

ATTUALITÀ DELLA COSTITUZIONE?

Sintesi della conferenza di venerdì 22 febbraio 2008

Relatore: ROBERTO ZACCARIA, professore di Diritto Costituzionale generale e Diritto dell'informazione presso l'Università di Firenze, già presidente Rai (1998-2002), parlamentare.

L'incontro, promosso dal Comitato per la difesa della Costituzione di Alessandria, si inquadra all'interno di una riflessione che da molto tempo l'Associazione conduce sulla nostra Carta Costituzionale, sulla sua attualità, sulle riforme di modifica via via proposte.

RENATO BALDUZZI, professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università del Piemonte Orientale, ha introdotto la serata, sottolineando **il lungo percorso intrapreso dal Comitato - attivo da più di quindici anni al di fuori di qualsiasi logica di schieramento - a favore di una sempre più capillare opera di sensibilizzazione nei confronti del testo costituzionale** e ricordando, in particolare, due importanti incontri su questo tema che si sono tenuti nella stessa sede di Cultura e Sviluppo con Valerio Onida e Mario Dogliani.

Roberto Zaccaria, ospite dell'incontro, è sicuramente un osservatore privilegiato della questione in oggetto, sia in quanto costituzionalista di fama, autore di importanti testi in materia, sia per la sua pregressa esperienza di presidente dell'ente radiotelevisivo, sia in quanto parlamentare e, nello specifico, membro della **Commissione per gli Affari Costituzionali della Camera**. **L'incontro è stato progettato nell'autunno passato con l'obiettivo di fornire un quadro più dettagliato possibile dell'attività della Commissione, che, per la prima volta dopo diversi anni, aveva messo a punto un testo di modifica di alcuni articoli della seconda parte della Costituzione, senza stravolgerla.** Le vicende della vita politico-istituzionale sono poi, come noto, andate diversamente rispetto a un possibile interesse operativo sul testo che la Commissione aveva già presentato alla Camera e il taglio della serata è stato di conseguenza modificato, favorendo un discorso più generale sulla Costituzione, senza tuttavia prescindere da alcuni necessari richiami all'attualità politica.

ROBERTO ZACCARIA ha esordito proponendo alcune considerazioni relativamente al fatto che - come già ritenevano grandi costituzionalisti e pensatori del passato del calibro di Barile e Dossetti - **la Costituzione rappresenta il patto più significativo e intangibile della nostra comunità**. In tal senso va fortemente contrastata l'idea, frequentemente ricorrente anche oggi e richiamata da più parti politiche, di convocare una nuova Assemblea Costituente con il proposito di ridiscuterne l'intero impianto.

La Costituzione è composta di tre parti, tre pilastri fondanti. Il primo è quello della sua premessa storica, il momento fondativo, che affonda le proprie radici nell'anti-fascismo, nella Resistenza, nella lotta di un popolo per ritrovare la propria libertà. Emblematiche in tal senso alcune frasi di Piero Calamandrei, un altro grande maestro, il quale, spiegando ai ragazzi la Costituzione, così si esprimeva: "Se voi volete andare in pellegrinaggio nel luogo dove è nata la nostra Costituzione, andate nelle montagne dove caddero i partigiani, nelle carceri dove furono imprigionati, nei campi dove furono impiccati. Dovunque è morto un italiano per riscattare la libertà e la dignità, andate lì, o giovani, col pensiero, perché lì è nata la nostra Costituzione". Si tratta di una lezione importante, che non dovrebbe mai essere dimenticata, a maggior ragione in questo periodo in cui si celebra il sessantesimo anniversario della nostra Carta.

Il secondo pilastro è quello dei diritti e dei principi fondamentali contenuti nella prima parte del testo costituzionale; malgrado nessuno abbia mai osato metterla in discussione, questa

parte ha corso comunque seri rischi, nel corso degli anni, di essere svuotata dall'interno, non, cioè, con processi di modificazione frontali, ma attraverso comportamenti e leggi ordinarie che, in qualche modo, ne revocavano il significato. Basti pensare al principio della libertà di espressione, fortemente stravolto non dando attuazione al pluralismo nell'informazione, o al principio di legalità, completamente svuotato dall'introduzione dei condoni nella normazione ordinaria.

L'ultimo pilastro, cui si accennava sopra, è rappresentato dalla seconda parte della Costituzione, ossia la parte considerata più facilmente modificabile e sulla quale si sono esercitati, in diversi momenti, i Parlamenti e le Commissioni bicamerali variamente presiedute.

La riforma costituzionale concepita dal centro-destra prevedeva, pur senza dichiararlo esplicitamente, una sorta di patto di demolizione dell'intera Costituzione, aggredendola nella parte seconda per svuotare in realtà anche la prima. **Il corpo elettorale si è espresso per il "no" al referendum del giugno 2006 in quanto aveva ben compreso il tentativo di delegittimare l'intero impianto costituzionale**, senza contare che quel tipo di messa in discussione nasceva da tre forze politiche (Forza Italia, Lega, Alleanza Nazionale) che non avevano partecipato all'Assemblea costituente e che agivano, sostanzialmente, con l'obiettivo più o meno manifesto di riscrivere, attraverso un lessico attuale, la Costituzione, non riconoscendone le premesse storiche fondative. Alleanza Nazionale è il partito che dichiaratamente voleva ritornare a una forma di presidenzialismo molto radicato, mentre Forza Italia si trovava, per ragioni non di tipo ideologico, a fare da collante a questo disegno di riprogettazione, di cambiamento radicale.

Questo è il quadro generale, la premessa entro cui inserire riflessioni più puntuali e più direttamente legate all'attualità politica. Quando c'è stato il tentativo di salvare la legislatura, pur prendendo atto che il voto di sfiducia al governo Prodi avrebbe segnato la fine di un'epoca delle coalizioni eterogenee e che quindi un governo non avrebbe più potuto governare basandosi sulle alleanze attuali, **si è cercato di costituire un governo che attuasse alcune riforme costituzionali, già preparate dalla Commissione Affari Costituzionali**. Il referendum, infatti, si era espresso negativamente circa le grandi riforme, che cambiano totalmente il quadro costituzionale, ma aveva detto sì a **riforme omogenee, mirate alla modifica della forma di governo**. Durante circa un anno e mezzo di lavori, la Commissione, rileva Zaccaria, ha avuto un'opposizione interna frontale e durissima di Forza Italia, con la motivazione che già esisteva una proposta di riforma che il centro-sinistra aveva provveduto a cassare aizzando il popolo italiano a votare contro. Il centro-sinistra ha lavorato assiduamente, con l'obiettivo di fare riforme con una maggioranza ampia, ma sempre con la contrarietà quasi pregiudiziale e assoluta di Forza Italia. Il partito di Berlusconi ha cambiato posizione un mese prima della fine dei lavori in Commissione, quando si è reso conto che Alleanza Nazionale, da un lato, e l'UDC e la Lega, dall'altro, avevano ormai preso le distanze e si erano mostrati disponibili a un discorso aperto e condiviso sulle riforme. A quel punto FI, per non restare isolata in Commissione su una posizione negativa, ha convocato una riunione di tutto il centro-destra e ha chiesto all'intero schieramento di astenersi sul provvedimento. Alla luce di questi aspetti appare dunque incoerente, per non dire scorretto, dire agli Italiani che il centro-sinistra ha avuto due anni di tempo per presentare un provvedimento di riforma costituzionale e che non l'ha fatto, perché è evidente, e storicamente documentabile, l'ostruzionismo messo in atto dal centro-destra, in particolare da FI, che, solo un mese prima della fine della legislatura, è arrivata, come precisato, a dare una disponibilità sotto forma dell'astensione.

Questo fatto è bene sia sottolineato, in quanto la questione delle riforme costituzionali – come è stata posta e portata avanti dal centro-sinistra – rappresenta la condizione necessaria perché si possa transitare verso una nuova epoca. **Non si tratta più delle grandi riforme del modello precedente, ma di quattro interventi puntuali sul tema della forma di governo, che hanno un senso preciso, ossia non stravolgere il modello costituzionale, ma adeguarlo alle esigenze del tempo che stiamo vivendo**. Il progetto in questione, come già detto, è arrivato a essere discusso a Montecitorio, ma già nelle prime sedute era forte ed evidente l'ostruzionismo messo in campo anche in aula.

Per venire agli elementi caratterizzanti la riforma, **il primo punto riguarda la revisione del bicameralismo perfetto, paritario**. Nell'epoca contemporanea le decisioni politiche richiedono sicuramente democrazia di formazione e rappresentanza nella formazione, ma implicano anche una rapidità decisionale che due Camere uguali, con le stesse funzioni e la stessa composizione, non sono in grado di garantire. **Il primo principio è che dunque le due Camere debbano avere funzioni diverse: la Camera dei deputati è una Camera politica, l'unica che dà la fiducia, mentre il Senato è una Camera rappresentativa delle autonomie**. Ne consegue che le leggi sono approvate sostanzialmente dalla Camera, anche se il Senato ha la possibilità di richiamarne alcune. Questo elemento di differenziazione delle funzioni delle due Camere è presente in tutte le democrazie moderne, in quanto il bicameralismo perfetto rappresenta un forte rallentamento della decisione politica e non si può competere con gli altri Stati se questo cambiamento non avviene anche nel nostro Paese.

Il secondo punto riguarda la formazione delle due Camere. Oggi la Camera e il Senato sono formati pressoché allo stesso modo, con una differenza leggera di elettorato attivo e passivo. La differenziazione vera sta nella struttura: il Senato, secondo la proposta di revisione del centro-sinistra, diventa la Camera delle autonomie, come già avviene in Germania o in Austria, con una differenziazione netta di compiti rispetto alla Camera. Questo emendamento di correzione della composizione del Senato rappresentativo delle Regioni ha incontrato in aula, come è facilmente intuibile, il favore della Lega, che si è detta immediatamente disponibile a sposare il progetto di riforma.

La ristrutturazione del Senato significa, tra le altre cose, ed ecco il terzo punto della riforma, passare da un numero di parlamentari oggi approssimativamente di 1000 a circa 500, con la sostanziale abolizione del Senato, non ovviamente in quanto istituto, ma in quanto formato dai Consiglieri regionali.

Il quarto punto, forse quello più delicato, prevede il rafforzamento dei poteri del premier, in particolare la possibilità di nominare e di revocare i ministri. Nell'ambito del progetto di riforma si prevede, inoltre, **la possibilità che il Governo chieda alle Camere la pronuncia a data certa**. Ciò significa che la Camera può sfiduciare l'esecutivo, ma, pur decidendo in base ai propri criteri e alle proprie regole, non può trattenergli oltre misura i suoi provvedimenti, limitando e rallentando il corso del suo indirizzo politico e costringendolo a emanare di continuo decreti legge sui quali è più semplice fare ostruzionismo. L'ultimo aspetto legato al rafforzamento dei poteri del premier riguarda **la sfiducia costruttiva**, presente ad esempio in Germania, ossia il Parlamento non può limitarsi a sfiduciare un governo ma deve indicare un premier sostitutivo.

Questi sono dunque i quattro interventi fondamentali del testo di revisione messo a punto e presentato dal centro-sinistra, interventi che lasciano intatta la struttura di governo parlamentare e che, legati agli interventi sulla legge elettorale e sui regolamenti parlamentari, avrebbero potuto aggiornare la Carta costituzionale senza stravolgerla.

Nel corso del dibattito con il pubblico, è emersa da più parti **la necessità di un chiarimento circa le differenze sostanziali tra il modello di riforma proposto dal centro-sinistra e quello del centro-destra, dal momento che troppe appaiono le analogie e le consonanze**.

Zaccaria, dopo aver precisato come in materia costituzionale anche le sfumature possano risultare decisive, ha sottolineato che la differenza principale rispetto alla precedente riforma risiede in un aspetto quantitativo, ossia la Casa delle Libertà aveva trovato un accordo su punti che stavano a cuore alle varie componenti. In particolare la Lega rivendicava l'attribuzione di una potestà legislativa esclusiva, quindi la modifica dell'art. 117, molto forte e dirompente in alcune materie quali la sanità e l'istruzione (la molto dibattuta *devolution*), mentre il centro-sinistra si è opposto a chiamare in causa la modifica del titolo V della Costituzione. Un secondo aspetto di differenziazione riguarda la questione del bicameralismo. Il Senato, nella precedente riforma, non era affatto strutturato secondo il modello austriaco, ossia rappresentanza di secondo grado dei Consigli regionali in percentuali diverse da regione a regione. Si trattava di un Senato eletto direttamente secondo il modello attuale, portato da 315 a 250 componenti, ma con seggi aggiuntivi

per i rappresentanti regionali. Era dunque una forma ibrida, lontana dalla linearità della successiva riforma. Nella ripartizione delle competenze tra Camera e Senato, inoltre, l'articolo sul procedimento legislativo era particolarmente confuso, mentre il progetto di riforma del centro-sinistra è in tal senso molto lineare, presentando cinque materie di competenza bicamerale, e lasciando le altre di pertinenza della sola Camera, anche se il Senato le può richiamare. Per ciò che concerne poi il rafforzamento dei poteri del premier, si tratta di un rafforzamento estremamente leggero, al contrario di ciò che era stato proposto in passato e che Leopoldo Elia aveva definito il premierato assoluto. Al presidente del Consiglio, e non al presidente della Repubblica, veniva infatti concesso il potere di scioglimento delle Camere, con la conseguenza che il presidente della Repubblica, in quel sistema, sarebbe diventato un soggetto politico del tutto influente.

Zaccaria, sollecitato da un intervento della sala, ha quindi ribadito un concetto già espresso in precedenza e cioè che, **se è vero che esistono comportamenti e omissioni del legislatore che hanno un effetto di svuotamento di alcuni principi della prima parte della Costituzione, è altrettanto vero che non bisogna eccedere in disinvoltura nell'analizzare singoli episodi, dal momento che nella maggior parte dei casi, di fronte a singole norme, è previsto il sistema di garanzia affidato alla Corte Costituzionale**, la quale, attraverso un enorme bagaglio giurisprudenziale, garantisce l'attuazione e il rispetto dei principi costituzionali. Più delicato è il discorso sulle omissioni del legislatore o su quelle norme che difficilmente possono andare al sindacato della Corte Costituzionale. È evidente, per esemplificare, che di fronte agli impegni di attuare lo Stato sociale, se il legislatore non attua ciò che era negli auspici del modello costituzionale, è pressoché impossibile per la Corte intervenire, andando a sindacare una omissione.

Un'ulteriore questione che è stata posta dal pubblico riguarda **il premio di maggioranza**, con particolare riferimento al ruolo costituente che verrà ad assumere la nuova Camera. Se è vero infatti che tale compito presuppone la creazione di regole, il fatto che alcune di queste, quale appunto il premio di maggioranza, già esistano sembra quanto meno stridente per non dire contraddittorio. Una Camera di questo tipo dovrebbe probabilmente essere eletta con una pura rappresentatività. Un altro problema è intimamente legato al **rafforzamento dei poteri del premier** e non risulta chiaro, visto che una delle preoccupazioni maggiori, secondo Zaccaria, nel formulare una proposta di riforma costituzionale riguarda il fatto di sventare un eccessivo rafforzamento dell'esecutivo, cosa significhi attribuire al premier il potere non solo di nominare ma anche di licenziare i ministri. Sono sicuramente temi complessi che andrebbero indagati con attenzione e dovizia di dettagli, in quanto, così come è stata presentata la proposta, sembrerebbe venir meno la dimensione collegiale dell'esecutivo e la responsabilità che questo organo collegiale ha nei confronti della Camera stessa, a meno che non si prevedano altri meccanismi correttivi. Tutta questa complessità è sicuramente uno dei motivi per cui il tema delle riforme costituzionali viene scarsamente affrontato in campagna elettorale.

Zaccaria ha colto l'occasione delle domande per completare la sua relazione attraverso alcuni chiarimenti. Per quanto riguarda il tema della fiducia, nella modifica del centro-sinistra si precede che tale fiducia venga concessa al presidente del Consiglio solamente dalla Camera dei deputati. Questo fatto non toglie al premier il ruolo di primo tra gli altri, ma gli attribuisce nel contempo una particolare responsabilità che si collega all'art. 92, così emendato: "Il presidente della Repubblica, valutati i risultati delle elezioni per la Camera dei deputati, nomina il presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, nomina e revoca i ministri". Da un lato, quindi, è il presidente della Repubblica che formalmente nomina e revoca i ministri, ma lo fa su proposta del premier, al quale va la responsabilità sostanziale della scelta.

Zaccaria ha quindi espresso accordo sulle perplessità riguardanti il premio di maggioranza, soprattutto per come è previsto nella legge attuale, senza una soglia minima, diventando, a tutti gli effetti, un premio di *minoranza* per consentire a chi non ha la *maggioranza* di governare. Noi ci avviamo a celebrare le elezioni con una legge elettorale proporzionale che racchiude una vistosa deformazione derivante proprio dal premio di maggioranza. Bisogna tuttavia sottolineare che nella situazione politica che si è venuta a creare nel corso dell'attuale campagna elettorale saranno probabilmente soltanto quattro o cinque i partiti che riusciranno a entrare in Parlamento. [A.S.]