

Oltre la devolution: come cambiano le principali figure del nostro ordinamento.

Alcuni la definiscono il "prezzo pagato alla lega" dalla maggioranza di governo, altri come di un ammodernamento della Costituzione che diventerebbe così più rispettosa delle differenze territoriali. Ma cosa è in realtà la "devolution" in pochi lo sanno e la stampa stessa tende a ridurre al solo Titolo V la riforma alla Costituzione approvata in secondo esame il 17 novembre di questo 2005; facendo così passare in secondo piano tutto il resto del pacchetto di riforma costituzionale. Se il referendum confermativo dovesse convalidarlo, saremmo di fronte ad un cambiamento sostanziale della nostra organizzazione Costituzionale e che modificherà non solo le competenze delle regioni, ampliandole, ma trasformerà anche i rapporti che intercorrono tra le principali figure della Repubblica definite nel 1948, ne introdurrà di nuove e modificherà quelle esistenti. Insomma, se il referendum convalidasse questa riforma ci ritroveremmo a vivere in uno stato gestito in maniera completamente diverso.

Le modifiche maggiori riguardano proprio la figura del Presidente del Consiglio, tanto che alcuni si riferiscono al nuovo sistema parlando di "premierato" o, ancora, di "premierato assoluto".

La razionalizzazione del parlamentarismo, ovvero la ricerca della massima stabilità dei governi sembra essere la logica perseguita dalla riforma in questione, il garantire la governabilità scansando il rischio di "ribaltoni" che pure hanno caratterizzato la storia recente della nostra Repubblica. La Costituzione vigente permette in effetti la possibilità, per una formazione politica, di abbandonare la coalizione con cui si è presentata alle elezioni per far cadere il governo e spostarsi in quella che era l'opposizione che diventa a questo punto maggioranza. Eventi di questo genere hanno coinvolto sia la destra, con il ribaltone della Lega del 1994, che la sinistra. Su questo aspetto la riforma è tesa a garantire la coalizione o la formazione politica uscita vincente alle elezioni. Per rafforzare ulteriormente l'impatto che può avere la scelta elettorale tutti i partiti che si presentano dovranno specificare il proprio candidato premier così che gli elettori possano scegliere essi stessi il Presidente del Consiglio che d'ora in poi sarà chiamato Primo Ministro. Di fatto nelle mani del Primo Ministro c'è gran parte del potere decisionale in merito l'iniziativa di governo e delle sue sorti. Diventa sua la competenza dello scioglimento anticipato delle camere che prima era del Presidente della Repubblica e a cui ora spetta solo l'emissione dell'atto formale. Tra l'altro lo scioglimento delle camere può non aver luogo se i deputati della maggioranza espressa dalle elezioni decida di sostituire il Premier e riescano a prendere questa decisione entro venti giorni dalla richiesta di scioglimento che il Primo Ministro deve fare al Capo dello Stato. In realtà anche a prescindere dalla volontà del Premier, la maggioranza di governo della Camera, il Senato Federale è infatti escluso dal rapporto di fiducia, può sfiduciare il Primo Ministro senza incorrere nello scioglimento a patto però che proponga un nuovo Premier, in questo senso anche qualora il Primo Ministro uscente venga rieletto con voti favorevoli da una maggioranza composta anche da deputati dell'opposizione è confermata la sostituzione. Insomma tutto è teso a garantire i diritti della maggioranza di governo così come spetta ad essa tutto il potere decisionale, all'opposizione non resta che qualche potere di controllo nei termini decisi dal Presidente della Camera a inizio legislatura. In effetti alcune di queste innovazioni, specialmente quella della così detta "sfiducia costruttiva" ricordano la Costituzione tedesca del 1949, che si caratterizza proprio per lo spirito di razionalizzazione del parlamentarismo di cui sopra. Quello che potremmo chiederci è quanto certe novità possano essere considerate utili in un paese come il nostro; "a cosa serve la sfiducia costruttiva" nel nostro paese se mai nella storia Repubblicana Italiana si è arrivati ad uno scioglimento delle camere per la sfiducia del Parlamento e dove tra l'altro questo istituto esiste già in certe amministrazioni locali senza che nessuno l'abbia mai usato? E' la domanda che si pongono Bin e Petruzzella nel loro manuale di Diritto Pubblico.

Tornando alla riforma, anche nella forma i cambiamenti finalizzati ad un rafforzamento della figura del primo Ministro sono vistosi, ad esempio nei termini con cui la nuova Costituzione definisce i ruoli del Premier, che d'ora in poi "determina" l'attività del governo e "dirige" quella dei Ministri,

mentre prima doveva solo "coordinarla". D'altra parte ora passa al Premier la scelta e la revoca dei Ministri, tanto che non ci sarà più il voto di fiducia nella prima seduta della Camera dopo le elezioni, ma solo una presentazione del governo e del programma, sebbene proprio sul programma sia previsto un voto del Parlamento i cui effetti non sono però meglio specificati.

Come si diceva all'inizio la riforma in oggetto non riguarda solo l'ampliamento delle competenze regionali, abbiamo visto infatti alcuni aspetti del ruolo del Primo Ministro ed in particolare si nota quanto le sue nuove competenze contrastino con quelle che erano del Presidente della Repubblica. Infatti la figura del Capo dello Stato è quella che esce più limitata dalla riforma in oggetto, mantenendo per lo più solo responsabilità formali prive di sostanza. E' facile comprendere tutto questo pensando allo scioglimento anticipato delle Camere, al diritto di nomina dei Ministri e del Primo Ministro, responsabilità revocate al Presidente della Repubblica. L'unica norma che sembra andare in controtendenza è sul potere di nomina del Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura. Nel testo del 1948 infatti il Capo dello Stato è anche il Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, uno tra i principali organi di garanzia, ovviamente nella quotidianità la direzione del CSM era affrontata dal Vicepresidente che era eletto dai Magistrati tra i membri "laici" o non togati, inviati al CSM su indicazione del Parlamento. Con il nuovo testo la competenza della nomina del Vicepresidente passa al Presidente della Repubblica, che dovrà nominarlo tra i membri non togati del CSM. Cosa comporta questo? Ovviamente chi ha proposto e fatto approvare la riforma la pensa diversamente dagli oppositori, quello che però sembra essere un punto innegabile è che i Magistrati perdono la facoltà di decidere su chi dovrebbe presiederli e coordinarli. In secondo luogo sono personalmente convinto che la collegialità delle decisioni sia una prerogativa della democrazia ed un buon modo di tutelarla, specialmente se pensiamo alle funzioni del CSM. Tanto più che se a sindacare su un punto così importante è una sola persona, sebbene sia il Presidente della Repubblica, il potere di garanzia mostra il fianco al realizzarsi di accordi informali o di trattative private tra un Primo Ministro già forte e chi, come il Capo dello Stato, decide sull'organo che dovrebbe controllarlo. In questo senso sarebbe interessante comprendere meglio anche la modifica al quorum necessario per l'elezione del Capo dello Stato, ovvero non sono in grado di comprendere se con la riforma il Presidente della Repubblica sarà un organo super partes o espressione di una sola parte politica, cioè quella che potrebbe avere la maggioranza nell'Assemblea della Repubblica.

La figura del Presidente della Repubblica è ridimensionata anche per quel che riguarda l'aspetto legislativo, tanto più che su questo punto sono ridimensionate un po' tutte le figure riconosciute dall'ordinamento costituzionale. La Costituzione Italiana del 1948 garantiva il bicameralismo perfetto, ovvero ogni disegno di legge doveva superare il doppio esame, di Parlamento e Senato, per poi passare alla convalida del Presidente della Repubblica, che avrebbe potuto anche se per una sola volta, rimandare il testo alla camera per delle modifiche. Tutto questo ora non c'è più o per lo meno non è così limpido, infatti sono state distinte materie di competenza monocamerale e altre bicamerali. La distinzione delle competenze è stabilita da un accordo che dovrà stipularsi tra i Presidenti delle Camere, ma in ogni caso il Governo potrà, per mano del Primo Ministro, forzare i tempi se non addirittura assorbire una particolare competenza spettante al Senato Federale qualora si dichiara che il disegno di legge in esame sia fondamentale per lo svolgimento del programma di governo. In ogni caso anche il legiferare bicamerale non sarà quello di prima, infatti se in prima lettura le camere non si accordano, l'esame del disegno di legge passa ad una commissione bicamerale ristretta. Nelle modifiche all'iter legislativo rientrano anche quelle all'articolo 138 che determina le modalità di modifiche del testo costituzionale, da oggi infatti il referendum confermativo è ammesso anche se la legge costituzionale dovesse essere approvata con una maggioranza dei due terzi, eventualità esclusa dalla Costituzione vigente.

In conclusione riassumere la riforma con il riferimento alla sola devolution, non è che fermarsi a guardare la punta dell'iceberg, o meglio non è che "fermarsi a guardare la punta dell'albero, ignorando le altre cinquantadue palle", tanto per usare la metafora usata dalla Lega il 4 dicembre.