

# LE MIE RAGIONI PER IL NO.

**di Antonio Zucaro**

I ragionamenti che qui si propongono partono dal punto di vista dei funzionari pubblici, ovvero della componente amministrativa del potere esecutivo. Operatori, più che costituzionalisti o filosofi del diritto, dunque attenti alle procedure previste dal testo approvato, a quello che manca, all' impatto sui meccanismi in vigore e sui problemi esistenti. Naturalmente, anche da questo punto di vista si può arrivare a conclusioni diverse; qui espongo le mie.

Il nodo centrale della " riforma " è costituito, per entrambi gli schieramenti, dal rafforzamento del Governo rispetto al Parlamento. Visto come l' instaurazione di una " democrazia decidente " ( per il SI ) oppure l' attacco alla democrazia parlamentare ( per il NO ).

Nelle grandi democrazie occidentali, un Esecutivo forte è tale perché ( in estrema sintesi ): a) una volta eletto è stabile, al riparo da manovre parlamentari, per l' elezione diretta ( Presidente USA o Francia ), o perché c'è la " "sfiducia costruttiva" ( Germania), o perché se cade un Governo cade anche il Parlamento ( UK ); b) il vertice prevale su tutta la piramide del potere esecutivo, dai Ministri ai sottosegretari ai capi delle amministrazioni, delle Agenzie etc. ( in particolare, USA e UK ); c) col Parlamento c'è un rapporto più o meno paritario: se nel campo legislativo il Governo ha un potere di iniziativa, o, come negli USA, anche un diritto di veto, sulle funzioni esecutive il Governo ha mano libera, nell' ambito delle leggi vigenti e del Bilancio approvato dal Parlamento, ed è comunque soggetto al potere di controllo del Parlamento e delle Autorità di garanzia. In ogni caso, i Parlamenti sono autonomi rispetto al potere esecutivo. Sono eletti quasi ovunque in collegi uninominali ( dunque con una investitura diretta del singolo parlamentare da parte dell' elettorato ), e spesso possono avere una maggioranza diversa da quella che ha espresso il Presidente ( USA, FR ). Hanno un forte potere di controllo sull' Esecutivo innanzitutto in sede di approvazione del Bilancio ( vedi vicende USA 2 anni fa ), e poi attraverso le Commissioni parlamentari ( vedi ancora USA ).

Invece, la " riforma " Boschi lascia formalmente intatto il regime parlamentare: è il Presidente della Repubblica che dà l' incarico di formare il Governo ad un aspirante premier, questo si presenta al Parlamento per avere la fiducia, che poi il Parlamento gli può togliere. L' unica innovazione su questo punto è che non c'è più il voto di fiducia del Senato, riducendosi così le possibilità di incidenti come quello capitato a Prodi nel 2008. Non c'è nessuno degli istituti che in altri Paesi danno stabilità all' Esecutivo: non c'è la sfiducia costruttiva, non c'è la responsabilità dei Ministri nei confronti del Premier, non c'è lo scioglimento automatico del Parlamento se cade il Governo. Tutte le altre norme sull' Esecutivo restano uguali, tranne l' inserimento della " trasparenza " tra i principi generali della pubblica amministrazione, oltre al buon andamento e alla legalità. Su questo punto, ci corre l' obbligo di segnalare la mancata soluzione del nodo del rapporto tra politica ed amministrazione, ovvero tra la responsabilità dei Ministri " per gli atti dei

loro dicasteri “ ( 95, 1° ) e la responsabilità dei funzionari stabilita per legge ( 97, 2° e 3° ), perché sono “ al servizio esclusivo della Nazione “ ( 98, 1° c ), ambiguità che ha prodotto i tentativi ricorrenti di arrivare allo *spoils system* e le note pronunce della Consulta in senso contrario. Meno male, dirà qualcuno. Ma il problema resta ancora lì.

In realtà, il rafforzamento del Governo deriva, molto più che dalle modifiche proposte al testo della Costituzione, dall' intreccio di queste con l' “ Italicum “, ovvero la nuova legge elettorale ipermaggioritaria, con i parlamentari quasi tutti nominati dai Partiti ( e per il PD dal Premier, coincidente col Segretario del Partito ). Il nuovo sistema assicurerebbe al Premier una maggioranza alla Camera, mentre la riduzione a 100 dei membri del Senato assicurerebbe alla maggioranza della Camera ( ed al Premier che la dirige ) il controllo dell' elezione del Presidente della Repubblica, delle nomine alla Corte costituzionale, delle nomine alle Autorità di garanzia. La forza del Premier sta nel controllo politico della maggioranza dei parlamentari, assicurato dal potere di ricandidarli attraverso i meccanismi dell' Italicum. Con il sostanziale azzeramento, in via di fatto, del potere di controllo del Parlamento nei confronti del Governo, e l' indebolimento delle istituzioni e delle procedure di garanzia ( *check and balances* ), fondamenta di tutti gli ordinamenti democratici in applicazione del principio per cui più forte è il potere esecutivo, più forti devono essere i controlli sul medesimo. Altrimenti, viene esercitato male.

\*\*\*\*\*

Quanto al potere legislativo, la “ riforma ” si propone di migliorarne l' esercizio eliminando ( art. 70 ) la “ doppia lettura “ di tutti i disegni di legge in entrambe le Camere, in applicazione del bicameralismo paritario, con la conseguente “ navetta “, ovvero l' avanti-andrè dei provvedimenti tra l' una e l' altra. Inoltre, per rafforzare il Governo in questo campo gli si conferisce ( art. 72 ) il potere di chiedere alla Camera di discutere ed approvare in tempi brevissimi provvedimenti ritenuti essenziali per l' attuazione del programma ( e privi dei requisiti di necessità ed urgenza che giustificerebbero un decreto legge ).

In realtà, basta leggere l' art, 70 per constatare come il procedimento parlamentare di approvazione delle leggi invece di semplificarsi si complica, e parecchio, perché, a seconda della materia trattata, i procedimenti diventano molti di più: bicamerale paritario, monocamerale con intervento eventuale del Senato, non paritario rafforzato, non paritario con esame obbligatorio per le leggi di bilancio, disegni di legge a data certa, revisione costituzionale, approvazione dei decreti legge. ( qualcuno ha paragonato questo articolo alla norma di un “ milleproroghe “, invece che ad una norma di Costituzione ). I confini tra le diverse materie, e dunque tra le diverse procedure, sono definiti in termini generali, anche con riferimento alle competenze delle Regioni, ed è facile prevedere l' insorgere di un ampio contenzioso in sede di Consulta sulle procedure da applicarsi alle diverse leggi perchè regolanti una materia ritenuta diversa da quella considerata dal legislatore, o per altri vizi per l' appunto procedurali.

Questa seria complicazione va ad intrecciarsi con le distorsioni che già affliggono il processo di produzione delle leggi. Rinviando alla nostra relazione al Convegno CRS del 24 febbraio, in sintesi: l' eccesso di leggi in vigore ( oltre 100.000 ); il carattere non “

generale ed astratto “, ma frammentato e particolare delle norme prodotte; la frequente articolazione della produzione di leggi nei tre stadi della legge delega, dei decreti delegati, dei regolamenti applicativi di questi; l’ esercizio abnorme del potere legislativo del Governo, ovvero degli Uffici legislativi dei Ministeri, che oggi redigono direttamente più del 90 % delle norme che vanno in Gazzetta Ufficiale ( in pratica, si legifera per amministrare ). Forti criticità, fortemente intrecciate tra loro, che la “ riforma ” non solo non affronta, ma aggrava, per la complicazione delle procedure di approvazione e il peso ancora maggiore attribuito al Governo.

\*\*\*\*\*

Sull’ **ordinamento federale** ( rapporto Stato centrale – Regioni – AA. LL ) la “ riforma “ si propone di colmare le lacune e superare i problemi manifestati dal nuovo Titolo V ( riforma del 2001 ): creare una Camera rappresentativa delle Regioni e delle autonomie, proprio per regolare paritariamente quel rapporto; inserire in Costituzione la funzione di raccordo tra Stato, altri Enti e Unione Europea, la valutazione delle politiche pubbliche, comprese quelle dell’ UE, e la valutazione delle attività delle Pubbliche amministrazioni; eliminare la “ competenza concorrente “ del potere legislativo di Stato e Regioni su alcune materie, passando ad una ripartizione più semplice tra la competenza dello Stato, che va ad aumentare, e quella delle Regioni.

Propositi più che condivisibili, e tuttavia va rilevato, innanzitutto, che la composizione del nuovo Senato è manifestamente inadeguata rispetto alla capacità di adempimento dei compiti suddetti. Cento persone a *part – time*, perché continuano a fare i sindaci e i consiglieri regionali là dove sono stati eletti ( rinvio sul problema ancora aperto del *come* verranno eletti ( 57, ultimi 2 commi ) a fronte dei compiti legislativi, di autogoverno, di valutazione delle politiche e delle attività amministrative, di nomine in altre Istituzioni e d’altro ancora. In particolare, l’ inadeguatezza rileva sulle nuove competenze relative alla politiche pubbliche da valutare. Queste, oggi, sono individuate dal sistema COFOG, ovvero dalla classificazione europea omogenea delle funzioni pubbliche. Un primo livello individua dieci funzioni in termini molto generali: difesa, ordine pubblico e sicurezza, affari economici, protezione sociale, etc.( più o meno, i Ministeri ). Ad un secondo livello, ciascuna di queste si articola in gruppi di funzioni: l’ ordine pubblico si suddivide in tribunali, carceri, polizia, etc., gli affari economici in industria, agricoltura, etc. ( più o meno, i Dipartimenti ministeriali ); questi gruppi sono sessantanove. Fermandosi qui, ovvero tralasciando l’ ulteriore articolazione ( terzo livello ) dei gruppi in classi, ( dove pure, ad es., l’ agricoltura si divide dalle foreste o dalla pesca / caccia ) ci si trova di fronte a diverse decine di “ politiche “, da valutare singolarmente e nel loro intreccio a livello europeo, nazionale, regionale e talvolta locale. Chi lo fa ? Una ulteriore, necessaria considerazione su questo punto riguarda la sede ove si decide in materia di politiche pubbliche, che nel nostro ordinamento ( come nei Paesi più avanzati ) è l’ approvazione del Bilancio dello Stato. E’ qui che il Parlamento valuta e sceglie quante risorse assegnare per i tribunali, o per l’ agricoltura, o per l’ editoria. Ebbene, con la “ riforma “ ( art. 81 ) il Bilancio dello Stato e il rendiconto a consuntivo sono di competenza della sola Camera, e non anche del Senato. Perciò, la competenza di

questo in materia di politiche pubbliche resta limitata alle relazioni, indagini, etc. , mentre le decisioni di sostanza spettano alla Camera. Quanto e come, è un altro discorso.

Quanto alla “competenza concorrente”, sinora fonte di contenzioso in sede di Consulta, va detto che rischia di venire sostituita dalla zona grigia creata ( art. 117 ) dalla distinzione tra le “ disposizioni generali e comuni “ spettanti allo Stato su molte materie, dalla salute all’ istruzione, e la competenza delle Regioni a legiferare nelle medesime, ad es. sulla “ programmazione e gestione dei servizi sanitari “ oppure sui “ servizi scolastici, salva l’ autonomia delle istituzioni scolastiche “. La distinzione è chiara in teoria ma foriera di interpretazioni diverse in pratica, soprattutto considerando il carattere particolaristico e frammentato della legislazione nazionale. Perciò, il contenzioso costituzionale sui confini delle due competenze non potrà che continuare.

A queste criticità occorre aggiungere una considerazione di ordine generale, sulla mancata soluzione dei problemi di sistema emersi nell’ ordinamento dei poteri regionali e locali. Qui ne segnaliamo due : il primo è che restano le Regioni esistenti, troppe e talvolta troppo piccole ( la Regione Molise ha meno abitanti di molti dei Municipi di Roma ), con Assemblee di dimensioni inadeguate rispetto alla funzione legislativa, necessariamente svolta da Commissioni ( venti consiglieri, in Molise o in Basilicata, due dei quali ora dovrebbero lavorare anche al Senato ). Il secondo è che restano i problemi relativi ai rapporti tra l’ Ente Regione e gli Enti locali, le Province soppresse come tali, le Città metropolitane, i Comuni grandi e quelli troppo piccoli; al riguardo, l’ esempio più evidente è quello di Roma, dove le competenze sono confusamente articolate su quattro livelli, tra Regione Lazio ( con una popolazione che per i tre quarti è a Roma ), Città metropolitana( l’ ex Provincia ), Roma Capitale ( l’ ex Comune ), i Municipi. E’ stata elaborata, com’è noto, una proposta di riforma per semplificare questo assetto, ma è ferma perché comporterebbe una modifica di norme costituzionali. Che la “ riforma “ , per l’ appunto, non prevede.

\*\*\*\*\*

Conclusivamente: se è vero che una riforma perfettibile è meglio di nessuna riforma, è ancor più vero che una riforma costituzionale sbagliata, accoppiata ad una legge elettorale ipermaggioritaria, può mettere a rischio il Paese. Questa “ riforma “ peggiora l’assolvimento di alcune delle funzioni fondamentali dello Stato, non risolve alcuni grandi problemi aperti, crea un Senato che non può funzionare. Difetti che limitano l’ efficacia, comunque parziale, di alcune previsioni positive. Soprattutto, rischia di consegnare l’ Italia ad un Esecutivo senza controlli, espressione di una parte minoritaria dell’elettorato, occasionalmente in maggioranza. La sua bocciatura può riaprire la discussione ed il percorso per arrivare ad una nuova, diversa riforma, che parta dai punti fermi già largamente acquisiti, come la soppressione del bicameralismo, evitando le distorsioni di cui s’è detto e risolvendo, almeno in parte, i troppi problemi lasciati aperti.