

Relazione di Leopoldo Elia

Penso che sia opportuno, per percepire meglio il dato di fondo della mia riflessione, partire da una formula a qualcuno apparsa alquanto criptica, contenuta nella impostazione introduttiva del Presidente Balduzzi: e cioè dal riferimento ad "un confuso e tortuoso procedimento legislativo, la cui scarsa praticabilità operativa altro non sarebbe che il risvolto in negativo del rafforzamento del premier". Questo rilievo, a proposito di un aspetto molto importante della riforma costituzionale imposta dalla maggioranza della XIV Legislatura, significa che mai come in questo caso la disciplina del procedimento legislativo appare dominata dalla scelta compiuta in tema di forma di governo. La straordinaria preponderanza del premier pesa dunque in misura decisiva non solo sulle modalità del processo legislativo ma più in generale sul ruolo del Parlamento ed in particolare della Camera dei deputati: il fortissimo ridimensionamento che ne deriva e i mezzi posti in opera per conseguirlo costituiscono i dati più rilevanti per valutare il carattere "rappresentativo" del nuovo assetto costituzionale. Non si può dunque prescindere in questo mio commento alla riforma dalla chiara relazione del collega Capotosti proprio sui tratti essenziali della forma di governo.

E' necessario prendere le mosse dal disegno di legge presentato dal Governo al Senato per la revisione della seconda parte della Costituzione. La linea di fondo della riforma che qui ci interessa riguarda la trasposizione a livello nazionale del modello adottato per i rapporti tra Presidenti della giunta ed i Consigli regionali (nonché per la struttura dei maggiori Comuni): essi rimarranno in carica insieme o cadranno insieme; in altre parole, se "il governatore" è sfiduciato dal Consiglio, il governatore si dimette ma anche il Consiglio è sciolto e si indicano nuove elezioni regionali. Per questo modello è stata coniata la formula ambigua di "governo neoparlamentare"; e la giurisprudenza della Corte costituzionale (da ultimo la sent. n. 12 del 2006) ha nettamente distinto questo tipo di assetto da quello tipico del governo parlamentare, escludendo l'esistenza di un rapporto fiduciario tra Presidente della giunta e Consiglio considerato diverso da un rapporto di consonanza politica tra i due organi, creato direttamente dalla investitura popolare. Ma è un grave errore porre sullo stesso piano il Consiglio regionale e la Camera dei deputati: solo nella Camera, infatti, si discutono e si approvano le leggi ordinarie che danno attuazione alle norme costituzionali sui diritti civili e sociali, sulle nostre libertà, sull'ordinamento

giudiziario, sul sistema radiotelevisivo, sulle regole elettorali, sulla ratifica dei trattati riguardanti l'Unione europea. Mentre, secondo la riforma, il voto espresso dalla Camera in relazione al programma governativo non può produrre nessuna conseguenza negativa sul governo, nemmeno quando l'opinione prevalente tra i deputati è contraria. La circostanza che sia il Parlamento che i Consigli regionali abbiano entrambi potere legislativo nell'ambito delle loro competenze non fa venir meno le differenze nel rilievo costituzionale delle funzioni esercitate da questi organi collegiali.

Com'è possibile discutere seriamente questioni decisive per la vita dei cittadini, come quelle che ho evocato prima, sotto la continua minaccia dello scioglimento della Camera? Infatti il premier può chiedere (e ottenere) in ogni momento dal Capo dello Stato il decreto che scioglie la Camera e in più può porre la questione di fiducia su qualsiasi testo (salvo le leggi di revisione costituzionale) con la conseguenza che, se la Camera vota in modo non conforme alla richiesta, il primo ministro si dimette e la Camera è dissolta (art. 88, secondo comma, e 94 Cost.). E ciò perché il Presidente della Repubblica non può respingere le dimissioni del Primo ministro ed è obbligato ad emanare il decreto di scioglimento a meno che non abbia successo una mozione di sfiducia costruttiva. Da ciò deriva un'autentica mortificazione della Camera dei deputati, con gravissime conseguenze sul piano funzionale, perché così non si può discutere liberamente e cioè rispettando l'art. 67 Cost. che definisce i parlamentari rappresentanti della Nazione e della Repubblica, i quali esercitano le proprie funzioni senza vincolo di mandato. La minaccia continua dello scioglimento annienta la capacità deliberativa della Camera.

La nuova normativa produce una situazione che non ha riscontro in nessuno Stato retto o democrazia parlamentare e tantomeno in quelli che adottano la forma presidenziale (Stati Uniti) o direttoriale (Svizzera). Comunque, nei Paesi in cui si può porre la questione di fiducia, in caso di reiezione il premier si dimette e il Parlamento resta in carica: invece, con la riforma, in Italia anche la Camera cessa di esistere.

Al Senato questa disciplina è apparsa troppo rigida o meglio troppo irrigidita da automatismi che potrebbero danneggiare la stessa maggioranza: e allora si è costruito uno strano congegno di sfiducia costruttiva, interna perché fondata sull'autosufficienza maggioritaria. Questa autosufficienza, in sé e per sé, non è contraria ai principi democratici, specie in un assetto bipartitico come quello inglese: diventa inconciliabile con ogni concezione di democrazia rappresentativa se la si

vuole trasporre, come avviene con la riforma, da una privata sede partitica ad una sede pubblica, qual è l'aula di Montecitorio: come ha rilevato Capotosti, ciò comporta che i membri della Camera siano divisi, in contrasto ancora con l'art. 67 Cost., in deputati della maggioranza ammessi ad un voto efficace nelle deliberazioni sulla sfiducia costruttiva (serie A) e deputati delle opposizioni esclusi da una partecipazione operativa (serie B). L'altra conseguenza della nuovissima mozione di sfiducia è che essa, per avere successo (con la sostituzione di un altro esponente della maggioranza nella carica di Primo ministro), deve essere approvata da tanti deputati appartenenti al partito o allo schieramento vittorioso alle elezioni che rappresentino la metà più uno dei componenti della Camera. Traducendo dall'inglese in italiano le cifre che contano basta ricordare che con 171 voti fu sfiduciata dal partito conservatore inglese nel 1990 la Sig.ra Thatcher (calcolando sui 340 seggi assegnati ora da noi per il premio di maggioranza): mentre per sfiduciare il futuro Primo ministro italiano sarebbero necessari almeno 316 voti (metà più uno dei 630 deputati), tutti appartenenti, come ho già detto, alla maggioranza del premier. E' praticamente impossibile – lo ha già sottolineato Capotosti - raggiungere un *quorum* così alto, perché il Primo ministro in carica disporrà sicuramente di un manipolo di "fedelissimi" che blinderanno la sua permanenza al vertice del potere governativo. Si può aggiungere che questa singolarissima sfiducia costruttiva risulta dalla contaminazione di due istituti profondamente diversi, che non si prestano ad essere combinati senza conseguenze aberranti. Insomma, si può scegliere l'autosufficienza dei partiti inglesi che, eccezionalmente, possono sfiduciare il loro *leader* sostituendolo con un altro facendo giocare il principio di maggioranza tra i loro appartenenti (metà più uno dei legittimati al voto); oppure si può scegliere la sfiducia costruttiva tedesca o spagnola che è votata a maggioranza assoluta da tutti i parlamentari alla pari nella Camera politica. Ciò che non si deve fare è mescolare l'autosufficienza privata dei partiti inglesi con la maggioranza assoluta nella sede pubblica parlamentare tedesca, che ovviamente prevede la partecipazione al voto dei deputati di tutti i partiti. La malefica miscela prevista dai riformatori tra autosufficienza e riferimento del *quorum* all'intera composizione della Camera non rende dunque più flessibile il rapporto fiduciario tra *premier* e Camera e anzi sancisce per altra via la sua insostituibilità. Perciò risulta tanto più eccessivo il suo potere di porre la questione di fiducia su testi legislativi, determinando, in caso di reiezione, lo scioglimento della Camera. Anche perché se un disegno di legge non è

votato nei tempi richiesti dal Governo, questo può richiedere che la Camera dei deputati deliberi "articolo per articolo e con votazione finale sul testo proposto o fatto proprio dal Governo" (art. 72, quinto comma, Cost.). Così può essere eliminato il potere di emendamento parlamentare, in analogia a moduli previsti dalla Costituzione della V Repubblica (voto bloccato); ma il sistema francese è aperto ad un bicameralismo più efficace, perché il Governo si avvale solo eccezionalmente del potere di dare la prevalenza al voto definitivo dell'Assemblea nazionale.

E' chiaro che nella prospettiva della riforma la capacità di controllo parlamentare sul Primo ministro e sul Governo è ridotta al minimo; e non è paragonabile a quella di altre camere che, con troppa facilità, vengono considerare come camere di registrazione. Ad es. la Camera di Comuni ha da ultimo dimostrato capacità reattiva al Governo Blair anche nell'attività legislativa a proposito delle tasse universitarie. Malgrado "l'evidenza" delle norme che rendono ultraforte la figura del nuovo premier nello *status* e nei poteri c'è qualcuno che ritiene ancora debole il suo ruolo, perché gruppi di minoranza della sua maggioranza potrebbero provocare nuove elezioni minacciando il ricatto tra costose rivendicazioni e scioglimento causato dalla sfiducia. Ma l'esperienza regionale dimostra che nessun partito desidera davvero elezioni anticipate; e infine i piccoli gruppi hanno un potere troppo "eventuale" per provocare il raggiungimento della quota di 316 voti, paragonabile ai tre metri da superare in una gara di salto in alto.

Quanto al Senato è difficile dire ora quale potrà essere la sua incidenza sulla dinamica della forma di governo e del procedimento legislativo. E' necessario infatti tener conto della non rappresentatività delle collettività e degli enti territoriali da parte di un organo che di federale, per unanime giudizio, ha solo il nome; ed anche della ignoranza in cui siamo tenuti circa il sistema elettorale con il quale verrà composto. E' noto che inizialmente si era deciso di includere nel testo riformato la scelta di un sistema proporzionale, ma che poi questo vincolo per il futuro legislatore è caduto. Potenzialmente il Senato potrebbe esercitare un'azione di contrasto nei confronti del Primo ministro, non avendo un rapporto fiduciario con il Governo e non potendo quindi essere sciolto. Però allo stato le incognite sono troppe. Diventerà o no un doppione della Camera dei deputati quanto alla sua composizione politica? E la contestualità della sua elezione (a regime) con quella dei Consigli regionali metterà capo a una regionalizzazione del Senato o ad una "nazionalizzazione" dei Consigli? Non sappiamo in che direzione porterà l'effetto di trascinamento legato alla

simultaneità delle due elezioni. Comunque posso ripetere qui ciò che ho detto in sede di audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica (18 novembre 2004) per segnalare il rischio che il nuovo Senato risulti privo di una funzione caratterizzante e di una reale utilità. Dissi allora: "Non è infatti una Camera rappresentativa di collettività territoriali costituita in enti regionali e locali, e perciò vi è completa concordanza della dottrina costituzionalistica nel ritenere federale solo di nome il nuovo Senato. Non è nemmeno una Camera di garanzia, perché è venuto meno il suo potere di concorrere con leggi bicamerali paritarie alla tutela dei diritti fondamentali ed in particolare alla disciplina dell'esercizio dei diritti di libertà di cui agli articoli da 13 a 21 della Costituzione. Non è una Camera elitaria come quella dei Lords che, specie dopo la riforma Blair, annovera *ex* primi ministri, giudici delle Corti più prestigiose ed esponenti della società civile. Il Senato federale italiano rischia di avere un ruolo inferiore anche al Senato francese. E' vero che quest'ultima assemblea corre l'alea, nel procedimento legislativo e su richiesta del Governo, del trasferimento del potere di ultima parola all'Assemblea Nazionale. Ma la richiesta governativa è nella pratica assai rara; sicché il Senato, pur composto prevalentemente, in base ad una legislazione antiquata, con il voto dei consiglieri dei 36.000 comuni francesi, rurali per la maggior parte (rappresentativi, come si diceva un tempo, della segala e della rapa), ha però mostrato una sua vitalità, tanto da provocare, in larga misura, a causa della sua eliminazione, la bocciatura referendaria del primo testo di costituzione nel 1946; e, soprattutto resistendo nel 1969 al referendum sul suo forte ridimensionamento, con il determinare le dimissioni del Presidente De Gaulle. Per non parlare del Senato USA, va ricordato che la riflessione in corso sul bicameralismo tedesco parte da una situazione in cui il Bundesrat, sicuramente rappresentativo del Governo dei Länder, ha progressivamente acquisito un ruolo rilevante, specie in relazione all'esame di leggi per il riequilibrio finanziario tra centro e periferia, ed in particolare un forte potere di veto in misura, secondo alcuni dati, del 60-70 per cento della legislazione federale".

Del resto, in un'altra audizione precedente presso la stessa Commissione, a proposito dei problemi lasciati aperti dalla riforma del Titolo V mi ero permesso di ammonire che, se il nuovo Senato, per struttura e competenze, non fosse stato in grado di svolgere, almeno in parte, funzioni comparabili a quelle del Bundesrat tedesco, i rapporti Stato-Regioni, con i relativi conflitti e compromessi, sarebbero stati regolati altrove. E mi pare che la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-

Regioni non sia poco significativa in direzione di un ulteriore indebolimento del ruolo del Senato.

Come è noto, il potere legislativo, all'interno del Parlamento sarebbe diviso tra due monocameralismi per la maggior parte delle materie e, residualmente, un bicameralismo paritario (art. 70). Così alla Camera (con un intervento facoltativo e meramente propositivo del Senato) spetterebbe la legislazione nelle materie di competenza esclusiva allo Stato secondo la ripartizione prevista dal nuovo art. 117; al Senato spetterebbe invece la legislazione statale sui principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente attribuita alle Regioni (con un intervento facoltativo e meramente propositivo della Camera). Infine, per altre questioni di particolare importanza, tra cui il sistema di elezione della Camera di deputati e del Senato federale della Repubblica, la funzione legislativa sarebbe esercitata collettivamente dalle due Camere (art. 70, terzo comma). Ovvio la critica di farraginosità e difficoltà applicativa rivolta da ogni parte ad un simile schema procedimentale, che in effetti trascura la fluidità della distinzione delle materie di competenza statale e regionale: inoltre, dinanzi a leggi complesse come la finanziaria, in che modo è possibile far intervenire, con coordinazione di tempi e submaterie, Camera e Senato? Il c.d. "spacchettamento" non è sempre applicabile ai testi legislativi: e nel giudizio definitivo per la competenza, attribuito ai presidenti delle due Camere (escludendosi ogni intervento *ex post* della Corte costituzionale su questo tracciato di confini), non è chiaro se ciascuno dei due abbia un potere di veto sulla proposta dell'altro e che cosa accada nell'ipotesi di un perdurante dissenso. D'altronde lo schema procedurale che ho riassunto subisce alcune deroghe e specificazioni che rendono ancor più complesso l'*iter* legislativo: per ciò che riguarda la competenza del Senato sulle leggi che contengono principi fondamentali per la legislazione concorrente, se il Governo ritiene che una o più disposizioni risultino fondamentali per l'attuazione del suo programma, può chiedere al Presidente della Repubblica di essere autorizzato a spostare alla Camera dei deputati il potere di decidere in via definitiva (ove il Senato non si sia prima adeguato alla richiesta del Governo). Il Senato è così posto in una situazione di inferiorità rispetto all'altro ramo del Parlamento soggetto peraltro alla dominante volontà del Primo ministro. Si tratta, com'è chiaro, di una imitazione del modello francese accolto nella Costituzione del 1958, tuttavia temperato nella prassi, come si è detto, dalla rarità dei casi in cui il Governo è ricorso a questo espediente. Quanto alla ampiezza con cui viene applicato

alle iniziative legislative il criterio della distribuzione per materie, si deve ricordare che essa si estende anche ai decreti-legge ed alle leggi di delega. Sugli inconvenienti della incertezza di confini (che non possono ritenersi superati nemmeno dalla ricca giurisprudenza della Corte costituzionale) si è soffermato, tra i pochi autori impegnati su questo tema, il compianto Silvano Labriola che in una relazione nel seminario del maggio 2005, promosso dalla Associazione dei costituzionalisti italiani, ha espresso forti perplessità sulle macchinose procedure previste nella riforma. Tra l'altro non è chiaro, per la legislazione bicamerale paritaria, che cosa accade se la Commissione mista, formata da 30 senatori e 30 deputati, riunita nella ipotesi di testi divergenti adottati nelle due assemblee, non è in grado di produrre un testo unificato. Rinunzio ad entrare in ulteriori dettagli perché quanto ho detto dimostra *ad abundantiam* che questi procedimenti si presentano ricchi di ostacoli, anche sul piano interpretativo delle norme. In altri Paesi le soluzioni per acquisire una deliberazione definitiva sono più semplici: o si prevede il potere di ultima parola collocato nella Camera politica oppure si risolve lo stallo a favore di questa Camera se essa decide con una maggioranza qualificata rispetto alla posizione critica dell'altra, espressa con la maggioranza semplice.

Tuttavia dalla complicazione della procedura legislativa non si può trarre la conclusione che essa indebolisca la capacità potestativa del premier perché anzi i problemi da essa posti saranno con ogni probabilità superati da un continuo ricorso alla decretazione di urgenza e ad ampie quanto vaghe deleghe legislative.

Mi avvio a concludere richiamando la vostra attenzione su una importante modifica proposta con l'abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 138 Cost. Si tratta di innovare il procedimento di revisione costituzionale eliminando la disposizione secondo cui "Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti". Qui bisogna essere molto attenti, evitando soluzioni affrettate in una materia così delicata, come ha dimostrato poco fa la lucida relazione di Riccardo Chieppa. Tanto è vero che su questo punto non si deve cedere alla tentazione di una scelta apparentemente ultrademocratica ma in sostanza antiparlamentare. Far cadere la regola che i due terzi di consenso raggiunto nelle Camere escludono come inutile il referendum significa disincentivare la ricerca dell'accordo nella sede del Parlamento per affidarsi sempre al sì o al no immotivato della decisione popolare su un testo non emendabile e forse anche eterogeneo nelle questioni ricomprese in un unico quesito;

una decisione manipolabile con una campagna mediatica condotta magari senza scrupoli. Credo che questa modifica offra un ulteriore motivo per dire no nella prossima consultazione referendaria.

Da ultimo davvero consentitemi una brevissima considerazione che va oltre la prospettiva di una auspicabile bocciatura referendaria di questa riforma. Nel periodo successivo a questo evento così dirimente io credo che bisogna ancora ricorrere alla procedura dell'art. 138, premettendo l'elevazione del *quorum* per la seconda deliberazione nelle due Camere: tre quinti o due terzi dei componenti (come in Germania e negli Stati Uniti), per mettere in sicurezza la rigidità della Costituzione sminuita dal sistema elettorale maggioritario o a premio di maggioranza.

Questo procedimento di revisione ha parecchi vantaggi: non si espone alle critiche molto severe della dottrina contro le deroghe all'art. 138 consumate nelle leggi costituzionali che hanno istituito le Commissioni bicamerali De Mita-Iotti e D'Alema; ha carattere puntuale come gli emendamenti alla Costituzione statunitense, caratteristica particolarmente importante per evitare che il referendum eventualmente richiesto non verta su questioni eterogenee; richiede un largo consenso, se è passata, come prima riforma, l'elevazione del *quorum*. Del resto non è per colpa dell'art. 138 se le riforme della XIII e XIV legislatura hanno prestato il fianco a tante critiche e contestazioni. Dunque bisogna finalmente mettere in soffitta l'idea della "riforma organica" della seconda parte della Costituzione che ha alterato lo spirito dell'ultima Bicamerale (quella presieduta dall'on. Bozzi non aveva poteri): l'alterazione è bene espressa dalla formula "percorso costituente" che mette in crisi la distinzione tra revisione costituzionale ed attività costituente in tema di principi supremi, che sono stati adottati nel 1947 dall'Assemblea eletta il 2 giugno 1946. Insomma nella scelta del metodo di revisione per emendamenti di tipo statunitense non c'è nulla di conservatore, ma soltanto il tentativo di evitare gli errori compiuti in passato. Le bicamerali, la Costituente, le Convenzioni, specie se con poteri redigenti, appaiono strumenti inidonei, per eccesso o per difetto, a realizzare quelle revisioni anche importanti che tendano a risolvere i problemi aperti del nostro ordinamento costituzionale.