

PRIME CONSIDERAZIONI SUI METODI ED I CONTENUTI DELLE RIFORME COSTITUZIONALI NELLE DICHIARAZIONI PROGRAMMATICHE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO ENRICO LETTA

1.

Nel quadro degli impegni programmatici del Governo Letta¹, un posto di rilievo assumono quelli relativi alla riforma della Costituzione e delle leggi elettorali. Il rilievo non è dato solo dal fatto che interventi del genere, inevitabilmente, sono destinati a conformare diversamente ed, auspicabilmente, in misura più acconcia la democrazia e la rappresentanza nel nostro sistema costituzionale ma anche, in questa circostanza, del legame, sottolineato dal neopremier, con la vita stessa del Governo («fra diciotto mesi verificherò se il

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Roma Tre. [massimosiclari@yahoo.it]

¹ Per comodità si riporta il passaggio del discorso d'insediamento relativo alle riforme: «Al fine di sottrarre la discussione sulla riforma della Carta costituzionale alle fisiologiche contrapposizioni del dibattito contingente sarebbe bene che il Parlamento adottasse le sue decisioni sulla base delle proposte formulate da una Convenzione aperta anche alla partecipazione di autorevoli esperti non parlamentari e che parta dai risultati delle attività parlamentari della scorsa legislatura e dalle conclusioni del Comitato dei saggi istituito dal Presidente della Repubblica.

La Convenzione deve poter avviare subito i propri lavori sulla base degli atti di indirizzo del Parlamento, in attesa che le procedure per una legge costituzionale possano compiersi. Dal momento che questa volta l'unico sbocco possibile su questo tema è il successo nell'approvazione delle riforme che il Paese aspetta da troppo tempo, fra diciotto mesi verificherò se il progetto sarà avviato verso un porto sicuro. Se avrò una ragionevole certezza che il processo di revisione della Costituzione potrà avere successo, allora il nostro lavoro potrà continuare. In caso contrario, se veti e incertezze dovessero minacciare di impantanare tutto per l'ennesima volta, non avrei esitazione a trarne immediatamente le conseguenze.

La moralità della politica è quella di prendere le decisioni che i cittadini si attendono e di rispettare gli impegni presi di fronte al Paese e alle istituzioni. L'obiettivo complessivo è quello di una riforma che riavvicini i cittadini alle istituzioni rafforzando l'investitura popolare dell'Esecutivo e migliorando efficienza ed efficacia del processo legislativo. I principi che debbono guidarci sono quelli di una democrazia governante, la capacità degli elettori di scegliersi propri rappresentanti e di decidere alle elezioni sui Governi e le maggioranze che li sostengono.

Dobbiamo superare il bicameralismo paritario per snellire il processo decisionale ed evitare ingorghi istituzionali come quello che abbiamo appena sperimentato, affidando ad una sola Camera il compito di conferire o revocare la fiducia al Governo. Nessuna legge elettorale, infatti, è in grado di garantire il formarsi di una maggioranza identica in due diversi rami del Parlamento. Dobbiamo, quindi, istituire una seconda Camera – il Senato delle regioni e delle autonomie – con competenze differenziate e con l'obiettivo di realizzare compiutamente l'integrazione dello Stato centrale con le autonomie, anche sulla base di una chiara ripartizione delle competenze tra livelli di Governo con il perfezionamento della riforma del Titolo V.

Bisogna riordinare i livelli amministrativi e abolire definitivamente le province. Semplificazione e sussidiarietà debbono guidarci al fine di promuovere l'efficienza di tutti i livelli amministrativi e di ridurre i costi di funzionamento dello Stato. Questo non significa perseguire una politica di tagli indifferenziati, ma, al contrario, valorizzare comuni e regioni per rafforzare le loro responsabilità, in un'ottica di alleanza tra il Governo, i territori e le autonomie ordinarie e speciali.

Bisogna altresì chiudere rapidamente la partita del federalismo fiscale rivedendo il rapporto fiscale tra centro e periferia, salvaguardando la centralità dei territori delle regioni e valorizzando le autonomie speciali.

Si può anche esplorare il suggerimento del Comitato dei saggi, istituito dal Presidente della Repubblica, per l'eventuale riorganizzazione delle regioni e dei rapporti tra loro.

Occorre poi riformare la forma di Governo, e su questo punto bisogna anche prendere in considerazione scelte coraggiose, rifiutando piccole misure cosmetiche e respingendo i pregiudizi del passato.

La legge elettorale è naturalmente legata alla forma di Governo, ma si possono sin da ora delineare gli obiettivi fondamentali: innanzitutto dobbiamo solennemente, qui, assumere l'impegno che quella dello scorso febbraio sia l'ultima consultazione elettorale che si svolge sulla base della legge elettorale vigente. Cambiarla serve non solamente per assicurare la formazione di maggioranze sufficientemente ampie e coese, in grado di garantire Governi stabili, ma prima ancora, per restituire legittimità al Parlamento e ai singoli parlamentari. Non possiamo più accettare l'idea di parlamentari, di fatto imposti con la stessa presentazione delle candidature, senza che i cittadini abbiano la possibilità di individuare il candidato più meritevole il giorno delle elezioni. Sono certo che le forze politiche siano in grado di trovare delle ottime soluzioni. Permettetemi di esprimere, a livello meramente personale, che certamente migliore della legge attuale sarebbe almeno il ripristino della legge elettorale precedente».

progetto sarà avviato verso un porto sicuro. Se avrò una ragionevole certezza che il processo di revisione della Costituzione potrà avere successo, allora il nostro lavoro potrà continuare. In caso contrario, se veti e incertezze dovessero minacciare di impantanare tutto per l'ennesima volta, non avrei esitazione a trarne immediatamente le conseguenze»).

Il Presidente del Consiglio ha altresì previsto un particolare percorso, che dovrebbe passare attraverso una, per ora, fantomatica «Convenzione aperta anche alla partecipazione di autorevoli esperti non parlamentari», da istituirsi con apposita legge costituzionale.

Quello del “percorso” ora indicato pone un primo punto problematico e non solo dal punto di vista della legalità costituzionale, che – come attesta la cospicua letteratura critica circa l'utilizzazione di procedimenti costituzionali distinti da (ed in deroga a) quello contemplato dall'art. 138 Cost. per modificare le previsioni costituzionali vigenti² – ne sarebbe sensibilmente vulnerata. Invero, alla luce dell'esperienza di revisione costituzionale, a partire dal 1983, si è registrato che ogni qual volta si è istituito un organismo costituzionalmente non previsto, le finalità riformatrici sono state puntualmente frustrate, se non in tutto (v. gli esempi della Commissione Bozzi, della Commissione D'Alema, del Comitato Speroni) in gran parte (come nel caso della Commissione De Mita – Iotti, nell'ambito della quale trovò i suoi presupposti l'approvazione della legge elettorale politica del 1993). D'altro canto, sempre l'esperienza maturata nello stesso periodo, dimostra come, in attuazione della procedura prevista dall'art. 138 Cost., sia stato possibile apportare numerose modifiche alla Carta costituzionale; le elenchiamo: la riforma della disciplina dei reati ministeriali (1989); del “semestre bianco” (1991); del procedimento per la concessione dell'amnistia e dell'indulto (1992); delle immunità parlamentari (1993); della forma di governo regionale e dell'autonomia statutaria (1999); del giusto processo (1999); del voto degli italiani residenti all'estero (2000 e 2001); del Titolo V (2001); la cessazione di efficacia della previsione relativa all'esilio dei discendenti maschi di Casa Savoia e delle loro consorti (2002); la modifica dell'art. 51, che ha ribadito che l'accesso agli uffici pubblici ed alle cariche elettive dei cittadini di entrambi i sessi in condizioni di parità possa essere promosso anche mediante appositi provvedimenti (2003); l'introduzione del divieto assoluto della pena di morte, anche per i reati militari commessi in tempo di guerra (2007); l'introduzione del principio del pareggio di bilancio (2012). A tutte queste modifiche, attualmente in vigore, va aggiunto l'ampio tentativo di riforma costituzionale approvato dal Parlamento durante la XIV Legislatura, bocciato poi dal *referendum* popolare del giugno 2006, anch'esso, comunque, predisposto nelle forme previste dall'art. 138 Cost.

Dunque – mentre già fervono le polemiche su chi debba presiedere la “Convenzione”, cui seguiranno, inevitabilmente, quelle su chi debba farne parte ed a che titolo, se debba prevalere la componente politica o quella degli esperti – prudenza consiglierebbe di mettere da parte l'idea d'istituirla e – senza ulteriori indugi – provvedere all'opera di revisione secondo i dettami dell'art. 138 Cost., tenendo conto, altresì, che per tale via non si rinuncerebbe all'ausilio di esperti, che potrebbero essere auditi nelle forme consuete previste dai regolamenti parlamentari.

2.

Ma il “percorso” individuato dall'on. Letta, non riguarda solo l'istituzione della “Convenzione” di cui si è finora discusso, ma anche i temi e le fasi del processo di riforma. A parte l'esigenza di rivedere l'articolazione territoriale della Repubblica (sulla quale non mi soffermo dati i limiti previsti per gli interventi a questo *forum*) i temi sui quali richiamano l'attenzione le dichiarazioni programmatiche sono sostanzialmente tre: una riforma del Parlamento che contempli la differenziazione delle funzioni delle due Camere e la riduzione del numero dei parlamentari; una revisione dell'attuale forma di governo e la modifica della legge elettorale.

² Per tutti, con specifico riferimento alla L. cost. 24 gennaio 1997, n. 1, istitutiva della cd Commissione D'Alema, v. F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale?*, in *Giur. It.*, 1998; A. Pace, *Processi costituenti italiani: 1996/1997* (1997), ora in Id., *Potere costituente, rigidità costituzionale, auto vincoli legislativi*, Padova, Cedam, 2002, 214 ss. Più di recente, v. i seri dubbi prospettati proprio con riguardo all'ipotesi d'istituire una “Convenzione”, da Valerio Onida, che ha dissentito sul punto nell'ambito dei lavori del Gruppo di lavoro istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013 (cfr. la *Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali*, p. 10, nt. 2 reperibile in:

http://www.quirinale.it/qrmw/statico/attivita/consultazioni/c_20mar2013/gruppi_lavoro/2013-04-12_relazione_finale.pdf, ove, tuttavia si propone una discutibile modifica dell'art. 138 Cost., prima di avviare le riforme) nonché da S. RODOTÀ, *Assalto alla Costituzione*, ne *La Repubblica*, 3 maggio 2013.

Si propone che quest'ultima approvata solo una volta che sia stata modificata la forma di governo (essendo ad essa «naturalmente legata»), in modo da introdurre regole che si conformino al nuovo assetto istituzionale che sceglierà il Parlamento.

Partendo da questo tema, va osservato che – pur condividendo l'opportunità di pervenire a nuove regole elettorali dopo un'eventuale riforma della forma di governo, data l'innegabile connessione esistente tra le une e l'altra – l'insondabile aspettativa di vita dell'attuale governo e della legislatura in corso consiglierebbero di abrogare immediatamente la vigente legge elettorale politica, magari con una legge-tampone di ripristino della normativa del 1993 (su tale eventuale ripristino si è espresso favorevolmente lo stesso Letta, cfr. nt. 1). Sarebbe possibile vararla in tempi brevi, in modo da assicurarsi – comunque vadano le vicende relative alle altre modifiche proposte – di non votare più con regole tanto contestate, di dubbia legittimità costituzionale e nelle quali le forze politiche tutte – almeno stando alle dichiarazioni ufficiali – non si ritrovano più. Ciò andrebbe fatto immediatamente, approfittando della “luna di miele” tra i partiti che compongono la maggioranza di governo e, probabilmente, anche del sostegno che ad un'ipotesi del genere potrebbero offrire le forze di opposizione. E non impedirebbe affatto, a coronare il percorso di revisione costituzionale, di adottare nuove regole elettorali, più acconce al sistema che ne potrebbe sortire.

Probabilmente considerazioni del genere sono alla base delle dichiarazioni rilasciate dall'on. Letta nel corso di un'intervista televisiva³, nella quale ha affermato che la prima cosa da fare è la modifica della legge elettorale.

3.

In secondo luogo, andrebbero avviati separatamente – anche sotto il profilo temporale – i procedimenti di revisione sui temi del bicameralismo e della forma di governo.

Stando alle dichiarazioni ufficiali, tutte le forze politiche desiderano giungere ad una riduzione drastica del numero dei parlamentari (anche a scapito del ridimensionamento della rappresentatività delle Camere cui era stato preordinato: un ridimensionamento, sia detto *per incidens*, già avvenuto ad opera della vigente legge elettorale e della sua interpretazione nelle consultazioni che hanno dato vita alla XVI ed alla XVII Legislatura). Peraltro, in ragione della probabile sottrazione alla seconda Camera della competenza a votare la fiducia al Governo nonché di parte delle competenze legislative, la riduzione potrebbe essere ben più consistente di quella che riguarderà la Camera dei deputati, ma l'esperienza insegna che questo sarà il nodo più intricato da sciogliere⁴.

Mentre sembra non vi siano obiezioni circa l'abolizione del rapporto fiduciario per la seconda Camera, un po' meno agevole potrebbe rivelarsi la distinzione delle competenze legislative: l'esperienza della tentata riforma del 2005 testimonia della difficoltà di individuare un elenco di competenze da mantenere bicamerali e la soluzione che si scelse allora – come si ricorderà – andò incontro ad un'infinità di critiche riguardo alle difficoltà interpretative cui dava luogo nonché alla prevedibile conflittualità che ne sarebbe potuta scaturire: Fu uno dei punti forti, questo, dei promotori della campagna referendaria del 2006, rafforzato dalle critiche che anche studiosi non del tutto ostili alla riforma avanzarono in più sedi⁵. Tuttavia, una più asciutta elencazione di materie era stata prevista dalla cd “bozza Violante” dalla quale si potrebbe proficuamente ripartire per intervenire al riguardo.

Va ricordato da ultimo che, nel modificare le regole relative al Parlamento, ci sono due aspetti che attendono da tempo una disciplina. Il primo riguarda la definizione dello statuto dell'opposizione (o delle opposizioni); il secondo la necessità di introdurre nuove modalità per un'attiva ed efficace partecipazione parlamentare alle decisioni europee.

³ I cui contenuti sono ampiamente riportati dai quotidiani del 6 maggio 2013.

⁴ Sia consentito, al riguardo, rinviare alla sintetica rassegna critica dei tentativi di riduzione del numero dei parlamentari contenuta in M. SICLARI, *È possibile riformare il Senato della Repubblica?*, in *Composizione e funzioni delle Seconde Camere in Italia e in Europa* a cura di Salvatore Bonfiglio, Padova, Cedam, 2008.

⁵ Sul punto, fra gli altri, v. B. CARAVITA DI TORITTO, *Per un voto ex informata conscientia*, in www.federalismi.it, n. 12, 2006 e C. PINELLI, *Perché il progetto non si può correggere*, in ASTRID, *Costituzione una riforma sbagliata. Il parere di sessantatré costituzionalisti* a cura di F. Bassanini, Firenze, Passigli, 2004, 237.

4.

Solo se si dovesse arrivare a questo punto, si aprirebbe la questione del superamento dell'attuale assetto della forma di governo parlamentare (peraltro in parte già toccata dal superamento del bicameralismo perfetto), al riguardo il discorso programmatico appare un po' ambiguo, alludendo genericamente ad un'«investitura popolare dell'esecutivo».

Va osservato, in proposito che non paiono superate le riserve emerse in Costituente riguardo a forme di governo diverse da quella parlamentare ed espone nel noto ordine del giorno Tosato. Ancora oggi è difficile sostenere ragionevolmente che forme di presidenzialismo o semipresidenzialismo⁶ (in entrambe le quali si ha un'investitura popolare dell'esecutivo) si confacciano all'attuale momento storico e sociale dell'Italia. Né è pensabile la riproposizione di un "premierato assoluto"⁷ simile a quello bocciato dal *referendum* costituzionale del 2006.

Piuttosto, sempre richiamandosi a Tosato, nei prossimi mesi si dovrebbe cogliere l'occasione per introdurre modalità di razionalizzazione del sistema ulteriori, rispetto a quelle – non del tutto insignificanti – già presenti in Costituzione, a partire dalla sfiducia costruttiva⁸.

Le esperienze costituzionali del Regno Unito e della Repubblica Federale di Germania stanno lì a dimostrare come stabilità ed efficienza governativa godano di piena cittadinanza nei sistemi parlamentari e come un Parlamento forte ne sia il saldo fondamento.

⁶ Cui fra l'altro fa riferimento la già citata *Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali*, p.11; ma va avvertito che, la maggioranza del Gruppo di lavoro si è espressa a favore del mantenimento di un, sia pur riformato, sistema parlamentare, «ritenendolo più coerente con il complessivo sistema costituzionale, capace di contrastare l'eccesso di personalizzazione della politica, più elastico rispetto alla forma di governo semipresidenziale».

⁷ In proposito, cfr. le appassionate pagine di L. ELIA, *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, Il Mulino, 2005.

⁸ V. al riguardo le proposte contenute nella già citata *Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali*, p.12.