. La composizione è esclusivamente elettiva e l'unico aggancio al territorio è dato dalla esigenza di essere eletti nella regione in contemporanea alla elezione dei Consigli regionali in modo da permettere un collegamento stretto tra candidati al Senato e corpo elettorale locale accomunando le due campagne elettorali. Il legame territoriale appare piuttosto flebile. Non basta a supplire alla ricordata assenza di membri rappresentanti le Regioni la previsione della partecipazione ai lavori senza diritto di voto di rappresentanti eletti dai Consigli regionali. Il Senato rimane una camera "politica" nazionale e non diviene una camera territoriale. Il connotato federale rimane dunque meramente apparente. Ma come camera politica il nuovo Senato apparirebbe una anomalia. Infatti, il Senato non risulta formalmente legato da rapporto fiduciario formale col Governo, similmente a quanto avviene attualmente, ma ciò nondimeno svolge funzioni che non possono non comportare una costante collaborazione con lo stesso. Nel suo ambito quindi non risulterebbe necessaria la presenza di una maggioranza favorevole al Governo ma è evidente che senza tale maggioranza il Governo rischierebbe di vedere paralizzata la sua legislazione. È quindi evidente che la natura non politica del Senato riformato sarebbe una finzione in quanto il rapporto fiduciario di fatto si renderebbe inevitabile. In un certo senso il testo ammette l'essenzialità di una collaborazione fra maggioranza dei senatori e Governo quando inserisce il rimedio estremo di consentire a quest'ultimo di presentare una apposita questione di programma, previa autorizzazione del Presidente della Repubblica, in modo da obbligare il Senato a non ostacolare l'iter di iniziative legislative ritenute essenziali per il programma di governo.



## Potere legislativo

Per quanto riguarda le funzioni, il Senato risulta coinvolto in una procedura legislativa del tutto astrusa. Risulta avere la parola finale sulle leggi che riguardano una serie quantitativamente e qualitativamente importante di materie che investono l'indirizzo politico del Governo, che sono quelle in cui lo Stato fissa i principi fondamentali entro i quali si adottano le leggi regionali (art. 117, comma 3). Parallelamente è la Camera dei deputati che ha l'ultima parola nella decisione riguardanti le leggi di competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2). Questa distribuzione di competenza legislativa rispecchia la distinzione dell'attuale articolo 117 senza considerare adeguatamente la giurisprudenza della Corte Costituzionale che ha in parte rimescolato le carte rivedendo in modo creativo i criteri voluti dall'improvvido legislatore di revisione del 2001. La Corte infatti ha contestato la rigidità del riparto fra competenze statali e regionali individuando la tipologia delle leggi statali assunte in via sussidiaria e ha ammesso leggi statali di dettaglio nelle materie concorrenti. La riforma assegna staticamente la competenza esclusiva statale alla Camera dei deputati e quella in tema di principi fondamentali in caso di competenza concorrente al Senato. In aggiunta prevede leggi in cui il peso delle due assemblee è equivalente e in cui quindi occorre trovare un accordo fra le stesse, salvo il ricorso a una commissione paritetica di conciliazione.

## Sistema di Garanzie

Infine, un cenno alle garanzie. La riforma è centrata sul rafforzamento del ruolo del Governo e del centro rispetto alla periferia. Ciò spiega l'apparente emarginazione del Presidente della Repubblica che tuttavia nomina i vertici delle autorità indipendenti, il Vice Presidente del CSM, il Presidente del CNEL, oltre a mantenere una serie di attuali attribuzioni, anche senza controfirma governativa, e a cui viene assegnato, inspiegabilmente, il fortissimo potere di autorizzare il Governo a sbloccare eventuali ostruzioni del Senato sulla via dell'approvazione di leggi essenziali per il programma, potendo diventare in momenti critici l'arbitro della funzionalità della macchina governativa. L'opposizione è determinante per la nomina dei presidenti di assemblea e per l'adozione dei regolamenti interni, presiede le commissioni di inchiesta e altre commissioni. Gli enti locali possono ricorrere direttamente alla Corte Costituzionale. Il referendum costituzionale confermativo diventa obbligatorio. La Corte Costituzionale, infine, vedrebbe aumentato il numero dei componenti eletti dalla Camera dei deputati e dal Senato, con un rischio paventato di politicizzazione. Nell'insieme, quindi, un quadro contorto con molti chiaroscuri.



## Intervento del Prof. Giuliano Vassalli

Presidente emerito della Corte Costituzionale, già Ministro di Grazia e Giustizia.

Professore emerito di Diritto Penale - Università La Sapienza di Roma.

Membro dell'Accademia dei Lincei.

Anzitutto una breve, anche se poco interessante, premessa. Sono sempre stato tra gli ammiratori sinceri della Costituzione della Repubblica italiana entrata in vigore il 1° gennaio 1948. Votata come fu dalla grande maggioranza degli eletti all'Assemblea Costituente ad onta di difficoltà del momento politico e alla radicale divisione determinata tra i partiti nei loro programmi di fondo, ha dato in oltre mezzo secolo cospicue prove della sua capacità di resistenza agli eventi più vari ed è stata più di una volta un valido punto di orientamento per gli italiani. Mi è sempre sembrato che, nata e fondata su un più che legittimo ripudio delle esperienze di un recente passato di guerre e di dittature, guardasse al tempo stesso avanti verso la meta di un mondo rivolto alla preservazione della pace, al progresso sociale, alla creazione di una reale democrazia.

Questo non significa che, superato il lungo periodo di rodaggio, la Costituzione vigente debba essere considerata in ogni sua parte intangibile. Il mondo cambia, le generazioni si rinnovano, le esperienze debbono essere tenute in conto, anche se per tempi di più lunga durata rispetto a quelli propri della maggior parte delle leggi ordinarie. Tale è stata del resto la visione che del problema ha avuto, almeno a partire dai primi anni Ottanta del secolo scorso, il nostro Parlamento nazionale, tanto è vero che da allora, e cioè dalla IX Legislatura repubblicana, si sono avute ben tre esperienze di "commissioni bicamerali", destinate a rivedere la Costituzione del 1948, in una composizione rappresentativa di tutti i partiti e con la speranza di arrivare a conclusioni comuni. Le Costituzioni hanno indubbiamente più forza se sono votate da una rappresentanza politica molto più ampia di quella che di solito caratterizza la rappresentanza politica ordinaria. Io stesso feci parte, come senatore per il partito socialista insieme all'amico Giugni, della prima "bicamerale", presieduta dal deputato liberale Aldo Bozzi. Purtroppo tutte e tre le esperienze (Bozzi, Iotti e D'Alema) fallirono e le bicamerali costituenti sono oramai sinonimo di esperimenti rimasti, per un motivo o per l'altro, allo stadio del tentativo. Cominciò allora, com'era abbastanza logico, a farsi strada l'idea di riforme costituzionali portate avanti dalla sola maggioranza parlamentare con eventuali compagni di strada, mettendo in conto la rinuncia a raggiungere una maggioranza più ampia o addirittura "bipartisan".

È in questo quadro che si inserisce la riforma costituzionale in corso, sulla quale siamo chiamati a fare alcune osservazioni, cercando di liberarci da un habitus formato da opinioni preconcepite e da una eccessiva menzione dei precedenti, per la quale d'altra parte non vi sarebbe qui spazio.

Il punto di partenza delle nostre osservazioni è in questo momento il testo del disegno di legge costituzionale n. 4862 Camera (originariamente n. 2544 Senato) votato dalla Camera dei Deputati in sede di prima deliberazione e trasmesso al Senato nell'ottobre scorso. Tale complesso di ben 57 articoli, inclusa una disposizione transitoria (l'art. 53) di diciassette commi, introduce modificazioni a tutta la Parte II della Costituzione vigente



(dedicata e intitolata all'Ordinamento della Repubblica) e in tutti i sei Titoli di detta Parte, oggi intitolati al Parlamento, al Presidente della Repubblica, al Governo, alla Magistratura, alle Regioni, Province e Comuni e alle Garanzie costituzionali. Una riforma di ampio raggio, anche per questo rifiutata in tutto dall'opposizione, che si propone di abbatterla o mediante il referendum previsto nell'art. 138 per la revisione della Costituzione e per le leggi costituzionali, o mediante una sostituzione della legge eventualmente varata nel momento in cui l'opposizione attuale dovesse divenire maggioranza a seguito di nuove elezioni. A dire il vero, è stata riesumata anche la vecchia idea di passare la mano ad una assemblea costituente, debitamente eletta, con lo specifico ed unico compito di procedere alla revisione della Costituzione; ma, a parte il fatto che questa appare un ritrovato di settori dell'opposizione per arrestare il cammino della riforma costituzionale in corso, e con tutto il rispetto per altri uomini politici che hanno contribuito a rilanciare l'idea stessa, è da riconoscere che si tratta di un progetto più volte formulato negli ultimi decenni e sempre abbandonato, circondato da motivi di sfiducia così fondati da non meritare di soffermarvisi.

### **Federalismo**

Esamineremo così, brevemente e sommestamente, alcuni dei punti della riforma in corso davanti al Parlamento peraltro non seguendo interamente l'ordine del testo proprio e della Costituzione, ma cominciando da quello che della riforma è uno dei cardini, il cosiddetto federalismo o la cosiddetta devolution, e cioè la ulteriore riforma dell'attuale Titolo V, concernente soprattutto l'ordinamento regionale. Qui è bene dire subito che già molto male è stato fatto con la legge costituzionale del 18 ottobre 2001 n. 3 (per la quale il Parlamento attuale ha dovuto redigere e votare le norme di attuazione del 2003) cosicché sarebbe stato difficile far peggio. Tanto è vero che la riforma attuale contiene rispetto a quella più elementi positivi, consistenti nella migliore messa a punto delle competenze esclusive dello Stato (art. 117 comma secondo), nell'aver riportato alla Stato la tutela della salute, o quanto meno, le norme generali su di essa, e il rafforzamento della cosiddetta clausola di supremazia, avvenuto con una aggiunta sul potere sostitutivo dello Stato inserita anche se con tecniche piuttosto tortuose nell'attuale art. 120. Per il resto - come era logico dato che per la Lega bisognava "andare avanti" - è rimasta la clausola generale del 4° comma dell'art. 117, secondo la quale "spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". Rimane inoltre intatta la parte dell'art. 117 riservata alle materie di legislazione concorrente, un vero groviglio, fonte di questioni di non facile soluzione creato dalla suddetta legge dell'ottobre 2001, quando i suoi sostenitori credettero di andare incontro, alla vigilia delle elezioni politiche di quell'anno, alle istanze regionalistiche. Resta comunque, a proposito delle Regioni, il problema del costo della riforma, del quale molto si è parlato, ma su cui non sono stati offerti né calcoli affidabili né valutazioni convincenti. E non si dica che per le norme costituzionali non si è mai richiesta l'indicazione della copertura finanziaria, perché ben diverso era il contenuto delle norme della Costituzione del 1948 da quello delle norme attuali in materia di trasferimento di compiti statali alle Regioni, che sono norme concrete e di immediata applicazione, assai vicine alla normativa ordinaria.



## Senato federale

Alla tematica ora toccata si avvicina quella, piuttosto squallida, del Senato federale della Repubblica, istituito con l'art. 1 del progetto di riforma e disciplinato dall'art. 3. A parte la riduzione del numero dei componenti, cosa ottima, così come per la Camera dei deputati (proposta da alcuni parlamentari sin dall'epoca della V Legislatura, in occasione anche della creazione delle Regioni a statuto ordinario con relativa assemblea) si tratta di una riforma alla quale è arduo attribuire un valore che vada al di là dell'etichettatura. Nonostante l'articolo sesquipedale scritto con lodevole intento dai redigenti per sostituire l'art. 70 della Costituzione, non è facile capire come funzionerà il nuovo bicameralismo, non simile a quello di altri paesi aventi seconde camere di origine regionale. Certo è che in questa costruzione barocca, di nuove questioni di attribuzione ne sorgeranno non poche. Per fortuna è stato previsto un comitato paritetico per risolvere questioni di competenza. Confidiamo in esso, se altro non ci resta; ma il fatto della sua previsione è anche sintomo della consapevolezza d'aver creato con il nuovo Senato un notevole pasticcio. Aggiungo che alcuni studiosi hanno denunciato il pericolo di un potere preventivo di veto del Senato federale sugli stessi principi fondamentali concernenti le materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni. Si ha l'impressione che le difficoltà che già esistono in tali materie nell'ordinamento regionale come tale (fonte di continui ricorsi e conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni) siano state trasferite, decuplicate, sul piano dei rapporti tra le Camere e tra queste e il Governo. Nel nome della chiarezza e della praticabilità questo art. 70 (che è l'art. 13 del progetto) sarebbe tutto da ripensare.

## Camera dei deputati

Quanto alla Camera dei deputati c'è poco da dire. Essa sembrerebbe dover rimanere l'organo principale del potere legislativo, ma riceve qua e là qualche schiaffetto. In un primo progetto non era neanche più ammessa a partecipare alle elezioni dei giudici costituzionali. Secondo il progetto ora varato ne nomina tre, mentre il Senato federale ne nomina quattro. E perché? Ma più di tutto preoccupa la macchinosità dei rapporti tra potere legislativo della Camera e quello del futuro Senato federale, come già detto più sopra a proposito del nuovo art. 70.

## Premierato

Il problema della Camera dei deputati viene dal progetto strettamente legato a quello del cosiddetto premierato: cioè alle modifiche, in verità molto importanti, che la riforma in corso propone circa il ruolo e i poteri del Primo ministro. Ed infatti - secondo quanto proposto nell'art. 30 del progetto varato dalla Camera dei deputati - la candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati alla Camera dei deputati e la legge destinata a regolare la materia "disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata alla carica del Primo ministro". "Il Presidente della Repubblica, sulla base delle elezioni della Camera dei deputati, nomina il Primo ministro". Come ognuno vede, ciò rispecchia quanto è già avvenuto in linea di fatto, con le elezioni politiche del 2001. Ora diventa norma costituzionale. Non c'è dubbio che è un sistema collegato al carattere maggioritario che si è voluto dare anni addietro al nostro sistema elettorale. Chi ha la colpa di questa svolta ha poco da recriminare su questi suoi sviluppi. Interessante, per quanto riguarda la Camera, è pure l'art. 32 (destinato a sostituire l'art. 94 della Costituzione vigente), che riguarda il tema della fiducia parlamentare e quello dell'eventuale mozione di sfiducia del Primo ministro. Nel



caso di sfiducia “il Primo ministro si dimette e il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento della Camera dei deputati e indice le elezioni”. Quei membri del Parlamento che hanno motivo di temere nuove elezioni sono avvertiti. Occorre peraltro tener presente che è stata introdotta, sin dall’esame presso il Senato, una sfiducia con indicazione di un nuovo nome da parte della maggioranza e che anche a questa nuova scelta il Presidente della Repubblica deve attenersi.

D’altra parte, tra i casi di scioglimento delle Camere, indicati tassativamente nel proposto nuovo art. 88 della Costituzione (art. 27 del progetto) al primo posto è indicato il caso della semplice “richiesta (al Presidente della Repubblica) del Primo ministro, che ne assume la esclusiva responsabilità”. E così pure al punto terzo, è indicato il caso delle dimissioni del Primo ministro, puramente e semplicemente. In linguaggio volgare si potrebbe dire che è dato al Primo ministro una specie di potere di ricatto sui componenti della Camera che volessero creargli difficoltà. In linguaggio costituzionale si può benissimo dire che tutto codesto sistema viene creato per assicurare la compattezza della maggioranza e rendere stabile il seggio del Primo ministro per la durata dell’intera Legislatura.

### Presidente della Repubblica

Per quanto ora detto, risulta già chiaro quanto nel progetto venga ad essere sostanzialmente ridotto il potere del Presidente della Repubblica. Egli deve nominare il candidato premier indicato nelle liste per le elezioni della Camera nel caso in cui queste liste siano vittoriose. Egli deve sciogliere le Camere ed indire nuove elezioni tutte le volte in cui il Primo ministro lo voglia. E lo stesso deve fare quando il Primo ministro sia stato sfiduciato o quando la maggioranza all’atto della sfiducia indichi un nuovo Primo ministro. È insomma una forte riduzione di poteri sostanziali a un ruolo poco più che formale, a tutto vantaggio del Primo ministro ... e della stabilità della maggioranza.

### Corte Costituzionale

Resterebbe da dire qualcosa circa le riforme che vengono proposte per la Corte Costituzionale. Preferirei astenermene perché a mio avviso tale organismo, pur con i difetti inerenti alle cose umane, ha funzionato nel complesso benissimo, durante i suoi quasi cinquant’anni di vita, ed ha adempiuto ai compiti di garanzie commessigli in più campi e secondo diverse modalità dalla Costituzione. Né si possono lamentare le Regioni, che hanno avuto infinite volte soddisfatte le proprie ragioni e sono state anzi, in relazione alle egregie difese di cui hanno sempre fornito, interlocutori privilegiati. Quando i loro poteri saranno diversi, se lo saranno, avranno ancora maggiori occasioni di vincere le loro cause. Non vi era, a mio sommo avviso, bisogno né di modificare la composizione della Corte né il numero, né i soggetti preposti alle nomine. Si vuole invece fare il contrario, tanto per cambiare o denunciando difetti che vi sono in ogni organismo collegiale. Del resto i critici più motivati dell’attuale sistema non propongono affatto quello che è proposto nel progetto parlamentare. Anche qui il futuro, se sarà diverso dal presente, darà modo di fare con equanimità le relative valutazioni.

Nel complesso il mio giudizio sulla riforma in corso è più negativo che positivo, salvo che per alcuni punti piuttosto secondari. Il sistema attuale, per quanto difetti possa avere, viene stravolto a favore di esigenze ben chiare nelle loro finalità senza che si intravedano meccanismi di garanzia diversi da quelli sinora esistenti.



## Opinioni a confronto - Il centro-destra



Sen. Francesco D'Onofrio



Sen. Domenico Nania

*Il Senatore D'Onofrio, relatore del progetto di riforma costituzionale, ci ha chiesto di poter inserire una breve premessa, prima di rispondere alle singole domande; premessa che volentieri pubblichiamo.*

*Sen. D'Onofrio* Innanzitutto è utile ripercorrere l'iter del provvedimento. Il testo approvato alla Camera è il risultato di un lavoro lungo e complesso: un testo di riforma costituzionale che è stato approvato il 25 marzo scorso al Senato, varato dal Governo nel settembre 2003, concepito durante l'incontro avvenuto a Lorenzago nell'agosto del 2003 tra i c.d. Saggi della CdI (il Sen. Pastore, il Ministro Calderoni, il sottoscritto e il Sen. Nania), con la presenza degli Onorevoli Bossi e Tremonti.

Il primo interrogativo che ci si pose fu se si potesse avviare una riforma in senso federalista, salvaguardando, allo stesso tempo, l'interesse nazionale (intendendo per interesse nazionale la facoltà dello Stato di annullare una legge regionale che venga ritenuta in contrasto). Tengo a ricordare che in quelle circostanze la Lega spingeva per una riforma in senso federale, mentre AN e l'UDC chiedevano che fosse ripristinato l'interesse nazionale. Dico ripristinato perché il centro-sinistra, votando alla fine del 2001 il Nuovo Titolo V della Carta Costituzionale, aveva modificato radicalmente l'assetto delle competenze tra Stato e Regioni e non aveva più mantenuto la tutela dell'interesse nazionale nella formula che era nella Costituzione del '47.

Ho fatto questa premessa perché oggi sembra quasi che la Camera dei deputati abbia inventato il federalismo all'improvviso, mentre, in realtà, sta modificando una Costituzione, oggi in vigore, che non è più quella del '47. Dunque, il primo compito dell'incontro di Lorenzago è stato correggere il testo del Titolo V della Costituzione, poiché aveva abolito l'interesse nazionale nella formula del '47, prevedendo (senza specificarle) competenze residuali e potenzialmente esclusive delle Regioni, ma non aveva riformato né il c.d. "bicameralismo perfetto", né la forma di governo.

Il secondo punto ha riguardato la decisione di concludere l'esperienza del bicameralismo perfetto attraverso la previsione di un organo, chiamato Senato federale, e attraverso la creazione di un Governo con un potere del Primo ministro rafforzato, che non era più il presidenzialismo richiesto da AN, non era il modello del c.d. cancellierato tedesco, voluto prevalentemente dai centristi dei due schieramenti, ma era una formula intermedia tra formula parlamentare e formula presidenziale, chiamata "formula del Primo ministro". La questione fondamentale dell'accordo era la necessità di impedire ribaltoni nel corso della legislatura.





**La maggioranza è accusata di aver compiuto una sorta di “bricolage istituzionale”, accostando istituti decisamente eterogenei tra loro, senza il necessario bilanciamento dei poteri. In particolare, in relazione alla figura del Primo ministro, vi accusano di avergli attribuito di fatto un potere “assoluto”: il potere di scioglimento della Camera dei deputati accompagnato dall’elezione diretta, nonché il dominio incondizionato sull’agenda parlamentare. Come risponde a queste critiche?**

*Sen. D’Onofrio* Su questo punto bisogna chiarirsi: se per *bricolage* si intende mettere insieme parti non componibili fra di loro di riforma costituzionale, non è stato fatto un *bricolage*.

In secondo luogo non è stata fatta una riforma di tipo federalista, perché quella approvata dalla Camera - come ho detto già alla “Padania” e alla rivista “Il Federalista” - è una riforma federalista nella definizione di “Senato federale”, ma non nell’ordinamento della Repubblica.

Per andare verso un modello federalista bisognerebbe modificare anche la Prima Parte della Costituzione, soprattutto l’art. 5, dove si dice che la Repubblica riconosce le autonomie locali e regionali.

Per quanto riguarda la questione del Primo ministro, il modello costituzionale che emerge dal voto prima del Senato e poi della Camera - che da questo punto di vista ha lasciato il testo sostanzialmente inalterato - è una formula nuova di sistema di governo, che non è più la vecchia formula parlamentare, nella quale deputati e senatori potevano cambiare schieramento nel corso della legislatura per dare vita ad un nuovo governo, legittimo per il solo fatto che aveva una sua maggioranza parlamentare. Noi vogliamo impedire che ciò si verifichi e, ferma restando la libertà di passare da uno schieramento all’altro dei deputati, vogliamo obbligare il Governo a funzionare sulla base della stessa maggioranza con la quale è stato formato all’inizio. Se non si vuole questo, ovvero non si vuole l’“antiribaltone” scritto in Costituzione, non occorre cambiare la Costituzione, perché nella Costituzione vigente il ribaltone è consentito e legittimo; può essere criticato politicamente ma è costituzionalmente legittimo.

Quindi, circa la questione del “premierato assoluto”, il premier diventerebbe effettivamente padrone della maggioranza parlamentare, ma sarebbe assoluto il potere del popolo di scegliere maggioranza e Primo ministro. Non sarebbe quindi assoluto il premierato, ma sarebbe assoluto il potere del popolo.

Volendo sintetizzare la sostanza della riforma, possiamo dire che lo schieramento di maggioranza vuole cambiare la Costituzione vigente inserendo la possibilità del modello federale (nota bene: la possibilità, non la disciplina) in una forma di governo che sposta il potere dai parlamentari al corpo elettorale.

*Sen. Nania* Queste considerazioni scaturiscono da un chiaro pregiudizio politico, non di merito. Non abbiamo posto in essere alcun *bricolage* ma costruito un nuovo assetto costituzionale equilibrato, fondato sul premierato, sulla norma antiribaltone e su un federalismo paritario ed unitario a differenza di quello introdotto dall’Ulivo nel 2001 che tanti guai ha provocato e continua a produrre, basti vedere le numerose pronunce della Corte Costituzionale. Un assetto che consentirà finalmente ai cittadini di contare, saranno gli elettori a

scegliere e a giudicare il governo del Paese. Non è vero poi che il Primo ministro avrà un potere assoluto ma i poteri previsti da questa forma di governo presente in altri Stati democratici. È bene ribadire, a tal proposito, che il premierato approvato dalla Camera dei deputati non è assoluto, né debole, è semplicemente il premierato, peraltro, identico a quello contenuto nella cosiddetta 'bozza Amato' sulla quale il centro-sinistra si ritrovò unito, salvo poi rinnegarla. Desidero, inoltre, precisare che il premier non avrà il potere di sciogliere le Camere, ma solo quello di proporre lo scioglimento, mentre la Camera potrà opporsi con la mozione di sfiducia costruttiva.

***È previsto che 42 rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali partecipino all'attività del Senato federale senza diritto di voto. Quale è a suo avviso il significato politico di una partecipazione senza diritto di voto ad un Assemblea che rappresenta le specificità territoriali?***

*Sen. D'Onofrio* La presenza in Senato dei delegati eletti dalle varie Assemblee locali, che partecipano ai lavori senza diritto di voto, non era prevista nel testo della riforma approvata dal Senato, ma è stata inserita nel testo dalla Camera.

Per quanto mi riguarda non la condivido, per una ragione molto semplice: ritengo che i Presidenti delle Regioni - i c.d. Governatori, che sono tali sulla base di una legge costituzionale approvata nel '99 quasi all'unanimità - devono far parte dell'Assemblea che elegge il Presidente della Repubblica, come prevede il testo della Camera, e dovrebbero anche votare per eleggere i giudici costituzionali e i componenti del CSM di competenza del Senato federale, così come era previsto nel testo votato al Senato. Io sono favorevole a ripristinare il diritto di voto specifico in alcune circostanze, mentre sono contrario a prevedere una presenza nel Senato di persone che non hanno diritto di voto. A maggior ragione sono contrario a prevedere la presenza di persone non elette direttamente. Il Senato federale che abbiamo immaginato a Lorenzago è fatto di senatori eletti direttamente, non di persone designate in secondo grado come accade in Austria, in Germania, in Francia o in Spagna.

La novità che abbiamo inserito al Senato, non presente né a Lorenzago, né nel testo del Governo, è che i Senatori vengano eletti contestualmente alle elezioni dei Consigli regionali. La contestualità, la scelta dell'ancoraggio territoriale è diventato il modello, mi auguro definitivo, approvato al Senato.

*Sen. Nania* È pur vero che non avranno diritto di voto, ma arricchiranno il dibattito e la capacità di proposta per le deliberazioni del Senato federale. Ricordo che la nuova Assemblea di Palazzo Madama sarà eletta contestualmente a quelle regionali e che i senatori avranno una particolare e più forte rappresentatività delle istanze regionali.

***Perché siete contrari a prevedere un vero e proprio Statuto dell'opposizione? Su questo aspetto, anche i costituzionalisti più vicini alle vostre posizioni si sono dichiarati favorevoli.***

*Sen. D'Onofrio* Avevamo previsto al Senato la figura del leader del-



l'opposizione, ma, su richiesta di Rifondazione Comunista, la Camera dei deputati l'ha abolita con un voto a larghissima maggioranza. Il punto è che non esiste una sola opposizione, come in Inghilterra, ed è quindi molto difficile realizzare lo statuto di un'opposizione che non esiste nella realtà politica. È invece possibile fornire alle minoranze delle garanzie, che sono peraltro già previste nel testo della riforma.

*Sen. Nania* Mi auguro che la domanda sia frutto di una cattiva conoscenza del testo approvato e del dibattito sulle riforme costituzionali che si svolge ormai dall'inizio della Legislatura. Intanto, siamo stati e restiamo favorevoli a prevedere garanzie ampie per la minoranza parlamentare, in quanto il nuovo assetto presuppone che non ci sia una coalizione che vince o perde sempre. Abbiamo quindi previsto, ad esempio, maggioranze qualificate per l'approvazione e la modifica dei regolamenti parlamentari e desideravamo anche introdurre in Costituzione la figura del Capo dell'opposizione. La sinistra e l'Ulivo non hanno voluto costituzionalizzare tale figura presentando un emendamento abrogativo che anche la Cdl, dopo un serrato confronto parlamentare, ha votato.

***È opinione diffusa che il processo legislativo così come prefigurato dall'esame della Camera dei deputati, abbia acquisito ulteriore macchinosità e complessità: leggi di competenza esclusiva della Camera, di competenza riservata al Senato e a competenza mista. Inoltre, è prevista l'istituzione di una Commissione paritetica per risolvere le eventuali divergenze su un provvedimento bicamerale e di un Comitato ad hoc per dirimere i possibili conflitti di competenza legislativa. Non crede che tale riforma possa nuocere all'originario obiettivo di semplificare il processo decisionale nazionale?***

*Sen. D'Onofrio* Chi muove queste comprensibili obiezioni, deve però anche dire se vuol mantenere il sistema attuale, unico al mondo, apparentemente semplice, ma in realtà il più complicato che esista, il quale consente ad un provvedimento legislativo di andare avanti e indietro, per un numero infinito di volte, tra i due rami del Parlamento. Se si vuole la fine del bicameralismo perfetto, occorre dire di che cosa si occupa una Camera e di che cosa si occupa l'altra Camera. Le apparenti complicazioni, nascono dal fatto che stiamo andando verso la scomparsa della due Camere legislative.

In realtà noi semplifichiamo molto il procedimento legislativo, perché prevediamo che le competenze esclusive dello Stato, che sono molte e numerose (codice civile, codice penale, magistratura, sicurezza, ordine pubblico, grandi opere necessarie alla comunicazione, grandi opere stradali, approvvigionamento dell'energia nazionale, cioè gran parte della politica nazionale) è fatta con leggi della sola Camera. Da questo punto di vista la semplificazione del procedimento legislativo è evidente, poiché l'altra Camera può soltanto chiedere un riesame, ma non ha potere definitivo.

Riguardo alle competenze legislative esclusive delle Regioni, solo le Regioni si occuperanno di queste leggi.

Soltanto, quindi, sulle materie di competenza concorrente di Senato federale e Camera dei deputati c'è qualche complicazione in più. Si



tratta di materie importanti, ma residuali. Il grosso della legislazione è fatta o solo dalla Camera o solo dalle Regioni; ecco perché le complicazioni che appaiono alla lettura del testo, nella sostanza saranno molto poche.

*Sen. Nania* Il superamento del bicameralismo perfetto ha come conseguenza necessaria la modifica dell'attuale processo di formazione delle leggi. Invito anche stavolta gli osservatori a leggere con attenzione il nuovo articolo 70 della Costituzione. Verificheranno che non si rischia alcuna farraginosità. La Camera si occupa delle leggi relative alle materie di competenza statale, il Senato di quelle cosiddette concorrenti tra Stato e Regioni. È stato previsto un meccanismo snello e con tempi certi che garantisce a ciascuna Assemblea legislativa di chiedere modifiche sui provvedimenti approvati dall'altra. Il tutto non dovrebbe rallentare le decisioni, anzi resto convinto che il nuovo sistema sarà più efficace dell'attuale che prevede, come è risaputo, la possibilità di rimpalli infiniti tra Camera e Senato.

***Eminenti esperti della materia hanno a più riprese sostenuto la c.d. "scopertura finanziaria" della parte relativa alla devolution. L'ipotesi più diffusa colloca il potenziale aggravio di spesa in una forbice tra gli 80 e i 100 miliardi di euro. Perché, anche in considerazione della cattiva prova fornita dalla recente riforma del Titolo V, non è stata prevista una procedura tecnica per l'analisi dei costi della riforma?***

*Sen. D'Onofrio* Ogni riforma costituzionale non comporta necessariamente nuove spese. Certamente aver introdotto il modello democratico rispetto al modello fascista, ha comportato una spesa, ma non è stata una spesa della Costituzione vigente, quanto una spesa del cambio di sistema.

Quanto alla questione se il sistema federale costi di più o di meno, credo che il sistema federale, di per sé, non costi di più. Credo anzi che possa costare di meno, perché alcune delle spese che pesano di più e che oggi sono a carico dello Stato, ad esempio quelle della scuola o della sanità, passano alle Regioni.

Evidentemente, un sistema federalista può comportare spese in più, ma lo si può sapere solo quando questo entra in vigore. In ogni modo, la riforma costituzionale di oggi non realizza ancora il federalismo.

C'è però da dire che nella nostra riforma costituzionale, il nuovo articolo 118 della Costituzione traduce lo slogan "più società meno Stato" (mi chiedo per quale ragione nessuno, tranne che le Camere di Commercio, finora ha mai colto in pieno il grande rilievo di questo articolo). Se diciamo "più società meno Stato", alcune funzioni pubbliche che costano in quanto funzioni dello Stato, possono non costare più se diventano funzioni dei privati, del no-profit, del privato sociale, dell'imprenditoria, delle società per azioni.

Ci sono, infine, due ultime questioni da affrontare.

La prima riguarda lo spaventoso debito pubblico delle finanze italiane, che sarebbe ingiusto considerare una conseguenza della Costituzione vigente.

Abbiamo avuto un sistema centralistico che ha funzionato con un debito pubblico mostruoso. Possiamo forse dire che è il costo della





Costituzione? Mi sembrerebbe improprio. Da questo punto di vista mi auguro comunque che il debito pubblico si riduca nel momento in cui alcune funzioni dello Stato passeranno alle Regioni.

L'altra questione, invece, riguarda il rischio che si può correre passando ad un modello di tipo federale - che non è ancora il modello previsto nella riforma, ma un'ipotesi realizzabile nel futuro - di creare disuguaglianze fra territori in ordine alle potenzialità economiche. In tal senso abbiamo previsto un grande correttivo prevedendo un fondo perequativo, sull'entità del quale e sull'individuazione dei soggetti che dovranno definirlo si deciderà nella finanziaria del 2007, qualora la riforma costituzionale diventasse definitiva. Soltanto allora si porrà il problema relativo all'esigenza di realizzare strumenti sufficienti ad evitare discriminazioni sulla base del reddito nelle diverse Regioni. Questa è una battaglia molto seria che dovrà essere presente all'opinione pubblica l'anno venturo, se la riforma costituzionale diventerà definitiva.

In conclusione ritengo opportuno preoccuparsi di questa riforma e credo che la preoccupazione di questi giorni nasca dal fatto che si è capito che nella maggioranza si sta facendo sul serio. Mi meraviglio che non ci si sia preoccupati quando è passato il Titolo V della Costituzione, sconvolgendo l'ordinamento costituzionale italiano, nell'indifferenza totale, con un referendum al quale andò a votare solo il 32% degli italiani. Ci sarà ancora un anno per discutere, ma è importante capire che si vuol far sul serio.

D'altronde non si può aspettare oltre: se può sembrare esagerato parlare di 25 anni di attesa, perlomeno bisogna ammettere che almeno dalla Commissione Bicamerale di Nilde Iotti nel 1992/93 si è cominciato a ragionare su questa riforma. Sono passati dodici anni, un tempo non brevissimo per fare una riforma. Forse undici di questi dodici anni sono trascorsi credendo che si giocasse; quest'ultimo anno, all'improvviso sembra che ci si sia accorti che si fa sul serio. E ciò non mi dispiace.

*Sen. Nania* Stiamo approvando una riforma costituzionale non una legge ordinaria. Ribadisco però che anche sul tema dei costi si è fatta e si fa molta propaganda fondata sulla menzogna. Esiste a riguardo, infatti, uno studio approfondito, autorevole e credibile dell'ISAE, che si riferisce alla riforma del Titolo V della Costituzione approvata dall'Ulivo nel 2001. È di tutta evidenza che se quella riforma costa a regime, secondo tale studio, circa 61 miliardi di euro, quella che stiamo discutendo costerà molto di meno. La spiegazione è facile. La riforma proposta dalla Cdl riporta ben 12 materie importanti, quali ad esempio l'energia, la comunicazione, le professioni, le grandi reti di trasporto, alla competenza dello Stato. Diminuendo le materie da trasferire conseguentemente si contraggono e di molto anche i costi.

\*Francesco D'Onofrio è Presidente del Gruppo parlamentare UDC e membro della Commissione permanente Affari costituzionali al Senato della Repubblica (UDC - Unione Democristiana e di Centro).

\*Domenico Nania è Presidente del Gruppo parlamentare Alleanza Nazionale e membro della Commissione permanente Affari costituzionali al Senato della Repubblica (Alleanza Nazionale).

## Opinioni a confronto - Il centro-sinistra



On. Marco Boato



Sen. Andrea Manzella

**La vostra coalizione nel corso del dibattito ha lamentato l'eccessivo sbilanciamento dei poteri a favore del premier. Ad esempio, siete del parere che il candidato leader di una coalizione non debba essere direttamente collegato alla scheda elettorale dei candidati, preferendo una semplice indicazione pubblica anziché una designazione elettorale. Allo stesso tempo però, a proposito del Senato federale, avete sostenuto che "il peso dell'istituzione è dato anzitutto dalla forte legittimazione di chi ne fa parte. E il voto popolare e diretto è lo strumento che più di ogni altro conferisce una legittimazione che non si può disconoscere". Può spiegare le ragioni del perché questo ragionamento non valga per il premier?**

*On. Boato* La coalizione di centro-sinistra ha criticato fortemente la proposta di revisione che va verso un "irrigidimento costituzionale" dei poteri del Primo ministro sia nei confronti del Parlamento che nei confronti del Presidente della Repubblica come organo di garanzia, così come abbiamo criticato la struttura e l'assetto del Senato federale, il procedimento legislativo e l'indebolimento del sistema di garanzie. La questione dei poteri del Primo ministro va quindi inquadrata in questo contesto sistemico più ampio, e non isolata. Sul punto specifico, il centro-sinistra, almeno alla Camera, non ritiene un errore la legittimazione popolare del premier, non vi è quindi un dissenso sull'indicazione esplicita nella scheda elettorale. Riteniamo però inopportuno inserire questa previsione in Costituzione. La Costituzione del '48, infatti, aveva volutamente evitato di "costituzionalizzare" una specifica forma elettorale, pur essendo implicito una sorta di riconoscimento del sistema elettorale proporzionale. Ricordo che all'Assemblea costituente vi era una piccola minoranza - cito due laici di sinistra, Valiani e Calamandrei, che erano su posizioni presidenziali, pur essendo antifascisti - che proponeva, già allora, il sistema americano, non temendo un ritorno del Fascismo. Oggi il "complesso del tiranno", che effettivamente alberga nella stragrande maggioranza dell'Assemblea costituente, non è più presente in nessuno schieramento politico, semmai sono presenti una serie di problemi legati alla situazione attuale: al conflitto d'interessi, al controllo dell'informazione, ma sono problemi più legati all'avvento di Silvio Berlusconi che non alla forma di governo come tale. Tant'è che questi problemi si pongono tuttora a Costituzione vigente, sia pure modificata sul piano materiale dal referendum sul maggioritario e successi-



vamente dall'entrata in vigore della legge elettorale Mattarella del '93. Fermo restando quindi che, a mio avviso, sarebbe opportuno non "costituzionalizzare" un preciso sistema elettorale, che potrebbe invece essere individuato mediante legislazioni conseguenti o connesse a norme costituzionali, quello che noi contestiamo, ripeto, non è l'indicazione elettorale diretta del Primo ministro ma i poteri che gli vengono attribuiti e il rapporto tra i suoi poteri, il Parlamento ed il Presidente della Repubblica. Sul discorso del Senato federale, personalmente non credo che sia necessariamente vero che, per avere una sua forza istituzionale, debba esserci una legittimazione diretta, come sostenuto dai colleghi al Senato. Alla Camera abbiamo cercato di ragionare sui sistemi di tipo federale ed abbiamo posto due ordini di ipotesi: un Senato ad elezione indiretta da parte del sistema delle autonomie regionali sulla falsariga del modello del Bundesrat tedesco, dove sono rappresentati gli Esecutivi (le Giunte), o in subordine di quello austriaco, dove sono rappresentate le assemblee legislative (i Consigli). Preferiremmo il primo, dove il Senato federale è espressione dei governi locali, anche per poter condizionare, sotto alcuni aspetti, il potere legislativo.

*Sen. Manzella* Non si possono confondere le esigenze di legittimazione di un organo di rappresentanza popolare, come il Senato, con quelle di un organo di governo. Sono due cose diverse che comportano due ragionamenti diversi.

Per il primo vi è la necessità di un contatto immediato e diretto (anche se "senza vincolo di mandato") con il corpo elettorale. Per il secondo, destinato a governare tra un'elezione e l'altra, il mandato popolare deve combinarsi con la garanzia della sua revocabilità da parte del parlamento. La Costituzione dice che la sovranità "appartiene" al popolo, con un concetto di permanenza che l'istituto della "legislatura" semmai rafforza e non attenua. La designazione elettorale diretta, senza meccanismi di *recall* popolari, potrebbe indicare, con una interpretazione - si badi - legittima, che il premier sia comunque irrevocabile da parte del Parlamento. Una conseguenza a cui neppure il progetto della maggioranza sembra giungere.

***Il sistema di governo c.d. di "premierato forte", nonché una riforma in senso federale dello Stato, era previsto nel programma dell'Ulivo del '96. La maggioranza sostiene che oggi vi opponete così duramente alla riforma perché non volete che sia un Governo di centro-destra a mettere la firma alla più importante riforma costituzionale della Repubblica. Come replicate a questa accusa?***

*On. Boato* Si potrebbe dire, con un parallelismo un po' forzato, che il dibattito politico nel centro-destra è oggi - in parte legittimamente - esasperato da un altro complesso, rispetto all'epoca dell'Assemblea Costituente, quello "del ribaltone".

Considero questo complesso una ossessione. Pur riconoscendo, infatti, che sotto il profilo istituzionale sia corretto porsi il problema di evitare, se possibile, fenomeni di trasformismo parlamentare o cambi di maggioranza in corso d'opera, bisogna anche tener conto che qualunque sistema elettorale, anche quello adottato per la prima volta nel '94, non trova il pieno assestamento subito, alla sua prima applicazione, poiché ha bisogno di alcune tornate di rodaggio. Oggi infatti, anche questo sistema elettorale, certamente criticabile, si sta lentamente assestando.



L'errore vero della proposta sta non tanto nell'aver rafforzato la figura del Primo ministro, scelta che personalmente condivido e che il centro-sinistra ritiene condivisibile, quanto nel sistema dei pesi e contrappesi previsto dalla riforma. Affinché tale sistema sia bilanciato, il rafforzamento del premier non deve andare eccessivamente a scapito del Parlamento e degli organi di garanzia, in particolare dei supremi organi di garanzia, il Presidente della Repubblica e la Corte Costituzionale.

Nel testo c'è una rigidissima formalizzazione di tutte le ipotesi possibili di scioglimento anticipato della Camera, di crisi di governo, sfiducia costruttiva e così via. Tutto ciò, se da un lato porta ad un "ingessamento" del sistema politico istituzionale o ad uno svuotamento dei poteri del Parlamento - cosa che non è accettabile in una democrazia parlamentare -, insieme ad un'emarginazione del ruolo del Capo dello Stato, dall'altro, paradossalmente, può portare di fronte alla possibilità che il Primo ministro, una enorme forza, quasi "assoluta" - qualcuno ha parlato di premierato assoluto - sia ricattabile da una piccola minoranza della sua stessa maggioranza.

*Sen. Manzella* Che è una sciocchezza. Se si pensa alle cinque diverse versioni di progetto finora presentate dalla maggioranza, da Lorenzago in poi, si capisce che è sperduta nel buio e non è sicura di niente, meno che meno di stare varando una "importante riforma".

Semmai, quello che si sta facendo strada nella cultura politica e costituzionale più avvertita è la necessità di "ripensare il '94", l'anno della grande svolta dal proporzionale al maggioritario. Il giochino "avevi detto-non avevi detto questo" non porta da nessuna parte. Il decennio è stato così carico di esperienze istituzionali traumatiche da dovere indurre a critiche (e autocritiche) molto più radicali sia l'uno che l'altro polo politico. L'autocritica del centro-sinistra è già partita, centrata sul fatto (l'idea del "bipolarismo mite") di non avere posto al primo punto di qualsiasi riforma il problema delle garanzie per le minoranze, sia nel 1994 che nel 1996. In effetti se si introducessero garanzie effettive, tutto si sdrammatizzerebbe. Mi chiedo per quale stravolgimento culturale il centro-destra non voglia sentir parlare, a progetto ancora aperto, di garanzie: proprio mentre continua a perdere tutte le elezioni parziali e si è fatto così buio il pronostico per il 2006.

Ancora una smentita a quella bizzarra "accusa" viene oltretutto dall'atteggiamento dell'opposizione per la firma e la ratifica della Costituzione europea. Non vi è stata la minima obiezione (anzi) al successo politico e mediatico ottenuto dal Governo con la firma del Trattato a Roma. Né vi sarà, spero, al proposito del Governo che l'Italia sia il primo Paese europeo a ratificare. E questa è una riforma ben più "importante" di quella ad uso interno (o no?).

***Nella riforma costituzionale accusate la maggioranza di procedere a "colpi di maggioranza". D'altro canto vi si ricorda che, nella scorsa legislatura, avete approvato il nuovo Titolo V della Carta costituzionale con soli 3 voti di scarto. Come giustificate la vostra posizione attuale e passata?***

*On. Boato* Il problema non è tanto di accusare la maggioranza di procedere a "colpi di maggioranza", espressione tecnicamente impropria perché è evidente che qualsiasi legge viene approvata da una maggioranza e quindi con "un colpo di maggioranza". Il problema è che, per quanto riguarda le riforme costituzionali o le riforme di sistema, come ad





esempio quella dell'ordinamento giudiziario, temi quindi che non costituiscono di per sé solo programma di governo, sarebbe auspicabile che venissero affrontati con una maggioranza larga. L'esperienza nell'ambito della Bicamerale della scorsa Legislatura (Commissione D'Alema), in materia di sistema delle garanzie, quando da relatore presentai numerose bozze di riforma costituzionale proprio per cercare un'ampia convergenza, ne costituisce una testimonianza. Questo era avvenuto anche per quanto riguarda i contenuti relativi al Titolo V. Si dice oggi, formalmente non è sbagliato, che alla fine il nuovo Titolo V è stato approvato con pochissimi voti di scarto; questo è vero, però è successo solo dopo un lungo iter, nel corso del quale si era riscontrato un vasto consenso. L'iter si era sviluppato nel '97 durante la Bicamerale, dove i quattro argomenti (Forma di Stato, Forma di Governo, Bicameralismo e Sistema delle garanzie) erano stati approvati all'unanimità. Successivamente, anche alla Camera – marzo/aprile 1998 – ci fu una larghissima convergenza parlamentare trasversale nell'approvare la nuova forma di Stato in materia di federalismo. Fra l'altro, in Parlamento venne approvato all'unanimità, ad esempio, l'art.111 della Costituzione in materia di giusto processo, che riprendeva una parte della mia relazione alla Bicamerale. Quindi, il tentativo, nella scorsa Legislatura, di procedere sempre in modo *bipartisan*, con convergenze sempre trasversali agli schieramenti, fu fatto. Quando alla fine si trattò di stringere, di concludere almeno una parte di quel lavoro, cioè quella che riguardava il Titolo V, si approvò pressoché all'unanimità, salvo Rifondazione, sia l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni che la concessione dell'autonomia statutaria delle Regioni. Dopodiché, anche su sollecitazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni – capitanata da Enzo Ghigo, Presidente del Piemonte ed appartenente alla Casa delle Libertà – venne chiesto al Parlamento di operare uno stralcio specifico del Titolo V, approvandolo per poter almeno attribuire nuovi poteri alle Regioni. Ecco la ragione per cui si decise di portare avanti questa riforma parziale ma, poiché eravamo alla fine della Legislatura, la Casa delle Libertà si sganciò dal processo riformatore e votò contro. Questo fu il motivo per cui si arrivò al quel voto risicato, si partì da una larghissima convergenza in Bicamerale, da una larghissima convergenza in Parlamento, e quando, verso la fine della Legislatura, si doveva completare la riforma sul Titolo V, il centro-destra si ritirò da questo comune lavoro parlamentare.

*Sen. Manzella* Nel ripensamento del decennio, che inizia con il 1994, vi è anche l'autocritica per la procedura di approvazione del Titolo V. Per questo, la prima proposta pregiudiziale che il centro-sinistra farà passare in materia, se vincerà le elezioni, sarà nel senso che: "nessuna riforma costituzionale sarà possibile se non sempre con una maggioranza (dei due/terzi) necessariamente inclusiva di parlamentari di opposizione".

Detto questo, perché la verità dei fatti è testarda, si deve aggiungere: a) che quella riforma del Titolo V fu fortemente spinta da tutte le Regioni, comprese quelle di centro-destra, capitanate dal governatore del Piemonte, Ghigo; b) che quella riforma copiò il testo della Bicamerale che era stato approvato anche dal centro-destra; c) che quella riforma fu confermata dal primo referendum popolare costituzionale del 7 novembre 2001 (sicché è un po' forzato continuare a chiamarla soltanto riforma del centro-sinistra); d) che, soprattutto, quella riforma era una riforma omogenea, perché riguardava un solo titolo, sia pure importante, della Costituzione (l'attuale riforma è invece fortemente dis-

omogenea perché revisiona l'intera Parte II della Costituzione, con gravi dubbi sulla stessa applicabilità della procedura prevista dall'art. 138 Cost.).

C'è, come si vede, qualche differenza in quell'errore passato: e in questo attuale che, deprecandolo, lo ripete aggravato.

***In alternativa al processo legislativo imperniato su tre livelli - a prevalenza della Camera, a prevalenza del Senato e bicameralismo perfetto - qual è la vostra proposta?***

*On. Boato* Noi riteniamo che l'attuale art. 70 della Costituzione, semplicissimo e lungo una riga e mezza - in base al quale "La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere" - necessita di una formula più complessa e articolata per delineare un bicameralismo più articolato con poteri diversi fra Camera e Senato. Tuttavia, a noi sembra che la strada seguita dalla maggioranza sia una strada confusa e molto pasticciata e soprattutto una strada che, in varie fasi, prevede la possibilità di espropriare il Parlamento delle proprie competenze, mettendo in capo a diverse Commissioni l'elaborazione del testo finale della legge, e mettendo in capo ad una Commissione più ristretta l'attribuzione in materia di disegni di legge, escludendo qualunque possibilità di ricorso alla Corte Costituzionale su questa materia. Noi pensiamo che sicuramente bisognerebbe prevedere, in alcune ipotesi, leggi di carattere bicamerale e, in altre ipotesi, leggi a prevalenza assoluta della Camera dei deputati, perché è la Camera che dà l'indirizzo politico e che nel nuovo ordinamento ha il rapporto fiduciario con il Governo; escludendo, invece, possibilità di leggi a prevalenza del Senato, dando però al Senato la possibilità di esprimersi in modo contrario con una maggioranza qualificata dei 3/5 dei componenti, che potrebbe essere superata dalla Camera soltanto con la maggioranza assoluta. Escludiamo quindi Commissioni bicamerali ristrette, a cui si possa attribuire la competenza in materia di attribuzione di disegni di legge o, peggio ancora, competenze in materia di definizione dei disegni di legge, perché riteniamo che questa sarebbe una sorta di terza Camera e per di più una terza Camera che "esproprierebbe" sia la Camera dei deputati che il Senato federale. La prevalenza alla Camera è quella che permetterebbe di evitare una paralisi del processo legislativo o di evitare che ci sia una possibilità di blocco del Senato che, non avendo un rapporto di fiducia diretto con il Governo, rischia di scardinare il sistema. Su questo punto anche i costituzionalisti della Fondazione Magna Carta si sono molto soffermati.

*Sen. Manzella* Il problema non sono i tre livelli, che sono generalmente considerati una strada obbligata, ma la composizione del Senato e le sue modalità di intervento nel procedimento legislativo. Avendo dietro le spalle l'esperienza pluriennale della Conferenza Stato-Regioni-Comuni, era più che naturale pensare che il Senato dovesse continuare, nella sostanza, l'esperienza di quel "luogo di compensazione nazionale": e che quindi la presenza di rappresentanti di Regioni e Comuni dovesse essere strutturale e non semplicemente consultiva come nel progetto della maggioranza. Quanto ai poteri di intervento, il modello da sviluppare adeguatamente sarebbe stato quello del bicameralismo procedurale, delineato nella riforma del 2001, con la Commissione parlamentare per le questioni regionali "integrata" dai rappresentanti dei governi territoriali. Un modello sabotato dalla maggioranza perfino come momento sperimentale di procedimento legislativo.





**Il centro-sinistra ha pesantemente criticato l'attuale bilanciamento dei poteri del nuovo assetto repubblicano. Quali sarebbero per voi le garanzie istituzionali che permetterebbero di conciliare equilibrio dei poteri e stabilità di governo?**

**On. Boato** Riteniamo che siano stati attribuiti in modo esorbitante poteri al Primo ministro che pure è una figura costituzionale che era giusto rafforzare. Riteniamo che sia stato depotenziato eccessivamente il ruolo del Presidente della Repubblica che pur viene definito garante della Costituzione ma rispetto a tutta la dinamica Parlamento-Governo viene totalmente espropriato di qualsiasi ruolo di equilibrio, di compensazione e di moderazione. Il nostro sistema politico, oramai da un decennio, è costituito da meccanismi elettorali a prevalenza maggioritari e quindi con la possibilità, lecita, che chi ha la maggioranza in Parlamento possa non esprimere la maggioranza del Paese perché, la traduzione dei voti in seggi, può portare a questo risultato, tipico dei sistemi maggioritari. Sarebbe quindi fondamentale che l'elezione di alcuni organi, come il Presidente della Camera, il Presidente del Senato, il Presidente della Repubblica, preveda *quorum* più elevati in modo da costringere le forze politiche presenti in Parlamento ad avere convergenze più ampie, *super partes*, che garantiscano, appunto, il corretto funzionamento degli organi costituzionali. Siamo inoltre molto critici sullo sbilanciamento politico della Corte Costituzionale, a seguito della possibilità delle Camere di eleggere sette giudici, e non più cinque, poiché si sottrae la nomina di un giudice al Presidente della Repubblica e la nomina di un giudice alle supreme magistrature, politicizzando troppo la composizione della Corte.

**Sen. Manzella** Rimando alla risposta 3 per la centralità delle garanzie (e relativa autocritica) e per la revisione costituzionale. Difficile descrivere interamente quel buco nero (il vuoto di garanzie) che sta al centro del progetto e lo rende inaccettabile. Comunque: per equilibrare in un sistema maggioritario il potere di governo, è necessario almeno: a) che l'opposizione parlamentare abbia quel che ha in Francia, Germania, Spagna, Austria: cioè il potere di ricorso preventivo al tribunale costituzionale per progetti di legge approvati in sospetto di illegittimità costituzionale; b) che non sia la maggioranza a decidere delle controversie elettorali: su chi è eletto e su chi non lo è; c) che il Presidente della Repubblica, i Presidenti delle due Camere e tutte le autorità indipendenti di garanzia (compresa quella per le telecomunicazioni) siano sempre elette con la maggioranza dei due terzi; d) che la Corte Costituzionale non sia politicizzata con lo squilibrante aumento dei membri di nomina parlamentare.

\*Andrea Manzella è membro della Commissione permanente Difesa e Vice Presidente della Commissione permanente Politiche dell'Unione europea al Senato della Repubblica (Democratici di Sinistra - Ulivo).

\*Marco Boato è Capogruppo del Gruppo parlamentare Misto e membro della Commissione permanente Affari costituzionali alla Camera dei deputati (Misto - Verdi - L'Ulivo).