

A.S. 2544-A

**Modificazioni alla seconda parte della Costituzione della
Repubblica**

Relazione presentata dai senatori

BASSANINI, MANCINO, VILLONE, DENTAMARO, TURRONI, *per la
minoranza*

il 26 gennaio 2004

ONOREVOLI SENATORI!.- La stragrande maggioranza degli italiani – come tutti sappiamo - continua a considerare la Costituzione repubblicana come il fondamento della convivenza comune, la garanzia incrollabile dei diritti e delle libertà dei cittadini e delle loro formazioni sociali e il baluardo ancora solido della democrazia italiana e delle sue regole. Ma questa convinzione è fortemente condivisa soprattutto per quanto riguarda i principi fondamentali, i diritti e le libertà della Parte I della Carta del 1947. Quanto alla Parte II, e in specie alla disciplina della forma dello Stato e della forma di Governo, già oggetto di numerosi interventi riformatori negli ultimi decenni, è viceversa convinzione diffusa ancorché non unanime che occorra completare la troppo lunga transizione istituzionale italiana, mediante un'opera di aggiornamento e revisione delle sue disposizioni.

C'è per vero chi raccomanda, anche a questo riguardo, prudenza e cautela. Da ultimo, il giudice costituzionale Valerio Onida, ricordando un grande costituente, Giuseppe Dossetti, ha al riguardo sottolineato: *“Le Costituzioni nascono per essere durevoli, se non eterne, anche se accade talora che non durino; per la Costituzione non si pone, a priori, un'esigenza di “modernizzazione”, cioè di adeguamento ai mutamenti che il tempo reca, proprio perché il suo compito non è quello di inseguire i mutamenti, ma di assicurare la stabilità. La prova della “bontà” di una Costituzione sta nella sua longevità...Mentre, si potrebbe dire che rispetto alla legislazione ordinaria c'è per così dire una presunzione di necessità di continuo adeguamento, rispetto alla Costituzione vale la presunzione inversa, per cui essa, in linea di principio, non deve cambiare, perché ad essa si richiede proprio di*

contenere il fluire delle leggi, fissandone i limiti invalicabili. Quanto più i cambiamenti anche impetuosi negli assetti materiali e nell'ordinamento riescono ad essere incanalati, per così dire, nell'alveo costituzionale, o nei binari della Costituzione; quanto più, dunque, un paese che cambia riesce a mantenere fermi i riferimenti costituzionali, tanto meglio si può dire che la Costituzione assolve alla sua funzione essenziale. La Costituzione non "invecchia": se è vitale – e la nostra lo è – essa accompagna il paese nella sua evoluzione, garantendo la conservazione dei valori essenziali e nello stesso tempo consentendo sviluppi normativi e di prassi anche diversi. Ogni norma giuridica vive nell'ordinamento per come via via essa è intesa ed applicata nel tempo; ma per la Costituzione questo è vero al massimo grado. Le parole del testo restano le stesse, espresse nel linguaggio del tempo della sua genesi; e gli stessi rimangono i principi da essi desunti: ma lo sviluppo della vita dell'ordinamento, e l'apporto costante della giurisprudenza dei giudici comuni e del giudice costituzionale, ne ri-modulano e ne arricchiscono continuamente i contenuti. Mettere mano alla Costituzione significa dunque molto di più che modificare un testo che ha cinquantacinque anni di vita: significa incidere su un tessuto vivo, su un patrimonio costruito in cinquant'anni di attuazione legislativa e di applicazione pratica e giurisprudenziale. Per questo le modifiche alla Costituzione sono, o dovrebbero essere, sempre un'evenienza straordinaria, che interviene solo in presenza di una maturata convinzione circa l'esistenza di problemi o di esigenze che non possono trovare soluzione o soddisfazione adeguata entro la cornice costituzionale vigente, e circa la sicura attitudine delle riforme proposte a risolvere quei problemi senza aprirne altri maggiori, a soddisfare quelle esigenze senza sacrificarne altre più importanti".

Si tratta, per vero, di un monito non nuovo nella storia del costituzionalismo moderno. Ma, anche per ciò, sarebbe opportuno che tutti meditassimo su queste considerazioni, nell'accingerci a mettere mano a tanta parte della nostra Costituzione, ponendoci con rigore e serietà un indispensabile quesito preliminare. Davvero la seconda parte della nostra Costituzione abbisogna di sostanziali cambiamenti? E se la risposta è positiva, per quale fine, e con quali cautele, onde evitare che, alla fine, i danni e i rischi per la democrazia italiani risultino maggiori dei benefici?

A noi sembra che la seconda parte della nostra Costituzione abbisogni di alcuni aggiornamenti e correzioni essenzialmente sotto tre profili: per completare e integrare (e, in qualche punto, correggere) la riforma della forma dello Stato in senso federale, avviata nella scorsa legislatura; per adeguare il sistema delle garanzie democratiche e costituzionali ai profondi mutamenti già intervenuti nella struttura del nostro sistema istituzionale; per dotare il nostro Paese di una forma di governo più democratica e più efficace, e dunque effettivamente più capace di garantire partecipazione dei cittadini, rappresentatività delle istituzioni, tempestività e efficienza nell'azione di governo per la tutela degli interessi generali e per la soluzione dei problemi della collettività.

Da un lato, infatti, la riforma del titolo V nacque fin dall'inizio con la consapevolezza della necessità di successive integrazioni, in specie per quanto concerne la riforma del Senato; e molto larga è anche la convinzione che essa abbisogni di aggiustamenti e correzioni: e, del resto, nessuna riforma di grande respiro nasce perfetta dalla testa del legislatore, ma tutte abbisognano di ritocchi e revisioni alla luce delle prime esperienze attuative. Dall'altra, il contesto nel quale alla Costituente furono definiti il sistema delle garanzie e la forma di governo della nostra Repubblica appare consistentemente cambiato. Sul terreno istituzionale, è appena il caso di ricordare che la Costituente lavorò su due presupposti: che per la legge elettorale sarebbe stato adottato un sistema proporzionale

(ordine del giorno Giolitti) e che la forma dello Stato sarebbe stata unitaria e accentrata, sia pur con largo riconoscimento delle autonomie regionali e locali. Ora non vi è chi non veda che l'adozione di sistemi elettorali maggioritari e di una forma di Stato ispirata al modello federale non può non imporre modifiche profonde nel sistema delle disposizioni costituzionali relative alla forma di governo, allo statuto dell'opposizione, alle garanzie democratiche e costituzionali. A maggior ragione ciò è necessario di fronte a modifiche della Costituzione formale e della Costituzione materiale che già hanno consistentemente modificato l'assetto istituzionale e l'equilibrio tra i vari poteri a livello statale, regionale e locale, senza adeguati contrappesi e bilanciamenti.

Ma vi è di più. Si impone una riflessione assai più ampia che indaghi sulle modificazioni che - non solo ma anche per quanto concerne gli assetti istituzionali - sono necessarie per potere affrontare con speranza di successo le sfide della competizione globale, dei grandi flussi migratori, delle innovazioni tecnologiche e produttive, della società dell'informazione, che caratterizzano la nostra epoca e, da ultimo, per potere fronteggiare e vincere rischi di declino produttivo e tecnologico che incombono sul nostro Paese. Per affrontare fenomeni di tale entità e portata, occorre una democrazia più forte, più legittimata, più partecipata, più rappresentativa, più efficace.

Con questi propositi, i Gruppi di opposizione hanno avanzato una proposta unitaria, coerente ed organica, che identifica con rigore i nodi dell'ammodernamento del nostro sistema istituzionale, del completamento della transizione. Tale proposta è riassunta nella cosiddetta bozza Amato, è articolata nei disegni di legge e negli emendamenti che abbiamo da tempo presentati ed è argomentata in questa relazione di minoranza.

* * *

Forma di governo e sistema delle garanzie costituzionali: i modelli democratici

1. Cominciamo con l'esaminare le questioni della forma di Governo e delle garanzie democratiche e costituzionali. Noi vogliamo una forte democrazia governante. Istituzioni forti sono meglio in grado di risolvere i problemi dei cittadini. Ma la forza nasce dal consenso, dalla legittimazione democratica delle istituzioni e dalla loro capacità di interpretare attese e domande sociali, non solo dalla loro capacità di decidere e di attuare le decisioni prese. Occorre dunque per un sistema che consenta agli elettori di decidere sul programma, sulla maggioranza, sul Governo del Paese e che dia alla maggioranza e al Governo gli strumenti per realizzare il programma approvato dagli elettori. Ma, nel contempo, la Costituzione deve stabilire con chiarezza i limiti del potere della maggioranza e del Governo e i limiti della politica. La dittatura della maggioranza non è compatibile con la democrazia.

Da Montesquieu in poi questo è il cuore delle Costituzioni democratiche e liberali: i limiti della politica da un lato, i limiti della maggioranza dall'altro, sono essenziali per dare a tutti la certezza che i diritti e le libertà di ognuno non sono minacciati, che le regole e i principi della democrazia non sono alla mercé di chi ha vinto le elezioni. Presidenzialismo

sul modello americano, cancellierato sul modello tedesco, *premiership* britannica, semipresidenzialismo francese: ciascuno di questi modelli dà forza al Governo, stabilità alle maggioranze, legittimazione alle istituzioni, ma ciascuno prevede forti *checks and balances*, contrappesi e garanzie efficaci, argini solidi al potere di chi ha vinto, garanzie sicure della democraticità del sistema e del pluralismo istituzionale. Non abbiamo pregiudiziale contrarietà a ragionare su ciascuno di questi modelli.

Ma qual è il modello più adatto al nostro paese, tra quelli in uso nelle grandi democrazie? E quale è il metro di giudizio per misurarne costi e benefici? Il dibattito è stato, nel Paese e, negli ultimi mesi, nella Commissione Affari costituzionali assai vivace, ma non ha portato – ci sembra – a conclusioni convergenti e soddisfacenti, anche per il modo parziale e limitato con il quale è stato troppo spesso impostato. Pochi si sono posti la seconda delle due domande or ora ricordate, che pur è del tutto pregiudiziale.

La maggioranza, in particolare, non sembra avere neppure affrontato il problema. Aggiungiamo che, dopo una prima fase nella quale i modelli proposti nei disegni di legge della maggioranza, pur numerosi e diversi fra loro (dai senatori di maggioranza sono stati presentati disegni di legge ispirati al semipresidenzialismo francese, al cancellierato tedesco e al premierato britannico), erano per lo più ispirati da corretti riferimenti all'esperienza comparatistica, da ultimo, con la cosiddetta bozza di Lorenzago, Governo e maggioranza hanno trovato invece una intesa su un testo che, in materia di forma di governo, ha ben poco a che fare con i modelli conosciuti e sperimentati nelle grandi democrazie.

Se il dibattito è sembrato in alcuni momenti assomigliare a una discussione fra sordi, ciò è stato dovuto per l'appunto al rifiuto di verificare la correttezza dei riferimenti ai modelli in uso nelle grandi democrazie: ciascuno dei quali ha – come già si è accennato - la sua logica, il suo equilibrio, la sua piena legittimazione democratica, dal presidenzialismo classico, al cancellierato, dal premierato di Westminster al semipresidenzialismo alla francese: ma a condizione, per l'appunto, di analizzarli e considerarli per quel che effettivamente sono, non sulla base di ricostruzioni parziali, distorte o tendenziose.

E così, per esempio, del modello Westminster, prototipo del «premierato», si è detto, per lo più, che esso prevede che il Primo Ministro sia scelto direttamente dagli elettori, che duri in carica l'intera legislatura, e che possa sciogliere, quando vuole, il Parlamento (pur essendo ben noto che le prime due affermazioni, se si guarda alla realtà costituzionalmente britannica, sono false, e la seconda solo parzialmente vera); e del modello presidenziale americano, si sono sottolineati solo i grandi poteri del Presidente, capo per quattro anni dell'amministrazione federale e delle Forze armate, dotato del potere di veto sulle leggi e del potere di nominare i giudici della Corte suprema. Ma si è finto di ignorare che il Presidente degli Stati Uniti, in cambio, non può sciogliere le Camere, non può mettere la fiducia sulle leggi, non può emanare decreti-legge, nè chiedere deleghe legislative; non può nominare ministri, giudici della Corte Suprema, ambasciatori o alti burocrati senza il consenso preventivo del Senato; che non ha neppure il potere di proporre al Parlamento il bilancio federale (altro che legge finanziaria blindata!), che è redatto da un ufficio del Congresso sulla base di direttive parlamentari. Tanto che molti costituzionalisti americani si sono chiesti, negli anni più recenti, se il Presidente americano non sia in realtà più debole del Cancelliere tedesco o dei Primi ministri inglese e italiano, che possono bensì essere

vittime di voti di sfiducia parlamentari, ma dispongono di molti poteri che il Presidente degli Stati Uniti non ha.

Quanto al modello Westminster, di fatto il Primo ministro è scelto dagli elettori britannici: ma il suo nome non compare sulla scheda elettorale, salvo che nel collegio dove egli è candidato per la Camera dei Comuni; e nulla vieta al partito e al gruppo parlamentare di maggioranza di sostituirlo anche a metà legislatura, con una decisione adottata a maggioranza, così come il gruppo conservatore sostituì la Thatcher con Major (se la Thatcher, allora, avesse cercato di evitarlo, sciogliendo prima la Camera dei Comuni, la Regina le avrebbe opposto un cortese «*wait and see*»: vediamo se tra un mese Lei è ancora il Primo ministro ...).

Concentrazione e bilanciamento dei poteri

2. La verità è che tutti i modelli in uso nelle grandi democrazie liberali sono caratterizzati dall'equilibrio fra poteri e contropoteri, dal bilanciamento fra pesi e contrappesi. Nei Paesi a democrazia consolidata, basta questa banale constatazione per semplificare il confronto politico-istituzionale, limitandolo ai modelli sperimentati e alle loro varianti. Purtroppo, questa consapevolezza manca in Italia, dove ha molto seguito l'idea che la miglior forma di governo sia quella che concentra quasi tutti i poteri in capo a un uomo solo, purchè scelto dagli elettori, e che gli garantisce l'inamovibilità nella carica, per tutta la legislatura. Ma, se si accogliesse questa impostazione, diventerebbe incerto – come si vedrà meglio più avanti – lo stesso confine tra forme di governo democratiche e forme di governo cesariste, plebiscitarie o peroniste.

Occorre, invece, aver chiari i connotati strutturali che consentono di definire una forma di governo, quale che essa sia, come effettivamente democratica.. E occorre diffidare di un approccio assai diffuso, solo apparentemente in grado di raccogliere e interpretare la cultura e le sensibilità del nostro tempo. È l'approccio che muove dall'accoglimento e dalla sostanziale condivisione, più o meno acritica, di due assai diffusi luoghi comuni: a) la convinzione – ovviamente, non priva di qualche ragione – che l'ingegneria costituzionale debba fare i conti con due tendenze sociologiche oggi dominanti, la personalizzazione della politica e la sua spettacolarizzazione mediatica; b) l'idea che stabilità, governabilità, ed efficacia nella realizzazione del programma approvato dagli elettori siano in realtà gli unici, o comunque i principali criteri o valori per valutare la bontà dell'una o dell'altra forma di governo.

È vero che una democrazia è forte se è in grado di prendere rapidamente le decisioni necessarie. Ma lo è, se lo fa con il consenso dei cittadini, se garantisce adeguati controlli sull'esercizio del potere, se dà a tutti la sicurezza dei propri diritti e libertà; se assicura un equilibrato pluralismo fra le istituzioni. Se ciò non accade, alla lunga non saprà neppure prendere le decisioni giuste, né saprà farle rispettare.

La personalizzazione della politica è un fatto con cui le istituzioni debbono fare i conti; non è un valore da promuovere fino all'exasperazione. Non basta infatti la legittimazione elettorale, per rendere democratica una forma di governo: la storia è ricca di dittatori eletti.

E neppure è vero che la concentrazione dei poteri nelle mani del Capo è un buon principio di sociologia dell'organizzazione, praticato in tutte le aziende private. Vale forse per le imprese a conduzione familiare, gestite direttamente dal proprietario; ma nelle grandi imprese si usa dividere le deleghe tra più amministratori o almeno sottoporli all'indirizzo e al controllo di organi collegiali; per non parlare della possibilità di sostituire il vertice della società anche in corso di mandato.

Le regole e le garanzie della democrazia maggioritaria

3. Proprio per questo, ogni riforma intesa a rafforzare il ruolo del Governo e di chi lo guida, presuppone una riflessione preliminare e un insieme di pregiudiziali interventi riformatori. Rilievo centrale assume la definizione delle regole e delle garanzie proprie di una moderna democrazia dell'alternanza. La maggioranza parlamentare e il governo scelti dagli elettori devono bensì disporre degli strumenti necessari per governare; ma entro limiti precisi ed invalicabili (e con bilanciamenti e contrappesi efficaci) tali da garantire l'intangibilità dei diritti e delle libertà dei cittadini e la effettività della competizione democratica anche, e in primo luogo, nei confronti delle possibili prevaricazioni della maggioranza. È, questo, uno dei pilastri della cultura del costituzionalismo moderno, e soprattutto della sua componente liberaldemocratica, da Montesquieu in poi.

Ricordare che si tratta di un principio non negoziabile non contraddice l'esigenza della reciproca legittimazione tra maggioranza e opposizione. Significa soltanto la riproposizione di un antico monito del costituzionalismo liberale: diffidare del «potere assoluto» che «corrompe assolutamente».

Nessuno nega l'esigenza di maggioranze stabili e coese e di esecutivi forti. Molti dubitano tuttavia che bastino buone regole costituzionali ed elettorali per conseguire questi due obiettivi. In concreto, il nostro Paese ha già introdotto nell'ultimo decennio, molte delle innovazioni utili, sul piano normativo, a rafforzare l'esecutivo e la stabilità delle maggioranze. Si possono introdurre alcune ulteriori innovazioni: per esempio riconoscere al Primo ministro il potere di nominare e revocare i ministri (come in Gran Bretagna, o in Germania, o negli USA). Ma non senza affrontare, contestualmente, il problema del rafforzamento delle garanzie democratiche in un sistema maggioritario: i poteri del Parlamento, lo statuto dell'opposizione, il ruolo e i poteri di garanzia del Capo dello Stato, il pluralismo e la libertà dell'informazione, i poteri e l'indipendenza della magistratura e della Corte costituzionale, il ruolo e l'autonomia delle Autorità indipendenti.

Il nostro sistema costituzionale, comparato con quello delle altre grandi democrazie, presenta anomalie rilevanti innanzitutto sui terreni ora ricordati. La legge elettorale

maggioritaria e le riforme degli anni Novanta hanno già dato agli Esecutivi regionali, locali e nazionali poteri e strumenti più forti per governare, ma non hanno introdotto i *checks and balances*, i contrappesi propri delle altre democrazie.

Di ciò consapevole, nel suo messaggio agli italiani per la fine dell'anno 2002, il Presidente della Repubblica non enunciò quale primo obiettivo della riforma istituzionale il rafforzamento dell'esecutivo e dei poteri del Capo del Governo; al contrario, «quale che sia la forma di governo» prescelta», sottolineò l'esigenza di salvaguardare il pluralismo delle istituzioni, di prevedere adeguati pesi e contrappesi. E dunque di affrontare non solo il problema degli strumenti e dei poteri della maggioranza eletta, ma anche dei suoi limiti, consapevoli del fatto che sul primo versante molto si è già fatto in questi anni, a partire dalla legge sulla elezione diretta dei sindaci, dei presidenti di provincia e dei presidenti di regione. Sul secondo, invece, non si è fatto quasi nulla. Come allora il capo dello Stato ricordò con grande efficacia, «per assicurare stabilità all'esecutivo, si è dato vita, quasi dieci anni fa, alla democrazia dell'alternanza, adottando il sistema elettorale maggioritario. Ma non è stato completato il cambiamento adeguando le garanzie istituzionali».

Il rischio del bricolage istituzionale

4. L'adeguamento del sistema delle garanzie democratiche e costituzionali è dunque prioritario, sotto il profilo logico e sistemico. Non necessariamente sotto il profilo temporale, dove può essere accettabile un'ipotesi di contestualità con le riforme intese a rafforzare il Governo e la stabilità delle maggioranze. Ma, come è ovvio, occorre verificare anche che le soluzioni proposte per il rafforzamento dell'esecutivo non contraddicano i principi e i valori non negoziabili che garantiscono la democraticità del sistema costituzionale; e non finiscano per indebolire o vanificare l'efficacia delle garanzie istituzionali, magari invocando l'usbergo della sovranità parlamentare espressa attraverso il voto degli elettori (come non di rado si è fatto nei regimi autoritari di stampo fascista, comunista o peronista).

Questa verifica appare più facile se ci si attiene ai modelli consolidati dall'esperienza delle grandi democrazie moderne (o liberali, nell'accezione anglosassone del termine). Ma occorre, in proposito, evitare i pericoli del *bricolage* istituzionale; o – come Giovanni Sartori ha ammonito qualche tempo fa – il rischio di pasticci derivanti dalla commistione incoerente di istituti importati da esperienze diverse e tra loro non facilmente componibili.

Non si possono dunque mescolare a piacere elementi tratti da modelli radicalmente diversi, col solo scopo di rafforzare l'esecutivo e il suo Capo. Si rischia di superare il limite di rottura strutturale proprio di ciascun modello, di cancellare ciò che, in ciascuno di essi, ne garantisce la qualità democratica. E così: il modello Westminster concede al *premier* una influenza sul potere legislativo che il Presidente americano non ha: ma in cambio lo sottopone al controllo della maggioranza parlamentare di cui deve ogni giorno riconquistarsi il consenso. La sua legittimazione a governare non è personale e diretta; essa è frutto di una scelta elettorale che è la scelta di un programma politico, di un partito, di una maggioranza parlamentare, non solo di un uomo; metterne il nome sulla scheda, o collegare i nomi dei candidati al nome del candidato premier o dargli il potere di sciogliere le Camere anche

contro la maggioranza parlamentare comporta la rottura dell'equilibrio di quel sistema. nel sistema Westminster infatti il nome del Premier sta sulla scheda solo nel collegio dove è candidato come deputato alla Camera dei Comuni; gli altri candidati sono collegati a un partito (o a una coalizione) e solo tramite esso a un programma e al candidato premier; il partito (e/o il gruppo parlamentare di maggioranza) possono sempre sostituire il premier in corso di legislatura; e dunque impedirgli di sciogliere la Camera, se lo scioglimento non avesse il consenso della maggioranza.

L'elezione diretta del Capo dell'esecutivo è invece il cuore dei sistemi presidenziali: ma, in quelli, il Parlamento ha una sua legittimazione elettorale autonoma, e la usa per bilanciare efficacemente il potere presidenziale. Dunque un *premier* «forte» può perfino avere maggiori poteri del Presidente degli Stati Uniti: il quale, come già si è ricordato, non può ottenere lo scioglimento delle Camere, non può mettere la fiducia sulle leggi, non controlla la formazione della legge di bilancio, deve attendere l'*advice and consent* del Senato per nominare ministri, giudici, ambasciatori e direttori delle amministrazioni e agenzie; e non di rado si trova a fare i conti con un Congresso ostile, nelle frequenti situazioni di *divided government*. Dotare il *premier* britannico di una legittimazione popolare diretta ed autonoma e sottrarlo alla sfiducia del Parlamento (o, *rectius*, legare indissolubilmente la sfiducia allo scioglimento delle Camere) significherebbe, per converso, eliminare lo strumento essenziale di bilanciamento proprio delle forme parlamentari razionalizzate.

Analogamente, nel modello semipresidenziale, la possibile coabitazione è un rischio, ma anche un elemento essenziale del sistema di contrappesi democratici propri della Costituzione della Quinta Repubblica francese: la quale affida al corpo elettorale la facoltà di decidere se e quando bilanciare il ruolo e i poteri riconosciuti al Presidente della Repubblica eletto dai cittadini, affiancandogli un'Assemblea nazionale (e di conseguenza un Primo Ministro e un Governo) espressione di un diverso orientamento politico. L'eliminazione di questo contrappeso produrrebbe, probabilmente, lo scivolamento del modello semipresidenziale verso il presidenzialismo; ma non verso il presidenzialismo nordamericano, bensì verso una forma di presidenzialismo non bilanciato, del tipo di quelli un tempo prevalenti in America Latina.

La stessa obiezione incontra l'ipotesi, in molti momenti riaffiorata, di una soluzione presidenziale configurata in modo da evitare i problemi e le difficoltà proprie delle fasi di *divided government* e da assegnare al Presidente e al suo Governo una maggiore influenza sulla formazione delle leggi, sul modello europeo. Ma il sistema presidenziale americano deve essere annoverato tra le forme di governo sicuramente democratiche proprio perchè prevede e comprende questo ed altri *checks and balances*, e non già nonostante l'esistenza di questi limiti al potere presidenziale. Non è un caso, d'altronde, se il modello americano non è mai stato sperimentato in nessuna delle grandi democrazie europee. Esso appare infatti difficilmente riproducibile dove sistemi politici e partiti più strutturati di quelli statunitensi renderebbero difficile la governabilità nelle fasi di *divided government*; e, per converso, renderebbero eccessivo il potere presidenziale nelle fasi nelle quali il partito del Presidente ha la maggioranza in entrambe le Camere. Mancherebbe infatti la fluidità delle posizioni e delle maggioranze congressuali che consente al Presidente di negoziare l'approvazione di provvedimenti essenziali anche con un Congresso politicamente ostile; e che lo costringe comunque a fare i conti con il Congresso anche nelle legislature nelle quali esso gli è politicamente favorevole.

Non è casuale il fatto che tutte le grandi democrazie europee (con la sola eccezione della Francia) abbiano scelto il modello parlamentare (o semiparlamentare, come qualcuno preferisce dire), per lo più adottando varianti che valgano a rafforzare la stabilità e la coesione delle maggioranze e dei governi, e dunque a evitare o ridimensionare i pericoli e i difetti propri delle varianti assembleari del modello in questione. Vi sono evidentemente ragioni profonde, che la migliore dottrina ha studiato, e che spiegano questa impressionante evidenza statistica. Esse risiedono nella storia, nelle tradizioni culturali e amministrative, nella struttura dei sistemi politici europei. E sono oggi rafforzate dalla comune appartenenza all'Unione europea e al sistema delle forze politiche europee.

Forma di governo e rafforzamento dell'esecutivo: le proposte dell'opposizione

5. Se dunque ci dichiariamo disponibili a ragionare su tutti i modelli democratici a disposizione, compreso il presidenzialismo americano; se ci dichiariamo nel contempo non disponibili invece a mischiarli insieme (per esempio, per dare al Capo del Governo i poteri del Presidente americano e del Premier britannico, senza alcuno dei contrappesi e delle garanzie proprie, in varie forme, dell'uno o dell'altro modello); esprimiamo tuttavia – innanzitutto per le ragioni or ora esposte – una preferenza per il modello neoparlamentare europeo: prevediamo di dare al Primo Ministro tutti i poteri e le prerogative che hanno, a diverso titolo, il Primo Ministro inglese e il Cancelliere tedesco; di consolidarli in disposizioni costituzionali; di aggiungervi una norma “antiribaltone” in forza della quale, se cambia sostanzialmente la maggioranza espressa dalle elezioni, si torna a votare. Ma riteniamo improponibile ogni ulteriore rafforzamento dei poteri del Governo e del Primo Ministro se non si risolvono contestualmente i problemi dell'adeguamento al bipolarismo maggioritario del sistema delle garanzie democratiche e costituzionali, del pluralismo dell'informazione, dello statuto dell'opposizione, del conflitto di interessi.

Occorre inoltre evitare di spingere la ricerca di strumenti di rafforzamento della stabilità e dei poteri dell'esecutivo e del suo Capo oltre i limiti conosciuti e tollerati dai modelli democratici. Occorre evitare di progettare soluzioni incompatibili con l'esigenza pregiudiziale di costruire, anche in tal caso, un equilibrato sistema di pesi e contrappesi, di strumenti per governare ma anche di garanzie istituzionali contro l'onnipotenza della maggioranza *pro tempore*. Entro questi limiti, si possono ricavare indicazioni utili tanto dalla variante britannica (il governo del primo ministro) quanto dalla variante tedesca (cancellierato) del modello parlamentare razionalizzato. Si tratta, per l'appunto, più di varianti di un unico modello, che non di modelli distinti e contrapposti. È dunque il tentativo di comporre insieme gli elementi caratteristici del modello parlamentare tedesco (cancellierato) e di quello britannico (premierato) è un esercizio che non può produrre gravi alterazioni dell'equilibrio di quel modello quali invece si avrebbero introducendovi elementi propri di altri modelli non compatibili con esso, come il modello semipresidenziale, quello presidenziale o il sistema dell'elezione diretta del primo ministro sperimentato in Israele per qualche anno.

Muovendo da queste considerazioni, l'opposizione di centrosinistra ha proposto, dunque, di introdurre nel nostro ordinamento costituzionale gli istituti che si rinvencono, nella sostanza, tanto nel sistema tedesco quanto in quello britannico: come l'obbligo di render

noto preventivamente agli elettori il nome del candidato alla guida del Governo; la nomina del Primo Ministro «sulla base dei risultati elettorali»; la presentazione alle Camere del solo Primo Ministro, ai fini del voto di fiducia; l'attribuzione al Presidente del Consiglio (o Primo Ministro, o Cancelliere) del potere di nominare e revocare i ministri e di proporre al Capo dello Stato lo scioglimento anticipato delle Camere; l'attribuzione al Primo Ministro di effettivi poteri di direzione dell'esecutivo anche avocando al Consiglio la decisione su questioni di competenza dei singoli Ministri; il divieto di sfiduciarlo o comunque di rimuoverlo dall'incarico senza procedere contestualmente alla scelta del suo successore (divieto di «crisi al buio»).

Abbiamo ritenuto invece e continuiamo a ritenere inopportuna l'introduzione di istituti che non si rinvengono in nessuna delle due varianti, britannica e tedesca. Né nel governo britannico del Primo Ministro, né nel cancellierato tedesco il nome del candidato alla guida del governo è scritto sulla scheda elettorale; e neppure si ha un esplicito e formale collegamento dei candidati al Parlamento con il nome del candidato premier. Certo, quest'ultimo è pubblicamente e previamente indicato da ciascun partito e da ciascuna coalizione. E in caso di vittoria, egli avrà senza discussione la guida dell'esecutivo. Ma tra una previa indicazione, e la sottoposizione al voto sulla scheda ci sono differenze rilevanti, che la cosiddetta «bozza Fisichella» aveva ben analizzato. Nel primo caso, l'elettore è chiamato a scegliere (oltre che il deputato o senatore del suo collegio) un programma, uno schieramento politico (con i suoi principi e valori), una squadra di governo, e, certo, anche il capo di questa squadra. L'elemento di personalizzazione della scelta elettorale è bilanciato e non esclusivo. Nel secondo caso, ignoto all'esperienza britannica e tedesca, l'elettore è indotto a ragionare nei termini del modello presidenziale, determinando nei meccanismi della legittimazione una torsione personalistica difficilmente armonizzabile col modello parlamentare.

Analogamente (e conseguentemente): nel sistema tedesco e in quello britannico non è precluso al Parlamento il potere di sostituire il Primo Ministro o il Cancelliere nel corso della legislatura. In entrambi i casi, il sistema prevede meccanismi contro le «crisi al buio», ma non esclude la sostituzione del leader della maggioranza. Sostituzione che può essere decisa da parte della maggioranza degli eletti nel Bundestag, nel sistema tedesco (e dunque anche per decisione di una maggioranza diversa da quella espressa dalle elezioni). Ovvero da parte della maggioranza espressa dalle elezioni (ovvero della maggioranza *semplice* dei deputati che vi appartengono), nel sistema britannico (che ha conosciuto per vero «ribaltoni»: ma l'ultimo risale al 1927, e dunque è lecito sostenere che ormai la costituzione materiale britannica preveda, nella sostanza, lo scioglimento della Camera dei Comuni e l'indizione di nuove elezioni in caso di un radicale cambio di maggioranza; ma non in caso di allargamento della maggioranza, se la maggioranza dei deputati eletti nella lista del partito che ha vinto le elezioni sostiene il nuovo premier).

Si tratta, come è evidente, di soluzioni coerenti con sistemi nei quali la legittimazione elettorale non riguarda direttamente e principalmente il Capo del Governo, ma un programma, uno schieramento politico, una squadra di governo. E i singoli candidati sono collegati al partito, e dunque non si impegnano a sostenere il candidato premier per tutta la legislatura secondo il principio *simul stabunt aut cadent*. E', questo, a ben vedere, un dato essenziale della forma di governo parlamentare: nella quale il Primo Ministro e il suo Governo hanno il vantaggio sicuro di disporre di una maggioranza nell'organo legislativo,

ma devono comunque fare i conti con essa, ed evitare di mettere a rischio le basi del loro consenso, che stanno nella fiducia della maggioranza degli eletti del popolo. La *leadership* è in tal caso riconquistata ogni giorno sul campo, non garantita dalla minaccia dello scioglimento delle Camere (*rectius*: del *Bundestag* o della Camera dei Comuni).

Quanto all'istituto della sfiducia costruttiva, non è vero che esso è incompatibile con il modello del governo parlamentare del Primo Ministro mutuato dall'esperienza britannica. In entrambi i modelli, infatti, la maggioranza parlamentare può sfiduciare il *Premier* e costringerlo alle dimissioni, a condizione di indicare contestualmente il suo successore. In Gran Bretagna, a questo esito si perviene per decisione del gruppo parlamentare e del partito di maggioranza, che decidono a maggioranza semplice. In Germania, è invece richiesta la maggioranza assoluta dei componenti il *Bundestag*. Noi riteniamo che esso possa essere accoppiato ad una disposizione c.d. antiribaltone, tendente a stabilire che un cambiamento sostanziale della maggioranza espressa dalle elezioni politiche possa essere deciso solo dal corpo elettorale. Che dunque il premier possa essere sostituito, evitando una scioglimento anticipato della Camera, solo dalla maggioranza espressa dalle elezioni o da una parte preponderante di essa.

Sulla base della considerazioni or ora riassunte, i gruppi di opposizione hanno avanzato proposte dettagliate e precise, tendenti a dare al primo ministro e alla maggioranza tutti gli strumenti di rafforzamento dei poteri dell'esecutivo e della stabilità della maggioranza propri dell'esperienza britannica e tedesca, ma anche i necessari contrappesi e garanzie che ne rappresentano la necessaria contropartita, ai fini di evitare derive antidemocratiche e plebiscitarie. Sul primo versante, abbiamo così proposto di introdurre nella Costituzione

- l'obbligo di render noto preventivamente agli elettori il nome del candidato alla guida del Governo, unitamente al programma della coalizione
- la nomina del Primo Ministro «sulla base dei risultati elettorali»
- la presentazione alle Camere del solo Primo Ministro, ai fini del voto di fiducia;
- l'attribuzione al Primo Ministro del potere di nominare e revocare i ministri, i viceministri e i sottosegretari di Stato;
- l'attribuzione al Primo Ministro del potere di proporre al Capo dello Stato lo scioglimento anticipato delle Camere;
- l'attribuzione al Primo Ministro di effettivi poteri di direzione dell'Esecutivo, come il potere di sottoporre alla decisione del Consiglio dei ministri provvedimenti di competenza di singoli ministri e il potere di revoca di atti di singoli ministri;
- la previsione che la mozione di sfiducia debba essere sottoscritta da almeno un decimo dei membri della Camera e debba contenere l'indicazione esplicita del candidato a presiedere il nuovo Governo;
- la previsione che la mozione di sfiducia debba considerarsi respinta se non è votata dalla maggioranza assoluta della Camera;

– la previsione che allo scioglimento delle Camere si addivenga comunque in caso di cambiamento della maggioranza espressa dal risultato elettorale

Nel senso della più agevole governabilità va inoltre la disposizione che riduce dalla maggioranza assoluta a un terzo dei componenti il *quorum* per la validità delle sedute e delle deliberazioni delle Camere.

L'adeguamento delle garanzie democratiche e costituzionali: le proposte dell'opposizione

6. Sul secondo versante, e dunque su quello dei necessari contrappesi e bilanciamenti, senza dei quali il sistema sarebbe a rischio di torsioni autoritarie o cesariste, abbiamo proposto un pacchetto di importanti innovazioni, raggruppabili in quattro gruppi.

In primo luogo quelle che adeguano il sistema delle garanzie costituzionali all'introduzione del sistema maggioritario. È evidente infatti che tutto il sistema delle garanzie è commisurato, nella Carta del 1947, a una rappresentanza politica definita con il sistema proporzionale, nel quale la maggioranza dei seggi in Parlamento non può essere raggiunta se non da forze politiche che abbiano ottenuto la maggioranza dei voti espressi dagli elettori. Al contrario, nel sistema maggioritario, chi vince le elezioni, anche solo col 40-45% dei voti, può di norma ottenere la maggioranza assoluta dei seggi parlamentari.

Abbiamo proposto e proponiamo dunque:

- di elevare a due terzi la maggioranza necessaria per l'approvazione, in seconda lettura, di leggi di revisione costituzionale, ammettendo in ogni caso la facoltà di un quinto dei membri di una Camera, di cinque consigli regionali o di cinquecentomila elettori di sottoporre la legge di revisione a *referendum* confermativo;

– di prevedere espressamente che il *referendum* confermativo si svolga con distinte votazioni se la legge di revisione costituzionale concerne diverse parti della Costituzione o istituti tra loro distinti (in modo da salvaguardare il diritto dell'elettore di esprimersi, per esempio, a favore del governo del *Premier* ma contro la *devolution*);

– di elevare a due terzi dei voti espressi (e , dopo il terzo scrutinio, a tre quinti) la maggioranza necessaria per l'elezione del Presidente della Repubblica, in modo da salvaguardarne, nelle nuove condizioni derivanti dall'introduzione del sistema maggioritario, la natura di garante imparziale della Costituzione e di rappresentante dell'unità nazionale;

– di elevare a due terzi dei voti espressi la maggioranza necessaria per l'elezione dei presidenti delle Camere, in modo da ritornare per questa via alla convenzione costituzionale, affermata negli Anni Settanta e Ottanta, che prevedeva un'intesa *bipartisan* sulla designazione dei presidenti e tutelava la loro natura di garanti imparziali del confronto

parlamentare: al fine di evitare il rischio di paralisi delle due Camere, ci pare sufficiente prescriverne lo scioglimento di diritto, ove esse non eleggano il Presidente entro un termine breve (un mese) dalla loro prima seduta; si tratta, evidentemente, di una sanzione idonea ad evitare che la paralisi si verifichi ;

– di elevare a due terzi dei voti espressi la maggioranza necessaria per l’approvazione dei regolamenti delle Camere, che fissano le regole del gioco della competizione parlamentare.

Una seconda serie di innovazioni mira a tutelare la genuinità e la correttezza dei meccanismi elettorali, e a rafforzare gli istituti della partecipazione democratica in correlazione ai nuovi e più forti poteri attribuiti agli eletti. Tra queste ricordiamo:

– la «copertura costituzionale» prevista per l’introduzione in via legislativa di misure atte a prevenire efficacemente l’insorgere di conflitti tra gli interessi privati dei titolari di uffici pubblici e cariche elettive e gli interessi pubblici che essi sono chiamati a tutelare (“La legge stabilisce disposizioni idonee a prevenire l’insorgere di conflitti tra gli interessi privati di chi accede ad uffici pubblici e a cariche elettive e gli interessi generali che il pubblico ufficiale deve tutelare”);

– l’ineleggibilità a uffici pubblici e cariche elettive prevista per coloro che controllano mezzi di comunicazione di massa (“In ogni caso, non possono ricoprire uffici pubblici né sono eleggibili a cariche elettive coloro che detengano la proprietà o abbiano il controllo, anche indiretto, di mezzi di comunicazione di massa”);

– la «copertura costituzionale» prevista per norme legislative idonee a garantire il pluralismo nell’informazione, il diritto dei cittadini ad una informazione politica libera e completa, la parità di accesso dei partiti e movimenti politici ai mezzi di comunicazione di massa (“la legge assicura il pluralismo dell’informazione, vieta le posizioni dominanti nel sistema delle comunicazioni di massa, stabilisce per i partiti e i movimenti politici eque condizioni di accesso ai mezzi di informazione, tutela il diritto dei cittadini ad una informazione politica libera e completa”);

- l’introduzione di una disposizione di principio sulla promozione degli strumenti della democrazia partecipativa a tutti i livelli (“La Repubblica favorisce e promuove la effettiva partecipazione dei cittadini, nelle sedi politiche e istituzionali e nei luoghi di lavoro, alle scelte comunque attinenti all’esercizio di diritti costituzionalmente protetti”);

- la modifica delle disposizioni costituzionali sul referendum abrogativo, elevando le firme necessarie per promuoverlo, riducendo il quorum per la validità della consultazione referendarie (a un terzo degli iscritti nelle liste elettorali , o a metà più uno del numero di elettori che ha partecipato alla precedente consultazione elettorale generale) e prevedendo meccanismi di verifica preventiva della sua ammissibilità;

– la previsione di una disciplina delle forme di finanziamento delle campagne elettorali, che ne assicuri la trasparenza; e di una disciplina dei limiti delle spese elettorali, che eviti il rischio di un rapporto distorto tra politica e denaro;

– l’attribuzione alla Corte costituzionale della potestà di decidere, in ultima istanza, sulle controversie relative alla elezione dei membri del Parlamento, nonché sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità dei parlamentari e sulle incompatibilità dei membri del Governo.

Una terza serie di innovazioni delinea la necessaria cornice costituzionale di uno statuto dell’opposizione che dovrà poi trovare la sua più compiuta definizione nella riforma dei regolamenti parlamentari. Ricordiamo al riguardo: -

– il riconoscimento del diritto dell’opposizione di ottenere la istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta o l’attivazione di una indagine conoscitiva;

– la legittimazione dell’opposizione a ricorrere alla Corte costituzionale in caso di violazione delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo, o sui limiti imposti all’esercizio da parte del Governo di poteri legislativi d’urgenza o di poteri legislativi delegati;

– la previsione che i regolamenti delle Camere debbano riservare adeguati spazi ai gruppi di opposizione nella formazione degli ordini del giorno e nella organizzazione dei lavori dell’Aula e delle Commissioni e riconoscere ruolo e prerogative del portavoce dell’opposizione;

– la attribuzione alla opposizione, sul modello britannico e tedesco, della presidenza delle Commissioni o Giunte parlamentari e degli altri organismi ai quali sono attribuiti essenzialmente compiti ispettivi, di inchiesta, di controllo o di garanzia;

– la costituzionalizzazione dei limiti già imposti ai decreti-legge del Governo dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 (la loro previsione in Costituzione appare necessaria per imporre il rispetto ai provvedimenti legislativi di urgenza, visto che essi appartengono pur sempre al novero delle fonti primarie);

– la introduzione in Costituzione dell’obbligo di sottoporre a parere parlamentare gli schemi di decreti legislativi, la previsione della facoltà dell’opposizione di devolvere all’Aula l’approvazione di tali pareri, la previsione dell’obbligo del Governo di motivazione, in caso di emanazione di decreti difformi dai pareri parlamentari: l’insieme di queste previsioni, unite alla legittimazione dell’opposizione a sottoporre alla Corte costituzionale le questioni relative al rispetto dei limiti imposti all’esercizio dei poteri legislativi delegati al Governo, dovrebbe consentire un più agevole ricorso allo strumento della delegazione delegata, senza che ciò comporti la sottrazione al Parlamento della sua essenziale funzione di legislatore e all’opposizione dei suoi poteri di controllo.

Una quarta serie di innovazioni mirano a definire e rafforzare il ruolo e l’indipendenza delle istituzioni a cui sono affidate, nel sistema maggioritario bipolare, essenziali funzioni di garanzia e di regolazione nei settori che non possono essere sottoposti alla regola del governo della maggioranza: in primo luogo il Presidente della Repubblica, che conserva il potere di decidere sullo scioglimento delle Camere, su proposta del Primo Ministro e sentiti i Presidenti delle Camere e i rappresentanti dei gruppi parlamentari; che acquisisce un potere di rinvio delle leggi «rafforzato» dalla previsione che la legge rinviata alle Camere debba essere promulgata solo allorché sia stata riapprovata a maggioranza assoluta; e che conserva tutti i poteri di garanzia e di equilibrio oggi attribuitigli dalla Costituzione.

Nella stessa logica si pone la proposta di una disposizione costituzionale che garantisca l'indipendenza delle Autorità indipendenti di garanzia, ne regoli le prerogative e i poteri, e regoli le modalità e le procedure per la scelta dei loro membri, secondo criteri che ne assicurino la competenza e l'imparzialità. E la riconferma della struttura della Corte costituzionale, evitando un aumento del numero dei suoi componenti che ne renderebbe più macchinose le decisioni e mantenendo l'attuale equilibrio fra giudici di designazione "tecnica" e giudici di designazione "politica".

L'insieme delle innovazioni or ora ricordate consentono dunque di delineare un sistema che, sul modello di quasi tutte le grandi democrazie europee, può definirsi nei seguenti termini: un Governo forte, espresso dalla libera scelta degli elettori, saldamente guidato dal Primo Ministro; un Parlamento altrettanto forte, in grado di offrire alla maggioranza gli strumenti per attuare il programma approvato dagli elettori e all'opposizione poteri efficaci di controllo e di proposta delle proprie soluzioni alternative ai problemi del paese, nel contesto di una democrazia altrettanto forte e sicura, dotata di regole idonee a garantire i diritti e le libertà di tutti e la genuinità e correttezza della competizione politica ed elettorale; un forte sistema di istituzioni e strumenti di garanzia, capace di assicurare che le regole siano rispettate da tutti, a partire da chi dispone del potere politico e economico.

L'adeguamento del sistema delle garanzie nel testo della Commissione: verso la dittatura della maggioranza?

7. La distanza fra le proposte dell'opposizione, sopra riassunte, e il testo approvato dalla Commissione è purtroppo enorme. Esso pare anzi del tutto incolumabile, a meno di una sua radicale riscrittura. Nel corso dei lavori in Commissione, per la verità, il relatore e gli esponenti della maggioranza si erano dichiarati disponibili a discutere le proposte della opposizione, in specie per quanto concerne l'adeguamento delle garanzie democratiche e costituzionali. C'è qualcosa di queste proposte nel progetto al nostro esame? Praticamente nulla. Del vasto e organico disegno di pluralismo istituzionale equilibrato e bilanciato, che abbiamo sopra ricordato, la maggioranza ha accettato una sola proposta (la presidenza delle commissioni parlamentari di controllo e di garanzia affidata a parlamentari dell'opposizione); un'altra (il riconoscimento del portavoce dell'opposizione) è stata bensì ripresa, ma accolta solo in linea di principio e reinterpretata (e distorta) in senso personalistico e cesaristico (*i portavoce* diventano *il Capo* dell'opposizione; e la definizione dei suoi poteri è rinviata al Regolamento della Camera approvato dalla maggioranza). Neppure sulla modifica del procedimento di revisione costituzionale, tendente a richiedere comunque per l'approvazione di ogni modifica costituzionale la maggioranza di due terzi di ciascuna delle due Camere (così come avviene, per esempio, negli Stati Uniti e in Germania), la maggioranza ha mostrato disponibilità alcuna, benché si sia *ex adverso* fatto notare che questa innovazione va a vantaggio della attuale maggioranza parlamentare, la cui riforma costituzionale non potrà così essere rimessa in discussione, nella prossima legislatura, senza il suo consenso!

E dunque: si accrescono a dismisura i poteri del Primo Ministro, neppure si sfiora il problema dei contrappesi e delle garanzie. Al contrario: si annulla il ruolo di controllo della Camera dei deputati esponendola al costante ricatto del Premier ("o voti le mie proposte di

legge, o ti sciolgo”...); e si fa del Capo dello Stato e dei Presidenti delle Camere organi di parte, rifiutando ogni ipotesi di elezione a maggioranza qualificata che garantirebbe l’elezione di personalità imparziali e sostenute da un apprezzamento *bipartisan*. Così, nello stesso momento nel quale il Ministro dell’economia propone, ragionevolmente, che l’imparzialità e l’indipendenza delle Autorità indipendenti sia garantita dalla approvazione a maggioranza qualificata della designazione dei loro componenti, la stessa garanzia la si nega per organi di garanzia molto più importanti, come è, in primo luogo, il Capo dello Stato.

Last but not least, in nome della presunta regionalizzazione della Corte (che nel testo al nostro esame non c’è), si mettono le mani dei partiti sulla Corte costituzionale, trasformandola da giudice imparziale della costituzionalità delle leggi, in *longa manus* del Governo e della maggioranza. Non criticiamo, beninteso, il coinvolgimento del Senato (allargato ai presidenti delle Giunte e dei Consigli regionali) nella elezione dei giudici costituzionali. Ma una cosa è coinvolgere - come noi stessi abbiamo proposto - un vero Senato federale, insieme alla Camera, nella elezione dei cinque giudici indicati dal Parlamento; un’altra aumentare in modo incongruo il numero dei giudici costituzionali, fare della Corte un’assemblea pletorica e dequalificata e alterare gli equilibri fra componente di designazione politica e componente di designazione "tecnica", come fa il testo della Commissione.

Nel suo insieme, dunque, il testo della Commissione non risolve il problema dell’adeguamento del sistema delle garanzie democratiche e costituzionali ai mutamenti già intervenuti nel nostro sistema costituzionale formale e materiale, e a quelli ora progettati. Al contrario, indebolisce sotto molti profili il sistema di garanzie previsto dalla Costituzione vigente. Non offre argini solidi nei confronti del rischio di dittatura della maggioranza. Inizia viceversa a smantellare quelli oggi esistenti.

La forma di governo nel testo della maggioranza: verso un premier onnipotente

8. Quanto alla forma di governo, si è detto che scegliendo il cosiddetto premierato forte, la maggioranza ha sostanzialmente accolto le proposte della opposizione. Ma è proprio così? Abbiamo già rilevato che, nella nostra proposta, il “premierato forte” non può essere scisso da un parallelo e necessario rafforzamento delle garanzie costituzionali e dello statuto dell’opposizione. Che nel testo al nostro esame, come si è visto, manca del tutto. Basterebbe questo per capire che il premierato di Lorenzago non assomiglia neanche lontanamente a quello britannico. Ma c’è molto di più. I nostri progetti, pedissequamente ispirati al modello britannico, attribuiscono al premier – come si è detto - il potere di nominare e revocare i ministri, di dirigere l’attività del Governo, anche avocando a sé la decisione su questioni di competenza dei ministri, di proporre al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere; impongono a partiti e coalizioni di indicare preventivamente agli elettori il nome del proprio candidato Premier; prevedono lo scioglimento della Camera in caso di cambiamento della maggioranza uscita dalle elezioni. Ma si fermano qui: e dunque non vanno oltre il modello britannico, che è il modello del premierato democratico. Sono incompatibili con l’elezione diretta del *Premier*, comunque configurata, e con norme che consentano al *Premier* di mettere la Camera dei deputati, sotto costante ricatto ("o votate le mie proposte di legge o vi sciolgo"), incidendo sulla struttura stessa del modello

parlamentare (nel quale il Governo del premier ha molti poteri di influenza sul legislativo, ma a condizione di mantenere e dunque di riconquistarsi quotidianamente il consenso della maggioranza parlamentare).

Ben altro è il sistema delineato dal testo approvato dalla Commissione. Esso prevede almeno quattro istituti totalmente in contrasto con il modello britannico.

Primo, lo scioglimento automatico: se la Camera vota la sfiducia al Primo Ministro, la Camera è sciolta. In Inghilterra, in questi casi il Premier si dimette, e la Regina nomina un altro Primo ministro indicato dalla maggioranza parlamentare.

Secondo: il Premier può decidere lo scioglimento della Camera, "sotto la sua esclusiva responsabilità"; la possibilità di reagire approvando una mozione di sfiducia costruttiva è talmente limitata da consentire al premier di fare, in pratica, ciò che vuole, alla sola condizione di disporre di un manipolo di fedelissimi. In Inghilterra, il premier propone lo scioglimento alla Regina, che di norma accoglie la richiesta: ma non lo fa se il Premier non gode più del consenso della maggioranza. E' controverso se esista, nel sistema britannico (che, come è noto, non si basa su una Costituzione scritta), un vero e proprio principio "antiribaltone": ma chi conclude per la sua esistenza (risalendo l'ultimo cambio di maggioranza non deciso dagli elettori al 1927), non può tuttavia negare che nel sistema britannico basti la semplice maggioranza dei parlamentari del partito di maggioranza per sostituire il premier in carica e dunque per bloccare ogni proposito di scioglimento. Nel testo al nostro esame, viceversa, è richiesta una proposta di una maggioranza assoluta di deputati tutti appartenenti alla maggioranza uscita dalle elezioni e dunque tutti eletti in collegamento col premier in carica (su una Camera di 400 deputati, e con maggioranze intorno ai 230-250, occorrono, in altri termini, 201 deputati tutti appartenenti a questa maggioranza): di fatto, si conferisce così a un piccolo manipolo di fedelissimi del premier o a una componente minore della coalizione di maggioranza un enorme potere di condizionamento e di ricatto sull'intera maggioranza uscita dalle elezioni (anche in ciò discostandosi dal modello britannico).

Terzo: il Premier può chiedere che la Camera dei deputati si esprima, con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del Governo (questione di fiducia). Questa questione di fiducia può essere posta senza alcun limite, e dunque anche a ripetizione. In caso di voto contrario, in Gran Bretagna il Primo ministro rassegna le dimissioni ed è sostituito da altro Premier designato, a maggioranza semplice, dal partito e dal gruppo parlamentare di maggioranza. Nel testo proposto dalla Commissione invece, il Premier può chiedere lo scioglimento della Camera dei deputati, e lo ottiene se, entro un termine breve e perentorio, una maggioranza assoluta di deputati tutti eletti in collegamento con il Premier dimissionario non sottoscrivono una mozione nella quale si dichiara di voler continuare nell'attuazione del programma e si indichi il nome di un nuovo primo ministro. Anche in tal caso dunque il Premier viene messo in condizione di fare, in pratica, ciò che vuole, alla sola condizione di disporre di un manipolo di fedelissimi. A differenza del premier britannico, il Premier assoluto delineato dal testo della Commissione diventa il dominus della attività legislativa, relegando la Camera a mero organo di ratifica delle sue proposte.

Quarto: il progetto del Governo prevede, nella sostanza, un meccanismo di elezione diretta del premier, con l'obbligatorio collegamento di ogni candidato al nome del premier e

l'attribuzione di un premio di maggioranza per garantire al premier più votato una maggioranza stabile. In Inghilterra, il nome del candidato premier è reso noto preventivamente agli elettori, ma non c'è collegamento esplicito dei candidati al premier né premio di maggioranza. La differenza è fondamentale. Nel modello britannico, come già abbiamo sottolineato, l'elettore sceglie il deputato che lo rappresenta, sapendo che la sua scelta concorrerà a determinare il partito, la squadra e il premier che governeranno il Paese: la sua scelta non è solo sulla persona del leader, ma è sul leader, sul programma, sul partito, sulla squadra nel suo insieme. Nel progetto al nostro esame, la personalizzazione della politica giunge al suo apice. Si sceglie il Capo, gli si affidano per cinque anni pieni poteri.

La verità è che l'ipotesi di «premierato» delineata nel disegno di legge del Governo e ora nel testo della Commissione (e prima anticipata in disegni di legge presentati da piccoli gruppi di senatori della maggioranza e, per vero, anche dell'opposizione) è frutto di un lavoro di contaminazione fra diversi sistemi, una sorta di *patchwork* tra modelli costituzionali diversi e tra loro incompatibili. Il modello non è, a ben vedere, il sistema Westminster ma quello che fu battezzato, qualche anno fa, come il «sindaco d'Italia»: nasce dalla commistione tra governo parlamentare del Primo Ministro e governo presidenziale; una commistione che non presenta pericoli e problemi ove applicata ad istituzioni (le amministrazioni locali) dotate di poteri essenzialmente puramente amministrativi e regolamentari, vincolate al rispetto di norme costituzionali e legislative definite da altri, e preposte al governo di comunità ristrette e relativamente coese (dove il Capo dell'istituzione può in effetti stabilire un rapporto diretto e non mediato con una buona parte degli elettori); ma che, esportata al livello di una grande democrazia, altera irrimediabilmente l'equilibrio dei pesi e dei contrappesi propri del modello parlamentare e rischia di esaltare i rischi plebiscitari della personalizzazione e spettacolarizzazione mediatica della politica; ma, soprattutto, affidando a un uomo solo un'influenza decisiva (quando non una sorta di potere di ricatto) nei confronti di chi decide sulle regole, sui diritti e sulle libertà (il Parlamento come potere legislativo e come potere costituente), indebolisce gravemente tutto il sistema delle garanzie costituzionali e lascia la porta aperta a derive autoritarie, peroniste o cesariste.

Qui sta - come è evidente - la differenza radicale rispetto alle forme di governo regionali e locali; e la ragione per la quale forme di elezione diretta del capo dell'esecutivo, con premio di maggioranza e scioglimento automatico delle assemblee elettive, sono ammissibili a livello regionale e locale, non a livello nazionale. A livello nazionale, l'elezione diretta del Capo del governo richiede i potenti contrappesi propri dei sistemi presidenziali: dove il Presidente non può sciogliere le Camere, non può mettere la fiducia sulle leggi, non può avere deleghe legislative. Dove il Parlamento gode di una legittimazione democratica autonoma indipendente da quella del Presidente. Dove Bush ha bensì il potere di mettere il veto sulle leggi approvate dal Congresso: ma si tratta - a ben vedere - di un potere solo negativo, compensato dal potere del Senato di bloccargli la nomina di ministri, ambasciatori, direttori di agenzie federali.

Arriviamo qui al cuore del problema. Il modello adottato dal testo della Commissione esprime una concezione che ha ben poco a che fare con i principi della democrazia moderna: l'idea che il processo democratico si esaurisca nella scelta di un capo al quale sono delegati per alcuni anni pieni poteri. Con la sola garanzia che alla fine si tornerà a votare. Garanzia assai modesta, visto che quel capo, controllando e ricattando la maggioranza

parlamentare, può nel frattempo cambiare le leggi che disciplinano i diritti e le libertà dei cittadini, l'indipendenza della magistratura, il pluralismo dell'informazione, i meccanismi elettorali, i rapporti tra politica ed economia, il sistema delle garanzie e dei controlli.

La forma dello Stato e il nuovo ruolo istituzionale del Senato

9. Quanto all'insieme di problemi concernenti il Senato e la forma di Stato, abbiamo assunto come punto di partenza la convinzione che un bicameralismo differenziato deve accompagnare la trasformazione in senso federale dello Stato, con la istituzione di una camera di rappresentanza territoriale. Alla domanda se la trasformazione avvenuta nell'ultimo trentennio, con il passaggio da uno Stato accentrato a uno Stato fortemente articolato in senso territoriale, debba avere un riscontro anche nell'impianto istituzionale, diamo dunque una risposta positiva. Ma assumiamo anche il principio che una Camera alta moderna ed efficiente debba coniugare - insieme a una efficace funzione di rappresentanza territoriale - una forte funzione nazionale. Entrambe queste funzioni sono necessarie per un impianto istituzionale complessivamente equilibrato, e per una effettiva modernizzazione del sistema-paese chiamato alle sfide della globalizzazione.

La funzione nazionale della Camera alta va disegnata partendo dalla considerazione che in essa non può essere presente come tale una maggioranza chiamata a sostenere l'indirizzo politico di governo tramite un rapporto fiduciario. Ben possono riscontrarsi nella rappresentanza territoriale equilibri politici complessivamente diversi rispetto a quelli espressi nel voto per la Camera bassa. Il Senato non è dunque - come talvolta si sente dire - una camera «politica»: formulazione espressiva, anche se in senso stretto inesatta. Al tempo stesso, viene meno la motivazione della scelta elettorale maggioritaria, legata a problemi di governabilità. Ne segue la possibilità di adottare un sistema elettorale proporzionale, che, del resto, meglio garantisce anche la più esatta espressione degli equilibri politici territoriali.

Rispetto alla Camera dei deputati, dunque, il Senato si configura come una camera non legata alla maggioranza e al Governo, di ampia ed equilibrata rappresentatività, come sarebbe in specie garantita dall'adozione di un sistema elettorale proporzionale.

In questo non v'è una *deminutio*, una insuperabile minorità rispetto alla camera «politica». Bisogna invece assumere la condizione descritta come una diversità sulla quale costruire il ruolo istituzionale: non sottraendo da un totale proprio della camera politica, ma al contrario concentrando sul Senato le funzioni che più efficacemente possono svolgersi in una camera con quelle caratteristiche. Funzioni, dunque, politicamente sensibili, sul cui esercizio potrebbe influire negativamente la contiguità con l'indirizzo di governo e le scelte di maggioranza, e che possono trovare nell'ampia ed equilibrata rappresentanza un solido fondamento.

In tale prospettiva, la diversità tra Camera dei deputati e Senato non è elemento negativo, da ridurre per quanto possibile. Al contrario, essa va disegnata con nettezza per trarne tutte le potenzialità. Si spiega così l'ipotesi di una durata del mandato di sei anni, come nell'impianto originario della Costituzione del 1948. Non a caso, questo elemento venne allora introdotto ai fini della differenziazione tra le due camere. E sarebbe oggi utile riprenderlo, volendo valorizzare la diversità tra le camere medesime. In questa prospettiva, la sfasatura temporale accresce anche la complessiva rappresentatività delle istituzioni parlamentari, consentendo una più puntuale aderenza agli equilibri politici reali del paese nel corso del tempo.

Si deve tendere, dunque, a un vero e proprio investimento istituzionale, recuperando, in specie, nella Camera alta una risposta a problemi che il passaggio al maggioritario ha evidenziato negli ultimi anni. In tale prospettiva il Senato può diventare parte decisiva di un complessivo sistema di *checks and balances* che restituisca alle istituzioni e alla politica del nostro paese un equilibrio perduto, che è indispensabile ripristinare.

È ben vero, dunque, che il distacco dal rapporto fiduciario e dall'indirizzo politico toglie fisiologicamente al Senato una parte anche rilevante della funzione legislativa che è primaria espressione di quell'indirizzo. Ma è anche vero che lo stesso distacco e la più ampia rappresentatività consentono e suggeriscono di costruire per il Senato un ruolo del tutto nuovo. Il superamento del bicameralismo perfetto va visto come un'occasione da cogliere, nelle condizioni di oggi e nella peculiarità dell'esperienza italiana, e come elemento di un più ampio disegno. In questa chiave le nostre proposte prevalentemente ricostruiscono le funzioni del Senato.

Le funzioni "proprie" del Senato

10. Proponiamo di diversificare le inchieste disposte dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica, riconoscendo solo a queste ultime i poteri dell'autorità giudiziaria. Come le recenti polemiche dimostrano, infatti, è facile arrivare ad una degenerazione dello strumento dell'inchiesta. Il problema è che una commissione d'inchiesta è governata inevitabilmente dalla maggioranza politica. Né a questo si porrebbe rimedio riconoscendo la possibilità ad una minoranza della Camera di istituire la commissione, perché i lavori della commissione e il prodotto ultimo sarebbero comunque nella disponibilità della maggioranza. È impossibile garantire che l'inchiesta non cada nell'orbita della maggioranza politica, e persino dell'indirizzo di governo in senso proprio, tramutando la commissione in uno strumento improprio di battaglia politica, che viene condotta non attraverso la dialettica e il confronto, ma con l'uso dei poteri dell'autorità giudiziaria. È proprio la disponibilità di siffatti poteri che rende intollerabile per un sistema democratico l'abuso delle commissioni d'inchiesta, e non il fatto in sé che la maggioranza disponga – com'è inevitabile – di un potere d'inchiesta.

Allora l'unica soluzione è porre le commissioni dotate dei più incisivi poteri in un ambito istituzionale in cui la maggioranza politica di governo e l'indirizzo politico per definizione non esistono. Quest'ambito è offerto dal Senato federale, che garantisce con la sua forte e radicata rappresentatività (soprattutto se eletto con il proporzionale) la consapevolezza politica necessaria a gestire una commissione d'inchiesta parlamentare, offrendo al tempo stesso garanzie che non vi sia un sovrapporsi all'attività d'inchiesta della maggioranza di governo o ancor più dell'indirizzo politico. Alla camera politica rimane un'attività d'inchiesta cui è precluso appunto l'uso di poteri che la renderebbero impropria.

Proponiamo, inoltre, di affidare al Senato della Repubblica l'elezione dei presidenti e dei componenti delle autorità indipendenti, e degli organi di governo o di gestione di servizi pubblici essenziali – come il CdA della RAI – per la parte in cui la scelta è affidata a un decisore politico.

Qualunque sia la prospettiva di riforma, è chiaro che la ragione stessa di istituire autorità sta nel fatto che si vuole portare fuori dell'ambito dell'indirizzo politico di governo la regolazione e la gestione di un settore sensibile. Questa è una ratio non solo definita a livello dottrinario e legislativo, ma presente e riconosciuta nell'esperienza di tutti i paesi, e della Unione europea. Analoghi argomenti possono svolgersi per questioni che hanno molto

affaticato la politica, come la scelta dei componenti del CdA della RAI. Le polemiche sui modelli scelti per la nomina, e in specie sulla insufficienza di scelte affidate a soggetti che il sistema attuale non configura più compiutamente come soggetti di garanzia – quali i presidenti delle Camere – vengono appunto da quella radice. Per questo si manifesta l'opportunità di assegnare la scelta al Senato della Repubblica – e si sottolinea qui l'importanza non solo della estraneità al circuito maggioranza-indirizzo politico di governo, ma anche dell'impianto proporzionale che si propone per la formazione dell'organo .

Proponiamo, ancora, di affidare al Senato l'elezione dei componenti laici del Consiglio superiore della magistratura, e di quelli di provenienza parlamentare della Corte costituzionale. È ben vero che la maggioranza attualmente richiesta opera in modo che debba esservi accordo tra maggioranza e opposizione. Ma la natura maggioritaria del sistema anzitutto rende tale garanzia precaria, ben potendo un sistema maggioritario o corretto da premio di maggioranza produrre artificiosamente i numeri necessari a superare l'argine del *quorum* prescritto. E in ogni caso il risultato del sistema vigente è che i componenti eletti sono automaticamente iscritti nel campo della maggioranza politica o dell'opposizione, dando di conseguenza una coloritura e un'accentuazione in chiave politica che, se non è impropria, è certamente inopportuna.

Per questo si manifesta utile collocare la scelta in un ambito istituzionale in cui maggioranza di governo e opposizione sono come tali assenti, e nel quale l'indirizzo di governo non ha ingresso. Si può trarre da questo un passo che contribuisca ad accrescere la legittimazione e l'efficienza sul piano istituzionale sia dell'organo di rappresentanza dei giudici, sia del giudice di costituzionalità.

Proponiamo infine, in termini più generali, di affidare al Senato un parere sulle nomine governative, sul modello dell'*advice and consent* che la Costituzione degli Stati Uniti assegna al Senato federale. Sono note le polemiche sorte sul punto: se in un regime di alternanza maggioritaria debba esistere uno *spoils system* nella disponibilità di chi governa per quanto riguarda una fascia più o meno ampia della dirigenza pubblica. Anche qui nasce un contrasto tra l'idea che l'amministrazione debba essere servente dell'indirizzo politico di governo, e quindi affidata a fiduciari di chi detiene il potere politico, e la contrapposta idea che l'amministrazione sia un *civil service*, in una posizione di sostanziale terzietà rispetto a chiunque governi, legittimato per la professionalità e non per l'appartenenza e la fedeltà. Uno strumento utile per la correzione di eccessi può essere dato dal riconoscimento di una procedura valutativa nel Senato della Repubblica - che potrebbe configurarsi come elemento di equilibrio laddove vi fosse un'eccessiva propensione al sistema delle spoglie - come punto di verifica della professionalità, e dunque della adeguatezza della scelta dal punto di vista degli interessi generali dell'amministrazione pubblica e del paese.

Il Senato federale e la rappresentanza dell'articolazione territoriale della Repubblica: la composizione del Senato

11. Una importante funzione nazionale non impedisce affatto che il Senato sia al tempo stesso titolare di una efficace funzione di rappresentanza dell'articolazione territoriale del paese. L'obiettivo si realizza costruendo un Senato fortemente legittimato, e radicato in una dimensione regionale.

Le nostre proposte convergono sull'ipotesi di una sostanziale riduzione del numero dei parlamentari. Ad ogni regione si propone sia assegnato un numero di senatori uguale per tutte, più altri senatori in proporzione alla popolazione. Diversamente dalla maggioranza,

non si propone la cancellazione dei senatori della circoscrizione estero, e si ipotizza l'immediata applicazione della nuova disciplina. Il rinvio al 2011 della riduzione del numero dei deputati e dei senatori, infatti, rischia di rappresentare il cavallo di Troia per ulteriori successivi rinvii: mentre noi riteniamo che una ragionevole riduzione del numero dei parlamentari contribuisca a costruire assemblee parlamentari più autorevoli e più incisivi nell'esercizio dei loro poteri legislativi, di indirizzo e di controllo.

Quanto alla composizione, non condividiamo la tesi favorevole al modello di Camera eletta in secondo grado, come ad esempio in Spagna, di cui riteniamo bassa la legittimazione, e scarsamente incisiva la presenza istituzionale. Né riteniamo si debba seguire il modello della camera di rappresentanza degli esecutivi regionali, come il *Bundesrat* tedesco. Anche a non voler considerare l'opinione che si tratti in realtà di un sistema sostanzialmente monocamerale, è opinabile che l'obiettivo della concertazione orizzontale cui è funzionale il modello tedesco sia da adottare nel caso italiano, caratterizzato da una forte divaricazione strutturale tra un paese forte e un paese debole, che mai arriverebbero alla pari ad una trattativa in una sede istituzionale in cui gli interessi territoriali fossero presenti *ex se*. Del resto, lo stesso sistema tedesco ha affrontato momenti di considerevole difficoltà dopo l'ingresso nella Federazione dei *Laender* dell'Est, che ha introdotto in quel paese problematiche non dissimili rispetto a quelle del Mezzogiorno d'Italia. E anche l'efficienza di sistema è stata messa in discussione nei casi di divaricazione negli equilibri politici complessivi – come attualmente accade – nei quali la dialettica politica nazionale si incrocia con il confronto e la composizione degli interessi territoriali che dovrebbero essere la primaria connotazione del modello.

Meglio vedere nella camera federale una sede di forte e autonoma rappresentanza, secondo un modello più vicino a quello degli Stati Uniti. Il fondamento di una siffatta rappresentanza non può che essere l'elezione diretta dei componenti. Il peso dell'istituzione è dato anzitutto dalla forte legittimazione di chi ne fa parte. E il voto popolare diretto è lo strumento che più di ogni altro conferisce una legittimazione che non si può disconoscere. La forza del Senato degli Stati Uniti è data anzitutto dal fatto che ciascun senatore si legittima nel voto popolare ed ha una elevata rappresentatività, che è seconda soltanto a quella del governatore dello Stato. E non è certo un caso che proprio da queste posizioni istituzionali – governatore, senatore – siano state assai di frequente il trampolino di lancio verso l'elezione presidenziale. Da ciò la prova che legittimazione e rappresentatività sono elementi di competitività del sistema politico degli Stati, e definiscono un punto di efficace osmosi fra quel sistema politico e il sistema politico federale.

La necessità di garantire un forte radicamento territoriale del Senato ha trovato nelle proposte delle opposizioni risposte diverse. Per una opzione, il radicamento territoriale è garantito dall'elezione dei senatori di ciascuna regione contestualmente al consiglio regionale, e secondo il principio *simul stabunt simul cadent*. Per un'altra opzione – prevalente - il radicamento è realizzato dall'entrata in Senato dei presidenti di regione e dei sindaci delle maggiori città, rimanendo l'elezione degli altri senatori autonoma rispetto al voto regionale. Un'ipotesi dunque di composizione mista.

L'opzione della contestualità si è mostrata debole. È anzitutto discutibile il punto che durata del mandato coincida inevitabilmente con quella del consiglio regionale, e che dunque lo scioglimento anticipato determini l'automatica decadenza dal seggio senatoriale. In tal modo un parlamentare eletto direttamente, che ha ottenuto il consenso degli elettori ricevendone il mandato, è rimesso – quanto alla permanenza in carica – a vicende che nulla hanno a che fare con quel mandato, e che trovano radice in un organo diverso di altro ente.

In realtà, è come applicare a chi è eletto direttamente un regime analogo a quello proprio di un eletto di secondo grado, rimesso quanto a permanenza in carica alle decisioni del soggetto titolare del potere di nomina. È inoltre debole, perché rende l'elezione dei senatori una funzione servente e subalterna al circuito politico regionale e alla sua dialettica, con evidenti riflessi negativi sulla selezione di un segmento rilevante del ceto politico nazionale. È, infine, una proposta debole perché fortemente squilibrata verso la rappresentanza del solo livello istituzionale regionale, senza alcun riconoscimento della restante articolazione delle autonomie locali. Una soluzione, quindi, nel senso del centralismo regionale.

Ha dunque prevalso, nella nostra proposta, l'ipotesi della composizione mista, comprendente in specie i presidenti di regione e i sindaci dei comuni capoluogo di regione, ed anche – in base ad emendamenti presentati nel dibattito – altri sindaci e presidenti di provincia eletti dai consigli regionali delle autonomie. Si è inteso in tal modo immettere nel Senato a pieno titolo i segmenti più forti e rappresentativi del sistema delle autonomie nel suo complesso.

Non hanno convinto gli argomenti in senso contrario, come quello di un sovraccarico di impegni istituzionali, tale da impedire l'efficace espletamento del mandato. È infatti evidente che ben potrebbero i presidenti di regione e i sindaci partecipare ai momenti di lavoro di più immediato e diretto interesse per le realtà territoriali. E ben si potrebbero organizzare i lavori del Senato secondo sessioni, per agevolare tale partecipazione. Né ha convinto la tesi che vi sarebbe una insanabile contraddizione tra composizione mista e rappresentanza della nazione senza vincolo di mandato. Il divieto di mandato imperativo esclude soltanto, infatti, un vincolo giuridico sull'esercizio del mandato. Al parlamentare non può essere chiesto con giuridica coerenza di dire o non dire, di fare o non fare. Ma quel divieto non esclude vincoli politici: ieri nelle decisioni dei partiti, oggi più nel rapporto col collegio, o con le categorie di appartenenza. Oggi come ieri la sanzione per la violazione del vincolo non cade sulla qualità di parlamentare: non si perde il mandato per l'inosservanza. Ma possono aversi altre sanzioni. Se un consiglio regionale vincolasse il presidente a tenere in Senato una certa posizione, e il presidente non ottemperasse, nulla gliene verrebbe nella qualità di parlamentare, e nessuno in Senato potrebbe valutare la congruità dei comportamenti rispetto al mandato ricevuto dal consiglio, o tanto meno irrogare sanzioni. Ma, almeno in principio, il consiglio potrebbe procedere alla sfiducia.

Non sfugge che la soluzione proposta si immette nel quadro di un ampio e difficile dibattito da anni in corso nel mondo delle autonomie. La scelta a favore dei presidenti delle regioni e dei sindaci dei comuni capoluogo come membri del Senato trova, però, ampie motivazioni. I presidenti delle regioni sono i soli soggetti che esprimono una funzione di rappresentanza generale della regione, sia politica che istituzionale. Dunque, appare ragionevole e non riduttiva la scelta come membri del Senato trattandosi di soggetti fortemente legittimati e ampiamente rappresentativi, idonei a reggere il peso delle funzioni – sia di valenza nazionale, sia di più spiccata rappresentanza territoriale – affidati alla camera alta. La partecipazione dei sindaci dei comuni capoluogo di regione esprime un criterio oggettivo, attinente a una dimensione istituzionale, certamente preferibile rispetto ad altri criteri che dovrebbero necessariamente passare attraverso valutazioni opinabili ed incerte. La presenza in Senato dei segmenti più forti delle autonomie certo faciliterebbe lo sviluppo di prassi e convenzioni utili a costruire un efficace raccordo tra il sistema politico regionale e locale, e quello nazionale. Non si potrebbe, invece, utilmente affidare al Senato il compito – peraltro impossibile da espletare – di stanza di compensazione di tutte le autonomie. Né sarebbe utile vedere nella camera alta il luogo di una generica partecipazione

delle stesse autonomie, per la quale del resto non sarebbe certo necessario dar luogo a complessi e costosi meccanismi istituzionali. Del resto, una ulteriore presenza del mondo delle autonomie locali nel senato – certo apprezzabile – può meglio realizzarsi cancellando nella legge elettorale le previsioni di incompatibilità tra la carica di senatore e la carica elettiva nel governo locale.

A fronte della proposta forte e argomentata da noi avanzata, la posizione della maggioranza sul punto della composizione e del radicamento territoriale si può solo definire confusa ed incerta. La proposta iniziale si fondava su una limitazione dell'elettorato passivo a chi avesse – a vario titolo – già svolto una funzione di rappresentanza, dal consigliere comunale al parlamentare eletto in un collegio della regione. Una soluzione debolissima, attenta soprattutto alle ragioni del ceto politico, e tale da non tendere a una selezione qualificata. Una soluzione, inoltre, esposta alla censura – avanzata nel dibattito – che, riflettendo l'esistente, non avrebbe certo favorito l'osservanza del principio di riequilibrio della rappresentanza tra i due sessi da ultimo introdotto nell'art. 51 Cost. Consapevole della insufficienza della proposta avanzata, lo stesso governo ha presentato emendamenti sia per la elezione contestuale, sia per la composizione mista. Ma li ha poi abbandonati, per convergere su ipotesi di limitata e sostanzialmente marginale partecipazione di esponenti delle autonomie a procedimenti determinati. Le ragioni di tante incertezze ed oscillazioni sono risultate infine evidenti quando è emersa la proposta delle assemblee consultive pluriregionali, immediatamente letta nel dibattito in commissione come il fondamento costituzionale del "parlamento padano". Tale proposta si aggiungeva a quella di un Senato suddiviso in commissioni competenti per territorio, già fortemente contrastata dalle opposizioni. Approvata dalla maggioranza e portata in Aula nonostante una opposizione assolutamente decisa, essa indebolisce il Senato, essendo quell'assemblea il luogo della "vera" rappresentanza in chiave federale dei territori. Ed è dunque chiaro che perde parallelamente rilievo il tema della rappresentatività e del radicamento territoriale del Senato, che va anzi svalutato il più possibile. Si potrà notare, parallelamente, che la proposta indebolisce anche i consigli regionali, privati a favore dell'assemblea del ruolo di interlocutori delle istituzioni nazionali. Dunque, una proposta che riprende in pieno il tema leghista dell'egoismo territoriale e della frantumazione dello Stato: una proposta parasecessionista.

Il titolo V e la ripartizione fra Regioni e Stato della potestà legislativa

12. Il ruolo della Camera federale va poi disegnato con riferimento al titolo V della Costituzione.

Sarà utile ricordare che, già al momento dell'approvazione in fine della precedente legislatura, e poi ancora dall'inizio di quella in corso, il centrodestra aveva sempre avanzato contro la riforma del centrosinistra critiche durissime. Perplessità rilevanti, del resto, erano state manifestate al momento dell'approvazione da parte di esponenti della stessa maggioranza di centrosinistra. E oggettivamente, per vari profili, l'applicazione del testo vigente ha evidenziato la necessità di una revisione.

Proprio per questo dall'opposizione è venuta nel dibattito in Commissione una proposta di radicale innovazione (AS 2507).

Anzitutto, nel federalismo moderno il cardine del sistema è nello Stato federale, piuttosto che negli Stati membri. Si può affermare che lo Stato federale, qualunque sia il riparto formale delle competenze, è – nel funzionamento concreto del sistema – sostanzialmente in

grado di perseguire gli obiettivi ritenuti di rilievo federale, ponendo in essere politiche attive dirette alla realizzazione degli obiettivi anzidetti, e destinando a tal fine risorse normative, organizzative e finanziarie. In sostanza, lo Stato federale moderno si mostra fondato sull'applicazione dinamica ed elastica di un principio di sussidiarietà verticale, applicato alle potestà normative oltre che alle funzioni amministrative, in cui la collocazione al livello più alto è essenzialmente affidata alla decisione dello stesso stato federale. È condizione necessaria per la competitività del sistema nel suo complesso che una questione data possa collocarsi al livello istituzionale appropriato rispetto alle esigenze, non escludendo in riferimento alle circostanze nè che una questione oggi collocata al livello degli stati membri possa ricollocarsi su quello federale, nè l'inverso. Dunque, un sistema in equilibrio dinamico, caratterizzato da una elevata flessibilità e capacità di aderenza alle esigenze concrete determinate dal momento storico, il cui fulcro è di volta in volta determinato da una scelta essenzialmente politica, entro limiti giuridici definiti in modo ampiamente elastico.

Il titolo V oggi vigente non risponde efficacemente al modello sopra descritto. L'impianto fondamentale poggia su una elencazione di competenze in tre categorie – esclusive dello stato, concorrenti, esclusive della regione. Parallelamente, non esistono clausole generali – interesse nazionale o altro – che abilitino la potestà legislativa dello Stato al di fuori della ripartizione effettuata. La ripartizione stessa deve essere dunque considerata in principio tassativa nell'attribuzione all'una o all'altra categoria, tale quindi da consentire interventi solo nell'ambito della categoria esplicitamente richiamata, ed esaustiva, tale da comprendere tutto l'universo delle competenze. E nulla cambia, in questa prospettiva, il fatto che la competenza esclusiva della regione abbia carattere residuale.

La simultanea scelta da un lato di elencazioni che vorrebbero essere tassative ed esaustive, e dall'altro di diniego di clausole generali, è sbagliata. Nessuna elencazione, per quanto lunga e puntuale, potrà mai essere esaustiva; ovvero, per quanto precisa, potrà evitare significativi margini di sovrapposizione fra l'una o l'altra categoria. Nessuna definizione di materia, per quanto elastica, potrà mai garantire di poter includere la possibile evoluzione nel tempo. È altresì un errore ritenere che la sussidiarietà verticale vada applicata esclusivamente alle funzioni amministrative. Essa va del pari applicata – come si è detto – anche alle potestà normative. Nè basta a tal fine la previsione di un potere sostitutivo affidato al governo. Mentre è da un lato evidente che esso guarda anzitutto alle funzioni amministrative, dall'altro è chiaro che un potere sostitutivo non potrà mai essere un efficace fondamento per politiche attive dirette alla realizzazione di obiettivi federali, operando essenzialmente in una prospettiva di limite e correzione rispetto alle scelte della regione.

L'impianto del titolo V si caratterizza per un eccesso di rigidità. In particolare esso affida all'interpretazione giuridica, in specie da parte del giudice di costituzionalità, l'aderenza dello schema normativo alle esigenze concrete e la potenzialità evolutiva del sistema nel tempo. Una scelta ad un tempo necessaria e insufficiente. È ben vero che l'interpretazione consente di giungere ad una copertura costituzionale di interessi che il testo scritto non contempla: si pensi, nella Costituzione italiana, alla *privacy* e all'ambiente. Ma questo non può condurre certo a concludere che sia scelta adeguata affidare a questo solo strumento la complessa vicenda dell'interazione tra centro e periferia.

Va notato che argomentazioni del tutto analoghe a quelle qui svolte si trovano nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale, che offre le prime letture del Titolo V riformato. La Corte ricorda, in specie, che "... limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei

principi nelle materie di potestà concorrente, ... significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica." La Corte, con qualche fatica argomentativa, determinata appunto dalle carenze del testo costituzionale, trova l'elemento di flessibilità nell'art. 118 Cost., che opera certo sul piano delle funzioni amministrative, ma dal quale si giunge anche alla funzione legislativa. Per tale norma, infatti, "... quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto." (sent. N. 303 del 2003, punto 2.1 del *considerato in diritto*).

Volendo fare un effettivo salto di qualità verso un impianto moderno ed efficiente, che consenta di mantenere la competitività del sistema-paese, e guardi piuttosto al futuro, è soprattutto l'articolo 117 che va ripensato. In specie, non appare necessario instaurare un complesso intreccio di competenze. Può essere sufficiente formulare una o più clausole generali, che siano di volta in volta il fondamento per l'intervento dello Stato federale nella misura che si ritenga necessaria, e secondo le modalità utili a rendere efficace l'intervento medesimo.

Per questo abbiamo proposto in Commissione una radicale semplificazione dell'art. 117. In essa si mantiene in larga parte immutata la specificazione delle materie affidate alla competenza dello Stato nel testo oggi vigente. Si segnala la sostituzione della lettera *m*), concernente i livelli essenziali delle prestazioni, con una formulazione più generale relativa alla uniforme attuazione dei diritti costituzionalmente protetti. Si aggiunge, una lettera relativa alle reti nazionali di comunicazione, trasporto, navigazione, produzione nazionale e trasporto di energia, acque, protezione civile nazionale. Sono materie relativamente alle quali l'esperienza recente – in particolare per l'acqua e l'energia – dimostra la posizione cruciale per il sistema-paese, sia nella prospettiva di una scarsità nella disponibilità del bene che accresce la possibilità di conflitti territoriali, sia per la natura strategica in vista dello sviluppo economico. Per questa parte, si attribuisce allo Stato una piena potestà legislativa, regolamentare e organizzativa (analogamente abbiamo proposto anche per ordinamento generale delle comunicazioni e delle professioni).

Al di fuori di quanto espressamente attribuito allo Stato, la potestà della Regione rimane piena, salvo quanto puntualmente disposto in attuazione di una clausola generale, che diventa cardine del sistema.

Al tempo stesso, anche nelle materie rimesse allo Stato la legge statale può consentire uno spazio alla legge regionale nei limiti rigorosi della compatibilità con l'unità giuridica ed economica del paese.

Il punto di equilibrio è dato da un lato dal riconoscimento in principio illimitato dell'autonomia regionale, e dall'altro dalla possibilità che lo Stato intervenga puntualmente a contemperare quella autonomia con le esigenze del paese nel suo insieme, secondo valutazioni condivise da una camera attenta agli interessi territoriali.

Diviene conseguentemente ultronea, invece, la previsione della potestà legislativa concorrente e di quella regionale esclusiva. In realtà sono superate tutte le tradizionali categorie, per una funzione legislativa ripartita in modo flessibile in rapporto alla dimensione concreta dell'interesse tra la potestà dello Stato e la potestà della regione. E si propone infine una clausola generale che richiama l'interesse nazionale, riferito all'unità giuridica o economica del paese. L'esplicito richiamo alla clausola si pone a fondamento di un intervento dello Stato federale in termini di potestà normativa, regolamentare o di organizzazione, indifferentemente di principio o di dettaglio, strettamente commisurato alle esigenze definite rilevanti.

La proposta ora richiamata risolve in modo efficace ed armonico la questione della cosiddetta *devolution*, assicurando ad un tempo l'universalità dei diritti e il più ampio ambito di autonomia regionale. Si pone in essere anche una efficace strumentazione con riferimento all'interesse nazionale. Non è necessario ricordare che proprio l'interesse nazionale è stato a lungo un terreno di forte scontro all'interno del centrodestra. Ma la soluzione prospettata nella proposta di maggioranza è debole da un lato, complessa e farraginosa dall'altro. Si ripristina, infatti, in buona sostanza, l'antico meccanismo del controllo di merito, con una delibera del Senato su cui si innesta una funzione sicuramente nuova, ma altrettanto certamente istituzionalmente impropria e sbagliata, di annullamento da parte del Capo dello Stato della legge regionale lesiva dell'interesse nazionale.

Inoltre, la maggioranza non coglie il punto fondamentale che l'interesse nazionale in un impianto federale non può solo vedersi come limite negativo e blocco per la decisione del legislatore regionale. È primaria anche l'esigenza di configurare una clausola generale attraverso la quale sia possibile perseguire flessibilmente gli interessi di rilievo autenticamente nazionale/federale. In questo senso si veda ancora la sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, prima citata.

Questa prima giurisprudenza della Corte ha determinato qualche perplessità, e qualche più o meno velata critica di neocentralismo. Ma si tratta di critiche infondate. La linea giurisprudenziale che emerge può non piacere, ma è resa indispensabile dalle evidenti carenze del titolo V vigente. Anche per questo punto, vi è precisa assonanza tra gli argomenti della Corte e la proposta di riforma da noi presentata dall'opposizione e prima descritta. In ogni caso, è giusto affermare – dopo tanto clamore da parte del centrodestra sull'interesse nazionale – che nella tutela delle somme ragioni di unità del paese il giudice di costituzionalità è già andato oltre le inconsapevoli formulazioni normative proposte dalla maggioranza.

Del resto, la confusione di idee e la scarsa convinzione della maggioranza si sono manifestate con ogni chiarezza nel dibattito in Commissione. Dopo aver scagliato – come si è prima ricordato – ogni sorta di anatema contro la riforma del titolo V approvata dal centrosinistra, si poteva pensare che la maggioranza prendesse in considerazione la proposta radicalmente innovativa da noi presentata e prima richiamata. Ovvero, qualora avesse ritenuto quella ipotesi troppo radicale, si poteva pensare che accettasse almeno le numerose proposte di correzione nel riparto delle competenze tra Stato e Regione di cui al titolo V vigente. Tanto più che molti emendamenti a firma di autorevoli esponenti della maggioranza coincidevano esattamente con emendamenti a firma di esponenti

dell'opposizione. Emblematico, a tale proposito, il caso dell'energia e delle comunicazioni, riportate per i profili di rilievo nazionale alla competenza esclusiva dello Stato.

Invece, il centrodestra ha prima costretto i propri esponenti al ritiro degli emendamenti, ed ha poi votato contro quegli stessi emendamenti, fatti propri dall'opposizione. Il risultato è che l'unica vera modifica portata all'art. 117, cardine del titolo V, rimane la devolution, nell'originario testo imposto dalla Lega.

Considerando che la devolution si aggiunge alla introduzione del fondamento costituzionale del "parlamento padano", è giusto concludere che la Commissione affari costituzionali del Senato è stata il palcoscenico utilizzato per la rappresentazione della vittoria leghista. Non si è realizzato alcun serio intento riformatore, che pure sarebbe stato valutato attentamente e con piena disponibilità da parte dell'opposizione. Sono state invece approvate le sole "vere" innovazioni federaliste: quelle imposte dalla Lega agli alleati di governo.

Il procedimento legislativo: i poteri della Camera, il ruolo del Senato

13. Quanto al procedimento legislativo, nel nuovo assetto istituzionale caratterizzato dall'abbandono del bicameralismo perfetto, avanziamo una proposta più snella ed efficace di quella avanzata dalla maggioranza.

Ad un modello su tre tipi – leggi a prevalenza Camera, leggi paritarie, leggi a prevalenza Senato - proponiamo di sostituire un modello articolato su leggi a prevalenza Camera, e leggi paritarie o bicamerali. Questo impianto meglio risponde all'esigenza di tutelare pienamente l'istanza territoriale, assicurando però semplicità del circuito istituzionale, celerità ed efficienza decisionale.

Nel modello generale - applicabile salvo le eccezioni espressamente previste – la parola conclusiva spetta dunque alla Camera dei deputati, e il Senato svolge un ruolo di riflessione. Per il resto, si configura un bicameralismo paritario, in specie sulle leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali di cui all'articolo 138, sulle materie di interesse specifico per le autonomie, sui disegni di legge nei quali si richiama in modo espresso la clausola generale dell'unità giuridica ed economica del paese, e negli altri casi espressamente previsti.

È attribuita alla decisione paritaria delle due camere anche la legge finanziaria.

Su quest'ultimo punto la scelta è difficile, e non priva di margini di incertezza. Secondo una opinione, la legge finanziaria va sottratta alla legislazione paritaria perché il Senato non è legato al Governo da rapporto fiduciario. Non si può affidare un elemento rilevante per l'indirizzo politico del Governo alla decisione di un'assemblea che per definizione non risponde a vincoli di maggioranza. È appropriata invece, la funzione di ripensamento del Senato, che può evidenziare il livello di consenso che incontrano le scelte governative in una sede di primaria rappresentanza di interessi territoriali.

Secondo l'opinione opposta – che si condivide - non è sbagliato riconoscere al Senato una piena funzione decisionale sulla legge finanziaria. Ciò comporta che le decisioni sulla distribuzione delle risorse non siano affidate alle sole mediazioni di maggioranza, ma debbano passare anche al vaglio di logiche diverse, certo più immediatamente attente alla dimensione territoriali. Del resto, è tipico degli stati federali che le scelte sulla distribuzione delle risorse passino attraverso un processo decisionale non esclusivamente nel dominio del governo e della maggioranza politica.