DIOCESI DI BRESCIA CURIA DIOCESANA

Ufficio per l'Impegno Sociale

Ai Rev.di sacerdoti della Diocesi

In occasione dell'imminente referendum sulla riforma della Costituzione Italiana, l'Ufficio diocesano per l'impegno sociale, ricorda la normativa diocesana riguardante l'accoglienza negli ambienti parrocchiali per le manifestazioni di carattere politico, indicata nel Vademecum ***LA FESTA IN PARROCCHIA*** - *Indicazioni e disposizioni pastorali per l'organizzazione e l'ospitalità di feste, eventi e manifestazioni in ambienti parrocchiali (oratori, sale della comunità, luoghi di culto) - Anno 2012, pg. 18.*

"Feste/eventi/manifestazioni politiche o parapolitiche: non è possibile rendere disponibili gli spazi parrocchiali per riunioni di partito, per propaganda politica, per feste di partito. Richiede poi un particolare discernimento la richiesta di uso degli ambienti parrocchiali da parte di gruppi culturali o folkloristici che facciano riferimento diretto o indiretto ai partiti. Si sconsiglia, in ogni caso, l'accoglienza di gruppi che, pur col nome di cattolici o cristiani, non hanno riconoscimento da parte della Chiesa. In proposito un collegamento con l'Ufficio diocesano di pastorale sociale sarà di aiuto. Tutto questo non preclude certo una valutazione positiva dell'organizzazione di incontri su tematiche politiche e sociali realizzate dalla parrocchia in collaborazione con altre realtà."

Si invita a una particolare attenzione sulle richieste che pervengono sul tema del referendum per il forte clima di politicizzazione che caratterizzano il referendum in questione.

Per favorire la riflessione comunitaria, l'Ufficio mette a disposizione delle parrocchie una serie di articoli che permettono di capire meglio quanto verrà proposto dalla complessa riforma costituzionale e dal referendum di ottobre.

Il materiale può essere facilmente utilizzato per riflessioni nei gruppi parrocchiali e nelle associazioni ecclesiali.

In Allegato:

1- Articolo di Sabino Cassese, dal Corriere della sera
2- Articolo di Valerio Onida, dal Corriere della sera
3- Articolo di Carlo Fusaro, da Aggiornamenti sociali
4- Articolo di Filippo Pizzolato, da Aggiornamenti sociali
5- Articolo di Padre Francesco Occhetta s.j da La Civiltà Cattolica 3982 (28 maggio 2016)
6- Articolo di Mario Gorlani, da Città e Dintorni (PDF)
7- Articolo di Alfredo Bazoli, da Città e dintorni (PDF)
8- Riforma costituzionale. Dubbi sul quesito. Di Iole Mucciconi. Città Nuova

Brescia, 14 giugno 2016

Don Mario Benedini

25121 Brescia Via Trieste 13 Tel. 0303722253 Fax 0303722265 Codice Fiscale 80048540175
www.diocesi.brescia.it psl@diocesi.brescia.it

Perché la riforma costituzionale non tradisce la Repubblica

Al centro della modifica della nostra legge fondamentale vi sono due parti: riduzione di dimensioni e poteri del Senato; e la sua trasformazione in organo di rappresentanza di Regioni e Comuni. Ma il sistema parlamentare non cambierà.

di Sabino Cassese

La riforma costituzionale, approvata due volte dalle due camere a maggioranza assoluta, che sarà sottoposta in autunno a referendum confermativo, si sta caricando, nel dibattito animato in svolgimento, di significati e valenze ulteriori. Sarà bene, quindi, esaminare spassionatamente che cosa prevede la riforma e perché.

Al suo centro vi sono due parti: riduzione di dimensioni e poteri del Senato; sua trasformazione in organo di rappresentanza di regioni e comuni. C'è allora da chiedersi perché abbandonare il bicameralismo perfetto o paritario e perché ridisegnare poteri e ruolo delle regioni.

Perché lasciare alle nostre spalle un sistema parlamentare binario, che secondo molti serve per rendere più riflessiva la funzione parlamentare, per correggere gli errori che una sola camera può fare? Una ragione c'è. Quando fu approvata la Costituzione, il popolo votava soltanto per il Parlamento nazionale. Nel 1970 fu chiamato a votare anche per i consigli regionali. Nel 1979 fu chiamato a votare anche per il Parlamento europeo. Questi corpi concorrono con il Parlamento nazionale alla formazione delle norme. Svolgono con efficacia la funzione di contrappeso. Si aggiunge a questi il controllo della Corte costituzionale, organo di bilanciamento per eccellenza, in funzione dal 1956. Quindi, il compito originario del Senato — che questo comunque ha svolto molto poco, limitandosi ad essere un doppione o un fattore di ritardo — si è esaurito.

Perché ridefinire compiti e ruolo delle regioni, ciò che secondo alcuni costituisce un riaccentramento di poteri? Anche qui vedo una ragione. Da un lato, infatti, le regioni, con la riforma del 2001, avevano visto ampliate le proprie funzioni in aree di interesse nazionale, costringendo la Corte costituzionale a una minuziosa attività di ridefinizione di ciò che è locale e di ciò che è nazionale. Dall'altro, le regioni, attori importanti dello scacchiere pubblico, erano ferme al livello amministrativo. La riforma costituzionale riconosce l'opera quindicennale della Corte costituzionale e affida allo Stato temi come il commercio estero, le disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia. Viene ora, quindi, operato un ragionevole riequilibrio, dando rilevanza costituzionale alla rappresentanza regionale e locale, e alla funzione di raccordo tra i diversi livelli di governo, nonché riconoscendo — solo per fare un esempio — che il diritto alla salute è eguale per tutti i cittadini: va quindi concretamente assicurato nello stesso modo su tutto il territorio nazionale. Se, in futuro, le regioni avranno l'intelligenza di portare al Senato più voci della società civile e dei corpi intermedi, ne trarremo un beneficio ulteriore.

Restano due interrogativi: non stiamo modificando troppo spesso la carta costituzionale? Il ridisegno del Senato e delle regioni può incidere sulla forma di governo parlamentare? Si tratta di preoccupazioni importanti, che vanno considerate, perché il patriottismo costituzionale è una importante parte della storia repubblicana e perché un cambiamento del sistema parlamentare non può essere compiuto per vie traverse. La prima preoccupazione non ha ragion d'essere. La costituzione tedesca, che ha la stessa età della nostra, è stata modificata un numero di volte quasi quadruplo rispetto a quella italiana, e su punti più rilevanti di quelli toccati dalle nostre 15 modificazioni in 70 anni di vita della Repubblica. La circostanza che il governo avrà la fiducia della sola Camera dei deputati non modifica il sistema parlamentare, evita soltanto la stanca e inutile ripetizione della procedura di votazione della investitura parlamentare al governo in due assemblee con analoghe maggioranze (o la paralisi del sistema quando le maggioranze divergono). Insomma, per quanto i toni si stiano alzando, l'assetto costituzionale che esce dalla riforma si iscrive nella nostra tradizione repubblicana e le fa fare un passo avanti, consolidandola.

5 maggio 2016 (modifica il 5 maggio 2016 | 21:13) Corriere della Sera

Riforma costituzionale/Regioni ridotte al rango di super Province con le modifiche previste

Spec. Senato | 11 maggio 2016 | 0 | di Valerio Onida

L'articolo di Sabino Cassese pubblicato sul Corriere del 6 maggio («Perché la riforma costituzionale non tradisce la Repubblica») è un buon esempio del modo in cui bisognerebbe discutere il merito delle riforme sottoposte a referendum, contrastando la tendenza a farne un plebiscito sul Governo. I due argomenti affrontati — bicameralismo e Regioni — meritano distinto esame (e per questo dovrebbero essere oggetto anche di distinte pronunce popolari, al pari di altri aspetti della riforma, per evitare di costringere gli elettori a pronunciarsi con un unico sì o un unico no su argomenti non omogenei).

Quanto al primo — la seconda Camera — nella tradizione costituzionale essa non ha tanto la funzione di garanzia contro eventuali eccessi della prima Camera (anche perché nella nostra storia è stata sempre, fino agli anni recentissimi, espressione dei medesimi rapporti fra maggioranza e opposizioni), ma piuttosto la funzione di rappresentare istanze differenziate della società. La scelta, quindi, di configurare esplicitamente il Senato come camera rappresentativa delle istituzioni territoriali — le Regioni — appare di per sé ineccepibile. Il problema è il modo in cui la riforma lo fa, non mettendo i nuovi senatori nelle condizioni di esprimere unitariamente la volontà delle rispettive Regioni, e negando al Senato funzioni di efficace dialogo e raccordo con la Camera e con il Governo sui temi delle autonomie.

Sul secondo tema — il regionalismo — la legge costituzionale di oggi fa invece una scelta a mio avviso radicalmente sbagliata: non limitandosi a correggere alcuni evidenti errori, da tutti ammessi, della riforma del 2001, ma configurando un nuovo quadro nel quale l'autonomia legislativa delle Regioni viene praticamente ridotta a zero, senza nemmeno il beneficio di una maggiore chiarezza nel riparto di competenze e quindi senza scongiurare il rischio del contenzioso Stato-Regioni. Si pensi, a questo riguardo, all'oscurità insita in norme come quelle che riservano alla competenza «esclusiva» dello Stato materie tipicamente regionali quali il governo del territorio, ma limitandole al compito di dettare «disposizioni generali e comuni». Che vuol dire «disposizioni generali e comuni», al di là dell'ovvietà per cui le norme legislative sono «astratte e generali» e non contengono provvedimenti concreti, e valgono in tutto il territorio nazionale?

Non è vero che le Regioni con l'attuale Costituzione siano «ferme al livello amministrativo». Al contrario, è proprio da questa riforma che uscirebbe un sistema di Regioni (diseguali fra loro per dimensione, per cultura istituzionale prevalente, per capacità operative) ridotte al rango di super-Province (abolite le storiche Province amministrative), prive della possibilità di esprimere le potenzialità dell'autonomia sul terreno legislativo. Non è del resto senza rilievo il fatto che in Italia da sempre si confrontino due «scuole» del diritto amministrativo, quella «romana», di cui Cassese è esponente di spicco, e quella «nordica», sulla scia di esponenti come Benvenuti e Pototschnig, cui corrispondono diverse sensibilità sul tema dell'autonomia. In ogni caso, il principio dell'autonomia è iscritto fra i principi fondamentali della Costituzione (art. 5).

Non si tratta, per nessuno, di negare che i diritti fondamentali dei cittadini vadano tutelati egualmente in tutto il territorio (ciò a cui provvedono già norme precise della Costituzione vigente, là dove, per esempio, demandano allo Stato di determinare i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»): ma di lasciare spazio reale alle iniziative delle comunità territoriali substatali, sostituendosi al tradizionale centralismo dello Stato «napoleonico». Il cambiamento prospettato avverrebbe oltre tutto senza nemmeno il contrappeso di una vera «Camera delle Regioni» in grado di intessere un dialogo non subalterno con le istanze centrali. Ecco perché la riforma non mi pare un passo avanti, ma uno indietro.

Il Corriere della Sera, 9 maggio 2016

DA AGGIORNAMENTI SOCIALI – GIUGNO 2016

Le ragioni del “sì” alla riforma costituzionale Carlo Fusaro Professore di Diritto pubblico comparato, Università di Firenze, <carlo.fusaro@unifi.it> Ci sono molte ottime ragioni per votare “sì” al prossimo referendum sulla revisione della parte II della nostra Costituzione, approvata dal Parlamento e pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 15 aprile 2016. Sono ragioni sia di politica istituzionale sia tecnico-giuridiche. Ci sono poi – dall’altra parte – le ragioni del “no”, di cui è in ogni caso doveroso e utile tenere conto. Per questo dividerò il mio contributo in due parti: una prima dedicata a illustrare le ragioni del “sì”; una seconda dedicata a discutere con tutta la serenità possibile le principali ragioni del “no”.

DOSSIER

Posizioni a confronto sulla riforma costituzionale 455

Le ragioni del “sì” in risposta ad alcune domande

a) Questa riforma si occupa di questioni rilevanti? La riforma costituzionale si occupa di alcune questioni molto rilevanti e di altre meno rilevanti. Considero di grandissimo rilievo, nell’ordine, la trasformazione del nostro sistema bicamerale, il tentativo di chiarire i rapporti fra Stato e Regioni, il potenziamento dell’iter legislativo per i progetti governativi, la limitazione dei decreti legge, il tentativo di rilanciare gli istituti di partecipazione popolare. Considero utili, ma non decisive, la soppressione di ogni riferimento alle Province in Costituzione e l’abolizione del Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro (CNEL).

b) Questa riforma cerca di affrontare le vere priorità costituzionali che, sulla base dell’esperienza, dobbiamo risolvere? Sì, quelle che la riforma costituzionale affronta sono le priorità: la primissima è il superamento del bicameralismo paritario indifferenziato, un unicum al mondo. È inutile, anzi dannoso, avere due Camere che rappresentano i cittadini politicamente organizzati e fanno le stesse cose. In questo quadro la priorità delle priorità – ai fini della governabilità – è la soppressione della doppia fiducia: la relazione fiduciaria col Governo deve essere intrattenuta solo da una Camera (quella partiticamente organizzata), come ovunque nel mondo. In secondo luogo, da anni si è diffusa l’opinione secondo la quale la riforma del Titolo V del 2001 va rivista, perché la situazione dei rapporti Stato-Regioni e la funzionalità del sistema regionale sono insoddisfacenti. Questa è la seconda colonna della riforma.

c) Questa riforma fa ricorso a soluzioni che promettono di dare risposta a quelle priorità? Ogni riforma comporta incertezze: sulla sua attuazione, sulla sua capacità di perseguire efficacemente gli obiettivi posti. Lo stesso vale per questa. Tuttavia, l’abolizione della doppia fiducia sarebbe un dato di fatto d’immediata e fondamentale utilità; inoltre la prevalenza legislativa della Camera, a parte limitate materie bicamerali, sarebbe pure funzionale, immediatamente applicabile e certa. Lo stesso deve dirsi dell’abolizione del CNEL e della soppressione di ogni riferimento alle Province. Una questione di fondo riguarda il nuovo assetto bicamerale e il ruolo del Senato. L’obiettivo strategico è di portare al centro del sistema parlamentare, in una delle due Camere, gli interessi delle istituzioni territoriali, come previsto dalla riforma. Sarà possibile? Il meccanismo elaborato dà garanzie, ma contiene anche incertezze (cfr punto e).

d) Come si pone questa riforma rispetto alla nostra tradizione costituzionale, alle elaborazioni degli studiosi di diritto e agli sforzi del Parlamento nei decenni passati? Le soluzioni individuate si pongono in linea di continuità con la storia costituzionale italiana del dopoguerra. Già all’Assemblea Costituente la Commissione per la Costituzione (presieduta da Meuccio Ruini) propose all’aula un Senato formato per un terzo da senatori eletti indirettamente dai Consigli regionali. L’idea fu poi abbandonata per la scelta prudenziale di suddividere la sovranità popolare in due assemblee quasi identiche (anche per i timori di De Gasperi in caso di vittoria elettorale del Fronte popolare). Lo stesso Ruini, nel presentare il progetto al voto finale il 22 dicembre 1947, disse che la soluzione scelta sul bicameralismo era insoddisfacente. Dagli anni ’80 si va cercando come differenziare le due Camere per rappresentanza e funzioni. Da decenni la quasi unanimità degli studiosi ha identificato nella rappresentanza territoriale l’unica possibile ragion d’essere odierna di una seconda Camera, come dimostrano anche i progetti elaborati negli anni ’90, quello del centro-destra del 2006 e quello della Commissione affari costituzionali del 2007, nessuno giunto a buon fine. Del resto, l’intera riforma si ispira direttamente ai lavori della Commissione Quagliariello del 2013 con pochi adattamenti.

e) Questa riforma dal punto di vista tecnico appare adeguata? Nonostante quel che si legge, le soluzioni tecniche individuate dalla riforma appaiono quasi tutte adeguate. Il processo legislativo è chiaro e semplice. È vero che con la riforma appare più complesso: ma è inevitabile se si passa da un contesto in cui le due Camere fanno le identiche cose a uno nel quale occorre specificare che cosa e con quali poteri differenziati può fare d'ora in poi una di esse (il Senato). Il raffronto tra le 9 parole dell'attuale art. 70 con le 438 del nuovo non ha senso. È così in tutte le Costituzioni dove c'è da separare quel che fa il Parlamento da quel che fanno le Assemblee regionali. In Germania, ad esempio, il procedimento legislativo è disciplinato dal Grundgesetz (artt. da 70 a 82) in 3.178 parole per 19.950 battute; nella riforma costituzionale (artt. da 70 a 74 e art. 117) sono 1.885 parole e 13.050 battute. L'altra scelta fondamentale, l'abolizione della competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, tocca una materia molto tecnica sulla quale gli studiosi sono divisi. A me pare concettualmente una buona soluzione: ci sono materie riservate allo Stato, il resto è regionale. Lo Stato però – ove ve ne siano ragioni e il Parlamento, in cui sono presenti le istituzioni subnazionali, così disponga – può sempre intervenire. Così le ragioni di conflitto dovrebbero essere ridotte: sia perché è chiarito chi ha l'ultima parola, sia perché tutti sono coinvolti.

f) Questa riforma ha una sua interna coerenza? La riforma costituzionale ha una coerenza interna molto solida. Questa è una delle ragioni per cui non è sensato sottoporla a diversi referendum invece di uno solo (opzione, tra l'altro, non prevista dall'ordinamento). Riforma del bicameralismo con Camera di rappresentanza degli interessi delle istituzioni territoriali e riforma del Titolo V si tengono l'un l'altra. La composizione indiretta del Senato è coerente con le sue nuove funzioni e con l'abolizione della doppia fiducia (solo la Camera dà e toglie la fiducia al Governo, essendo l'unica Camera a vocazione politica generale); i senatori restano anche consiglieri regionali e sindaci proprio per un mutuo scambio di esperienze e di interessi. Il Governo ottiene finalmente la corsia preferenziale per suoi progetti, mentre nel contempo è limitato il suo potere di decretazione. Si rafforza potenzialmente la governabilità e si rilanciano gli istituti di partecipazione, si alzano alcuni quorum (elezione del presidente della Repubblica) e si introducono nuove garanzie (ricorso diretto delle minoranze alla Corte costituzionale sulle leggi elettorali).

g) Come si coordina questa riforma con quella elettorale della sola Camera approvata l'anno scorso ("Italicum")? In caso di vittoria del "sì", la riforma approvata sarà la prima ad affrontare contestualmente e coordinare la riforma elettorale della sola Camera 1, titolare del rapporto fiduciario, e quella della parte II della Costituzione. Il corpo elettorale, grazie all'"Italicum", esprimerà rappresentanza (con uno sbarramento limitato al 3% che garantisce ampio pluralismo) e Governo (con il premio che dà la maggioranza a una sola lista).

h) Questa riforma pone incertezze e dubbi interpretativi. E quali? Ogni riforma pone dubbi interpretativi per il solo fatto di essere una novità. Ma questi sono quasi sempre figli di divergenti strategie politico-istituzionali che, dopo essersi fronteggiate al momento della stesura e del varo della nuova norma, si ripropongono dopo sul piano dell'interpretazione. Nel caso specifico, la maggiore incertezza riguarda l'interpretazione della norma costituzionale (pasticciata per ragioni di compromesso) sulla composizione del Senato: 1 Legge 6 maggio 2015, n. 52. Cfr Costa G., «Democrazia e maggioranza ai tempi dell'Italicum», in Aggiornamenti Sociali, 6-7 (2015) 453-459. L'elezione dei senatori è indiretta, essendo eletti da parte dei Consigli regionali, ma anche in qualche modo collegata col voto popolare al momento delle elezioni regionali. Secondo la sua formulazione, la futura legge elettorale per il Senato potrà spingere verso senatori più autonomi e politici o verso senatori più direttamente legati alle istituzioni territoriali e meno influenzati dai partiti. Ma questa duplice alternativa non inficia la riforma alla radice.

i) Questa riforma può creare problemi nuovi. E quali? Non credo, in tutta onestà intellettuale, che la riforma creerà più problemi di quanti non potrà risolverne. Il funzionamento attuale delle nostre istituzioni politiche e del sistema dei rapporti Stato-Regioni è tale che pare difficile immaginare che possano peggiorare, anzi taluni miglioramenti si daranno per forza. Se la governabilità, come dovrebbe essere certo, risulterà rafforzata, si potranno anche correggere eventuali errori e risolvere antinomie che emergessero.

j) Questa riforma abbisogna di adempimenti successivi? E qual è la probabilità che questi siano attuati? Infine, in sintesi: il nostro ordinamento costituzionale considerato nel suo complesso, a riforma approvata, sarà più o meno funzionale rispetto a quello attuale? I cittadini ne trarranno vantaggio, in che misura e in che direzione? Quanto fin qui visto serve a rispondere a questo ultimo quesito. Di certo la riforma imporrà vari adempimenti successivi. Fu lo stesso per la Costituzione del 1948: si pensi ai tempi di attuazione della Corte costituzionale o delle Regioni. Tra ciò che dovrà essere fatto vi è: legge elettorale per il Senato, nuovi regolamenti parlamentari (e dei Consigli regionali), nuova disciplina del referendum propositivo, disciplina del referendum abrogativo rafforzato, nuova disciplina delle proposte di iniziativa legislativa popolare. La realizzazione dipende dalla volontà politica, ma è certo che, a riforma approvata, questa volontà politica,

quale che sia, potrà esprimersi più agevolmente e chi governerà e disporrà di una maggioranza dovrà risponderne davanti ai cittadini, senza ambiguità. L'organizzazione costituzionale che ne verrà sarà, con alto grado di probabilità, più funzionale dell'attuale, e anche meno costosa. Il risparmio sarà non (solo) finanziario, ma soprattutto in termini di aumentata capacità di perseguire politiche pubbliche coerenti per il tempo necessario e al momento opportuno. È bene ricordare che la riforma riguarda solo la parte II della Costituzione: in pratica va considerata come il tentativo di attrezzarsi per meglio perseguire principi e valori della parte I, che nessuno vuole toccare. In questo senso i cittadini dovrebbero poterne trarre vantaggi. Con le riforme non si mangia, disse una volta un accademico prestato alla politica. Aveva torto e ragione: ragione perché riforme di questo tipo possono solo fornire un armamentario istituzionale più funzionale, non di più; torto perché senza strumenti istituzionali aggiornati non si fanno le politiche di cui i cittadini hanno bisogno. Sono la classica precondizione necessaria ma – ahimé – non sufficiente. Qualche osservazione sulle ragioni di chi è contrario Avversari antichi (quelli che sono stati sempre contrari a ogni riforma, specie se di rafforzamento della governabilità) e avversari recenti (quelli che si sono scoperti alleati dei primi per ragioni – legittime, ma non giustificabili – di posizionamento rispetto alla maggioranza e al Governo) hanno rovesciato sulla riforma costituzionale un'alluvione di critiche sulle quali posso soffermarmi solo brevemente. a) Critiche di metodo – «Le riforme si fanno (solo) tutti insieme»: ma così si paralizza tutto, si concedono poteri di veto (perfino a chi ha già votato quasi lo stesso testo!), si rinvia alle calende greche. – «Le riforme le fa il Parlamento e non il Governo»: infatti così è stato, il Governo ha proposto (come dappertutto nel mondo e anche da noi in passato) e il Parlamento ha disposto (90 emendamenti, 27 articoli cambiati su 41 iniziali; aggiunte significative e anche qualche peggioramento, ma così funziona la democrazia parlamentare). Ho letto di forzature a suon di questioni di fiducia, ma è falso, i regolamenti non lo permettono. b) Critiche sulla legittimazione – «Questo Parlamento non avrebbe dovuto cimentarsi nella riforma costituzionale perché formato sulla base di una legge elettorale dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale». Ma la stessa Corte ha detto che il Parlamento restava pienamente legittimato: non si può scegliere quale pezzo di sentenza applicare! Direi il contrario: se non questo Parlamento, quale? Già dimenticato il discorso di Napolitano a Camere riunite il 22 aprile 2013? E poi che facciamo, torniamo indietro al 2006? c) Critiche di merito – «La riforma combinata con l'"Italicum" mette tutto in mano a una sola persona e a un solo partito». È vero che la riforma vuole una più efficace e stabile governabilità, ma non solo non riduce le garanzie: le aumenta. Le maggioranze dei tre quinti sono per la Camera 378; per il Senato 60; a Camere unite 438. L'"Italicum" assegna 340 seggi alla Camera, quindi neanche contando su una compattezza granitica della maggioranza (mai vista!) questa può far da sé.

– «Riguardo al Senato, si sostiene che era meglio il monocameralismo». Ma non è utile la rappresentanza delle istituzioni regionali e locali? La composizione del Senato è ritenuta sbagliata: vero, sarebbe stato meglio seguire il modello del Bundesrat tedesco, ma la rappresentanza unitaria dei governi regionali non è oggi possibile perché il PD ne controlla troppi (17 su 21). Giustamente non è chiaro perché siano previsti i senatori presidenziali, ma il loro numero è contenuto e la loro presenza non basta per sciupare il resto. Infine, l'osservazione che bisognava ridurre i deputati, magari con qualche senatore in più, è facile da dire, impossibile da realizzare! – «Il procedimento legislativo è complicato, ce ne sono troppi». In realtà sono solo due, con una variante principale. Leggi bicamerali e leggi a prevalenza della Camera (tutte le altre); fra queste ultime, quelle che permettono di "invadere" la competenza regionale prevedono un ruolo rafforzato del Senato. Poi ci sono alcuni procedimenti speciali, come esistono già oggi, anche se diversi dagli attuali. Le critiche sulla qualità letteraria del testo sono fondate, ma è lo stesso per tutti i prodotti legislativi e tutte le Costituzioni più recenti. – «Troppa demagogia sui costi ridotti». Non è l'aspetto decisivo, ma, dopo anni di campagne sui costi della politica, 315 indennità parlamentari in meno, limiti a quelle dei consiglieri regionali, blocco del finanziamento dei gruppi e unificazione delle amministrazioni di Camera e Senato non sono da buttar via. – «Le Regioni sono ridotte a enti amministrativi». In realtà non è così. È stata chiarita la supremazia legislativa statale, come in Germania, ma il resto dipenderà dalla capacità delle classi dirigenti regionali. Non è stata affrontata la riforma delle Regioni a statuto speciale, ma è un capitolo impegnativo e almeno in un caso tocca le relazioni internazionali. d) Critiche sul referendum – «Non avrebbe dovuto essere promosso anche dai fautori del "sì"»: a parte che nulla lo vieta, perché sarebbe stato inopportuno? Proprio coloro che considerano delegittimato questo Parlamento dovrebbero apprezzare la volontà anche della maggioranza di sottoporre una decisione così importante al corpo elettorale. – «La riforma va sottoposta a diversi referendum»: questa proposta non è prevista né nella Costituzione né nella L. n. 352/1970 e finisce col far perdere la coerenza dell'insieme in cui "tutto si tiene". Tiri il lettore le conclusioni, facendo un bilancio di quel che è stato presentato. Poche volte penso, la ragionevolezza (non le ragioni astratte!), sta così decisamente da una parte sola, quella del "sì".

UN NO ALLA RIFORMA

I “no” alla riforma costituzionale: retorica, metodo e contenuti Filippo Pizzolato Professore di Diritto pubblico, Università Milano-Bicocca, <filippo.pizzolato@unimib.it> È difficile esprimere dubbi su questo progetto di revisione costituzionale. Non per la sua ferrea logica. Ciò che osta all’apertura di un dialogo approfondito attorno a questa riforma è la cortina retorica, intessuta di abili tecniche comunicative, che andrebbe pazientemente decostruita. Premessa: la retorica che pregiudica il confronto Anzitutto la retorica trionfante per cui finalmente si cambia la Costituzione, che assume come dato scontato che nelle regole si annidi la causa ultima (e in fondo assolutoria) del fallimento della classe politica. La classe politica può dunque rigenerarsi, perché le nuove regole le offrono una chance di ri-testarsi. Un’ulteriore retorica insidiosa è quella per cui «il meglio è nemico del bene»: dietro una tale affermazione, ovvia nel suo buon senso, si intende in realtà scansare o tagliare frettolosamente l’apertura di un confronto critico sui contenuti della riforma, perché si rischierebbe di mettere in dubbio l’assunto per cui la cosa più importante è comunque cambiare! Un altro argomento retorico – «gli altri parlano, ma lui finalmente agisce e decide» – insinua come pacifica l’idea che nel mandato di un Governo vi sia una riforma costituzionale così ampia, nonché sposta sul piano politico la valutazione delle regole costituzionali che dovrebbe invece essere condotta a un livello non prigioniero dell’hic et nunc. Infine, la retorica per cui se fallisce questo tentativo non potranno più esserci riforme e si scivolerà nel baratro: si riaffaccia il monito “dopo di me la fine”, che tanto negativamente ha condizionato e bloccato la storia politica italiana. Di queste diverse dimensioni retoriche, che funzionano come altrettante inibizioni ad approfondire, sarebbe essenziale liberarsi se si vuole davvero aprire un confronto serio su questa riforma, smascherando così anche le certo esistenti opposizioni pregiudiziali. Se invece si cede alla tentazione autocelebrativa del riformismo, ogni discussione risulta vana perché l’unica cosa che conta, da questa prospettiva, è che una qualche riforma sia stata approvata e che sia affidata al giudizio finale degli elettori.

Un confronto anzitutto sul metodo Il confronto sul merito non significa però eludere la questione del metodo con cui si è approvata questa riforma costituzionale. Credo infatti che qui si annidi una ragione forte e perfino sufficiente per dirle “no”. Per come è stata condotta a termine, questa riforma infligge un danno all’idea stessa di Costituzione. Smentendo buoni propositi più volte pronunciati, anche pubblicamente, il presidente del Consiglio e la sua maggioranza parlamentare hanno approvato un ampio progetto (47 articoli) di riforma costituzionale senza il concorso delle opposizioni, nonostante l’autocritica recitata su un analogo errore commesso in passato, in occasione della modifica del Titolo V. La Costituzione, e cioè lo strumento fondamentale di contrasto alle tendenze abusive del potere (anche e soprattutto della maggioranza), è piegata a occasione di consolidamento del potere di un Governo; le regole costituzionali, che dovrebbero ritmare il respiro lungo della vita politica, sono sottoposte allo stress della contingenza dell’indirizzo politico. In Senato, la seconda approvazione ha registrato 180 voti favorevoli alla riforma, cioè 19 voti in più dei 161 richiesti dalla maggioranza assoluta. Vi sono stati, è vero, voti aggiuntivi rispetto a quelli che ufficialmente sostengono il Governo (si pensi ai 17 “verdiniani”), ma si tratta di abboccamenti pressoché individuali, se non di malcelati processi di allargamento dello stesso Governo. A parziale giustificazione di questo esito è invocato l’accordo iniziale con l’opposizione berlusconiana, poi sfilatasi. Tuttavia l’argomento è inconsistente, perché può essere giudicato strumentale tanto il ritiro del consenso, quanto l’iniziale apertura di credito, che era parte dell’opaco patto del Nazareno, poi sfaldatosi a seguito dell’elezione di Mattarella a presidente della Repubblica. Alla resa dei conti, il dato incontrovertibile è che il voto finale si è consumato in uno scenario parlamentare desolante, con le opposizioni fuori dall’aula in segno di protesta. In verità, questo procedimento di revisione nasce, sin dalla presentazione del progetto, come un’iniziativa del Governo, centrale per le proprie sorti e il proprio indirizzo politico. Se dunque può ritenersi inopportuna, ma frequente, l’iniziativa governativa, ciò che appare grave è che l’intero procedimento si consumi e si concluda senza riuscire a superare la divisione contingente tra maggioranza e opposizioni. L’anomalia si aggrava allorché si pensi al ruolo svolto dall’ex presidente della Repubblica Napolitano che, da custode della Costituzione, si è trasformato in sponsor di una sua non marginale riforma. Nell’esercizio di una moral suasion, avrebbe dovuto richiedere apertamente – soprattutto alla maggioranza – la ricerca di più ampie condivisioni e invece ha legittimato le ambizioni costituenti del Governo. L’approvazione di una riforma costituzionale a stretta maggioranza (la stessa che sostiene il Governo), in sé deprecabile, diventa inaccettabile quando si ricordino le condizioni anomale di questa legislatura, in cui il Parlamento è stato formato con una legge elettorale (il “Porcellum”) dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, per il modo in cui era assegnato il premio di maggioranza, oltre che per l’assenza di voto di preferenza 2. È vero che la Corte costituzionale, in quella stessa sentenza, in ossequio a un vitale principio di continuità istituzionale, ha riconosciuto la perdurante legittimità delle Camere, ancorché elette con una legge viziata;

tuttavia un conto è riconoscerne l'idoneità a svolgere le ordinarie funzioni istituzionali, altro è che si ritenga che questo stesso Parlamento possa procedere, per di più in questo modo, a una così estesa revisione costituzionale. Quando questo avvenga, l'inopportunità è così marcata da trascolorare in illegittimità costituzionale, ancorché difficilmente "giustiziabile". Sempre nella sentenza del 2014, la Corte costituzionale ha riconosciuto la «specialità» della funzione di revisione costituzionale, quando, nel censurare le disposizioni del "Porcellum" che avevano consentito «una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare», ci ha ricordato che proprio in virtù di questo carattere rappresentativo alle Camere «sono affidate funzioni fondamentali [...] fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del Governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.)». Da questo passaggio della sentenza, che richiama espressamente l'articolo che regola il procedimento di revisione costituzionale, si può evincere un monito per un esercizio molto prudente, ossia solo con consenso ampio e trasversale, del potere stesso di revisione costituzionale, segnalata come la principale («delicata») funzione di garanzia affidata alle Camere, in considerazione della rappresentatività abusivamente compressa dalla legge elettorale. Né si può superare l'obiezione con l'idea che il referendum valga a sanare questo strappo. L'argomento prova troppo e si presta a un uso incontrollato. Il referendum costituzionale si configura quale garanzia aggiuntiva, non sostitutiva, del consenso parlamentare. Senza quel premio di maggioranza, illegittimamente disegnato e assegnato dal "Porcellum", le forze a sostegno del Governo non avrebbero avuto i numeri nemmeno per la conclusione

2 Corte Costituzionale, Sentenza n. 1 del 13 gennaio 2014. Cfr Pizzolato F., «La legge elettorale nel giudizio della Corte costituzionale. Anatomia patologica del Porcellum», in Aggiornamenti Sociali, 3 (2014) 215-224. della fase parlamentare della revisione stessa. Va ricordato, per avere un'idea della potente distorsione inflitta, che alla Camera, senza quel premio di maggioranza, è stato calcolato che il PD avrebbe ottenuto 175-180 seggi, contro i 340 di cui invece dispone. La modalità dell'approvazione di questa revisione produce insomma una lacerazione profonda, che avrà ripercussioni sul futuro, a cominciare dai processi attuativi di questa stessa riforma, qualora superasse il vaglio referendario. Sarà infatti difficile far accettare l'idea della Costituzione come patto di regole condivise quando, mutate le maggioranze, i futuri vincitori vorranno tradurre in una ulteriore, unilaterale riforma il loro differente indirizzo. E come si può immaginare che forze politiche che oggi subiscono questa revisione come la prevaricazione di una maggioranza si impegnino lealmente all'attuazione delle nuove norme costituzionali? Si rischia insomma seriamente di andare incontro a una stagione di rappresaglie costituzionali, con conseguente instabilità ora estesa al contesto fondamentale della Costituzione. Davvero un esito nefasto per chi si proponeva di rafforzare la governabilità. I contenuti della riforma Quando si passi all'analisi, necessariamente parziale e sintetica, delle soluzioni approvate, non si ricavano elementi di consolazione utili a compensare lo strappo procedurale. Qualche consapevolezza a riguardo affiora, già si ripete spesso l'adagio «certo si poteva fare meglio, ma il meglio è nemico del bene». Un primo punto fondamentale è il superamento del bicameralismo perfetto. Questo è il piatto forte dei sostenitori della riforma, ciò su cui fanno leva per convincere gli elettori, anzitutto con l'argomento un po' grossier del taglio del numero dei senatori. Si tratta di una riforma attesa da decenni, posto che già dai tempi dell'Assemblea Costituente si era prospettato, senza successo, un Senato disegnato secondo un principio rappresentativo differente e con funzioni diversificate rispetto alla Camera più propriamente "politica", quella dei Deputati. Ciò nondimeno, la soluzione adottata nel progetto appare confusa e perfino contraddittoria. Contraddittoria perché sembra volerci dirigere verso un Senato delle autonomie territoriali, come se si volesse proseguire nel solco delle riforme federali della seconda metà degli anni '90 e di quella costituzionale del 2001. Tuttavia, rispetto a quel solco, la riforma segna un deciso ripensamento, riaccentrando molte competenze legislative, introducendo una clausola di supremazia con cui, su proposta del Governo, lo Stato potrà intervenire in materie di competenza legislativa delle Regioni con la debole garanzia, per le Regioni, di una maggioranza assoluta alla Camera dei Deputati (assicurata a priori dalla legge elettorale). Si proclama il superamento della competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, cui si imputa il contenzioso costituzionale, ma questa rientra dalla finestra sotto forma di materie affidate allo Stato in termini di «norme generali» o simili. Inoltre, ed è un ulteriore elemento di debolezza logica, la riforma inciderà, con i descritti effetti restrittivi, solo sulle competenze delle Regioni a Statuto ordinario, con conseguente, ulteriore, accentuazione della condizione di privilegio delle Regioni a Statuto speciale. Anzi, sin d'ora una norma transitoria della riforma prevede che la revisione degli Statuti speciali avverrà «sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome», come a dire che i privilegi si potranno toccare solo se il privilegiato è d'accordo. Più in generale, la riforma del bicameralismo appare senz'anima, condotta cioè al di fuori di un disegno ideale di fondo su quali espressioni del popolo plurale debbano trovare rappresentanza in un assetto rinnovato del Parlamento. La rappresentanza politica mira a costruire l'unità politica al cospetto del pluralismo di idee e di interessi, sociali e politici, di un popolo. Anziché riflettere sui canali che avrebbero potuto arricchire la capacità rap-

presentativa del Parlamento, in presenza dell'indebolimento della mediazione partitica, si è puntato su di una rappresentanza di enti, le Regioni, investite da un vento di crisi e bisognose, a propria volta, di una riforma incisiva, che però si rinvia. Oltre tutto, la rappresentanza delle Regioni è perseguita in una modalità ambigua e debole, perché, per risolvere una conflittualità tutta interna al PD, si è scelta una soluzione compromissoria per la quale i senatori saranno eletti «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi». Siamo così di fronte a un ibrido tra una sicura espressione di istituzioni territoriali (ciò che avrebbe richiesto un'investitura indiretta) e una genuina legittimazione diretta popolare, con l'esito di avere un Senato a rappresentanza incerta e di cui non si può dire se prevarrà la lealtà partitica o quella territoriale. Ancora sul piano del bicameralismo, se può essere accolta con favore la riserva in capo alla Camera dei Deputati del rapporto di fiducia con il Governo, più di una perplessità solleva la pletora (ben 9) di procedimenti legislativi differenziati introdotti, in contraddizione con l'annunciato intento di semplificazione. La complessità dei procedimenti legislativi è dovuta al diverso ruolo attribuito di volta in volta al Senato nelle varie materie (leggi bicamerali, monocamerali con emendamenti del Senato, con emendamenti respingibili a maggioranza semplice o assoluta, ecc.). Poiché però le leggi normalmente varcano il confine di una singola materia, si prospetta il rischio che questa varietà di procedimenti aggiunga all'esistente conflittualità Stato-Regioni una nuova, indesiderabile, conflittualità, quella tra Camera e Senato. Su altri punti di questa riforma vi sarebbe da dire. La soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro prende atto di una riconosciuta crisi dell'organo, a causa però più dell'occupazione partitica che di difetti di progettazione. In ogni caso, questo provvedimento non fa che assecondare un processo di disintermediazione entro i rapporti sociali ed economici a cui invece, dal punto di vista democratico, dovremmo preoccuparci di opporre un qualche argine. Si sopprimono, almeno a livello costituzionale, le Province, ma già si annunciano, nascosti nelle disposizioni finali, gli «enti di area vasta», collocati in fascia intermedia tra i Comuni e le Regioni. Ulteriori e non secondari elementi di preoccupazione solleva il combinato della legge elettorale con il rinnovato assetto dei poteri costituzionali. Il collegamento non è solo nell'identità della maggioranza che ha votato le due riforme. Si è infatti modificata la legge elettorale della sola Camera dei Deputati sul presupposto che il Senato non sarà più direttamente elettivo. Lo stesso "tono" dell'"Italicum" tradisce una certa concezione della forma di governo, rivelando quanto nella trama della riforma costituzionale resta sotteso. Recita l'art. 2, c. 8, della L. n. 52/2015: «i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica». Le elezioni della Camera dei Deputati diventano competizioni per «governare», utili all'investitura del «capo» del partito che potrà così comandare, godendo della maggioranza assoluta garantitagli dalla legge elettorale. Un'intervista del prof. D'Alimonte, ritenuto tra gli ispiratori di questa legge, esprime l'intento, mediante la riforma elettorale, di incidere fortemente sul funzionamento delle istituzioni, al limite della modifica tacita della Costituzione 3. Sono pudiche virgolette a «salvare», per D'Alimonte, la costituzionalità della legge: gli elettori sceglieranno «direttamente» chi governa; al Presidente della Repubblica rimarrà un potere di nomina «obbligata». D'Alimonte dimentica però di mettere tra virgolette l'espressione "capo del Governo", cui significativamente ricorre. Ci si prospetta così un moto di semplificazione che mira a rendere, mediante le elezioni, il popolo "uno", riassunto da una maggioranza rigidamente predeterminata e ora perfino da un "capo". Proprio l'opposto del popolo intrinsecamente plurale a cui la Costituzione riconosce la sovranità. 3 D'alimonte R., «Gli elettori sceglieranno chi governa ma il sistema non sarà "presidenziale"», 26 aprile 2015, in <www.ilsole24ore.com>.

LA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE

Francesco Ochetta S.I.

Il 12 aprile scorso, dopo due anni e quattro giorni, sei letture e 173 sedute del Parlamento, è stata votata a Montecitorio la riforma costituzionale che supera il bicameralismo perfetto e riforma il Titolo V della Parte II della Costituzione. Il nuovo dettato costituzionale modifica 43 articoli della seconda parte della Costituzione e un articolo della prima parte, ne abroga quattro, cambia tre leggi costituzionali e introduce 21 nuovi commi come disposizioni transitorie.

La legge costituzionale — che ha seguito l'*iter* della doppia approvazione secondo quanto stabilisce l'art. 138 Cost. — è stata approvata alla sesta votazione, due in più del previsto (1), con 361 voti a favore, sette contrari e due astenuti. Le minoranze (eccetto il gruppo Ala), dopo aver fatto le dichiarazioni di voto, sono uscite dall'aula.

La riforma proposta dal Governo si basa su alcuni punti qualificanti: l'abolizione di un Senato elettivo e l'istituzione di un Senato delle autonomie formato da 100 componenti; lo snellimento nei tempi per approvare le leggi, l'abolizione del Cnel (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro), il riordino delle competenze tra Stato e Regioni con il ritorno allo Stato di materie strategiche per lo sviluppo e la programmazione economica del Paese vengono abolite formalmente dalla Carta costituzionale anche le Province (2).

Si tratta di temi su cui si discute da anni e già vagliati a fondo dai «saggi», nominati dall'allora presidente Napolitano e successivamente dal Governo Letta all'inizio di questa tormentata legislatura (3). Eppure, nel giorno in cui si è chiuso il faticoso *iter* che ha impegnato il Parlamento, le critiche hanno preceduto l'analisi del testo e il voto è sembrato arrivare «per sfinimento», al termine di un processo continuato per inerzia e lontano dal sentire dell'opinione pubblica.

La natura, i poteri e la composizione del nuovo Senato

La riforma del Senato era all'ordine del giorno nell'agenda parlamentare da oltre 30 anni, e quella approvata presenta molti punti di continuità con i testi di riforma falliti: *in primis*, la riduzione del numero dei senatori e l'abolizione del bicameralismo perfetto, voluto dai padri costituenti per ripartire la sovranità democratica in due Camere ed evitare le dittature della maggioranza. Secondo Costantino Mortati, il Senato avrebbe dovuto garantire gli interessi dei territori, mentre la Camera la rappresentanza politica. L'idea dei costituenti di area cattolica e, ancor prima, della cultura popolare sturziana era di considerare due elementi fondamentali della loro tradizione: le autonomie dei territori e i corpi intermedi, intesi come rappresentanza di macroaree tematiche, come la cultura, la giustizia, il lavoro, l'industria, l'agricoltura.

Già durante la Costituente il dibattito sulla natura del Senato aveva fatto emergere posizioni diverse: De Gasperi era a favore del bicameralismo, le sinistre (comunisti, azionisti, socialisti) erano favorevoli al monocameralismo. Per Dossetti, invece, il «bicameralismo» rappresentava un «garantismo eccessivo». Secondo lo statista democristiano, è stata la «paura dell'altro» a bloccare un accordo in favore di una Camera delle Regioni. Lo ha ribadito in un suo studio del 1983 Sergio Mattarella, che ha parlato di «risultato quasi accidentale di una serie di veti incrociati, […] sicché abbiamo un Parlamento che è strutturalmente bicamerale, ma che funzionalmente è più vicino al modello unicamerale» (4).

Il bicameralismo perfetto — che era funzionale nel periodo in cui i partiti erano forti e dettavano l'agenda al Parlamento — è comunque rimasto un *unicum* in Europa. Il suo superamento, insieme allo sganciamento del Senato dal rapporto di fiducia al Governo, permetterà di creare una Camera politica basata sulla dialettica tra maggioranza e minoranza, come dimostra l'esperienza delle democrazie moderne più avanzate (Francia, Inghilterra, Spagna, Germania e Usa) (5).

Nel nuovo assetto configurato dalla riforma, Camera e Senato avranno poteri diversi. La Camera voterà la fiducia al Governo e le leggi ordinarie — evitando maggioranze diverse, che bloccano, come in queste ultime legislature, l'operato del Governo —, mentre il Senato rappresenterà le istituzioni territoriali e concorrerà all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato e l'Unione Europea (Ue).

Questa riforma affida alla Camera la forma di Governo e al Senato, come in Spagna e in Germania, la forma di Stato e la composizione della morfologia del Paese. Il nuovo Senato, definito dalla dottrina «federatore», sarà la cerniera tra le autonomie locali, lo Stato e l'Ue, in modo da recepire e attuare i circa 10.000 atti normativi comunitari e gestire i fondi europei, spesso utilizzati male (6). Avrà anche un ruolo propulsivo nel «produrre» diritto comunitario e ispirare il Governo a proporre nuove leggi per l'Europa. Sono ridefinite le sue funzioni di controllo: valuterà le politiche pubbliche e le pubbliche amministrazioni; verificherà l'attuazione delle leggi dello Stato, formulerà pareri sulle nomine del Governo. La doppia approvazione delle leggi rimarrà per disciplinare le materie più importanti, come le leggi di revisione costituzionale, la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, la legislazione elettorale, gli organi di Governo e le funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane.

Il nuovo «Senato dei 100» sarà composto da 74 consiglieri regionali, 21 sindaci e 5 componenti nominati dal Presidente della Repubblica. La loro carica durerà sette anni, mentre rimarranno senatori a vita gli ex Presidenti della Repubblica. La riforma conserva l'immunità parlamentare attenuata per i senatori nell'esercizio delle loro funzioni (7), ma una nuova legge elettorale dovrà stabilire le regole di elezione dei consiglieri-senatori.

Altri punti qualificanti della riforma

Dal 1948 al 2012 le leggi di revisione costituzionale sono state quindici. Quest'ultima riforma recepisce anche l'esigenza di tagliare alcune spese. L'indennità dei senatori sarà a carico dei Consigli regionali e dei Comuni da cui proverranno i sindaci eletti (8). Dalla Carta sono soppresse le Province: la Repubblica, infatti, sarà costituita dai Comuni, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. Tuttavia, quelle che venivano chiamate «Province» potrebbero rimanere come «Enti di area vasta» voluti dalle Regioni, dove sarà necessario. Per questo il nuovo Senato diventerà l'organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali. La riforma prevede la soppressione del Cnel, composto da 64 consiglieri e da un presidente.

Le materie concorrenti tra Stato e Regioni che in questi anni hanno contribuito a bloccare il lavoro della Corte Costituzionale, chiamata a dirimere i conflitti tra Stato e Regioni, sono state restituite allo Stato secondo quanto la Corte ha stabilito in questi ultimi anni. Per esempio, saranno di competenza dello Stato la gestione delle reti di trasporto, i porti e aeroporti civili e la distribuzione di energia. Viene anche introdotta una «clausola di supremazia» per le leggi dello Stato nel campo riservato alle Regioni, se sono volte a difendere l'interesse generale.

Il procedimento legislativo è stato snellito: le leggi verranno approvate dalla Camera, entro 10 giorni, su richiesta di un terzo dei componenti; il Senato potrà esaminarle e, nei 30 giorni successivi, proporre modifiche su cui la Camera si pronuncerà in via definitiva. È previsto il «voto a data certa», entro 70 giorni, per i provvedimenti che il Governo ritenga essenziali per adempiere al suo programma di governo sul quale ha ricevuto il voto del corpo elettorale (9).

Per l'elezione del Presidente della Repubblica si prevede un *quorum* più alto (10). Se per una proposta di legge vengono raccolte più di 800.000 firme, la riforma prevede una sorta di premio per il referendum: il *quorum* sarà calcolato sulla metà dei votanti delle ultime politiche. Viene introdotto il referendum propositivo e di indirizzo per la partecipazione dei cittadini alla «determinazione delle politiche pubbliche» (11). Mentre le firme per presentare un disegno di legge passano da 50.000 a 150.000, i regolamenti della Camera dovranno indicare tempi certi per l'esame in assemblea.

La riforma presenta anche punti che avrebbero potuto essere meglio precisati o previsti. Si nota l'assenza delle Regioni a statuto speciale, che sembrano sempre meno giustificate non solo nei costi, ma anche nelle discipline sulle quali legiferano. I *quorum* scelti dal settimo scrutinio nell'elezione del Presidente della Repubblica per evitare il rischio che venga eletto dalla sola maggioranza comportano però il pericolo opposto, cioè che l'elezione si blocchi, tenendo anche conto delle lezioni di questo inizio legislatura; invece, si poteva prevedere la maggioranza assoluta dei componenti dopo un certo numero di votazioni. Il ruolo della Corte avrebbe potuto essere meglio precisato come importante contrappeso al Parlamento, e sarebbe stato forse utile affidare ai giudici costituzionali il controllo delle elezioni, con la verifica dei poteri, come avviene in molte democrazie avanzate.

In generale, il testo rimane una bussola di orientamento che posiziona l'Ordinamento sull'asse maggioranza e opposizione - nello spirito dei referendum degli anni Novanta - e sul rapporto tra eletti ed elettori. Per la prima volta viene riconosciuto in Costituzione uno statuto per le opposizioni e sarà possibile distinguere l'operato del Governo dalle opposizioni, che avranno dignità di «Governo di attesa» come nei modelli di matrice anglosassone.

Sul piano tecnico il testo è a «fattispecie aperta», paragonabile a una struttura che dovrà essere arricchita e impreziosita, oltre che dalle leggi di attuazione, *in primis* dai regolamenti parlamentari. Saranno questi ultimi a precisare se e come i Presidenti delle Regioni parteciperanno al nuovo Senato, se e come saranno formati i gruppi parlamentari, come sarà organizzato lo statuto delle opposizioni, come il Senato organizzerà il controllo ecc. E ancora: come regolare il conflitto di assegnazione di una legge tra i Presidenti di Camera e Senato; come organizzare le strutture burocratiche. Infine, nel nuovo art. 97 compare per la prima volta nella Costituzione la parola «trasparenza»12.

Un voto sulla Costituzione

Appena dopo il voto, il presidente Renzi ha ribadito che «nel merito non possono esserci argomenti: come si fa a dire no al taglio dei parlamentari? O alla chiarezza tra Stato e Regioni? Alla riduzione del numero dei politici e dei loro stipendi?». La posizione è ragionevole e condivisibile, ma, oltre al merito, vanno approfonditi i contenuti che animeranno lo spirito della riforma e il metodo che aiuterà il nuovo dettato costituzionale a essere condiviso.

Com'è noto, la legge costituzionale approvata dal Parlamento sarà sottoposta al voto del referendum confermativo di ottobre. L'appuntamento referendario è l'occasione per rifondare intorno alla Costituzione la cultura politica del Paese. Non si tratta di un voto favorevole o contrario al Governo, ma di qualcosa di più e di diverso, che riguarda l'identità della democrazia che i media e le parti sociali faticano ad affermare come la cultura costituzionale nel dibattito pubblico. Certo, a livello politico il voto avrà conseguenze sul Governo. Tuttavia è prioritario chiedersi: cosa deve essere una Costituzione?

Per i padri costituenti, una Carta costituzionale vive attraverso uno spirito condiviso e un'identità di appartenenza: si tratta di una «norma fondamentale di garanzia» in grado di essere «ispiratrice» e «limite» nei confronti delle scelte politiche e delle «aperture» alle nuove regole sociali. Furono i costituenti democristiani, comunisti e socialisti della I Sottocommissione che, dopo aver elaborato la parte dei princìpi fondamentali, concepirono la Costituzione come «programma» politico che poteva essere modificato, ma non snaturato. L'alternativa che avrebbero preferito i liberali, i piccoli partiti di centro, le destre e il Partito Socialista dei lavoratori italiani (Psli), era considerarla una «cornice» di una precisa visione giuridica. Lo ha ribadito anche uno degli ultimi padri costituenti, Oscar Luigi Scalfaro: «La Carta Costituzionale non è intoccabile, e lo dico nella mia responsabilità di Presidente dell'Associazione di Difesa della Carta. L'importante è che ogni modifica abbia, da parte del Parlamento, un'approvazione che coinvolga largamente le forze dell'opposizione e che sia sempre e soprattutto a servizio e a utilità del popolo italiano» (13).

Partiamo da qui: la riforma è di utilità del popolo italiano? Ha coinvolto le opposizioni? Davanti a questo testo rimangono inviolati i princìpi e i diritti fondamentali della prima parte della Costituzione; ad essere riformata è invece l'ingegneria costituzionale della seconda parte. Se si paragona il sistema al motore di una macchina, questa è il funzionamento «tecnico» di una democrazia che attiene alla forma di governo, alle garanzie, ai controlli e ai rapporti tra i livelli di governo. Si tratta di una parte tutt'altro che neutra, che però va considerata come l'ennesimo tentativo di sviluppo del dettato costituzionale nel tempo.

Certo, le ragioni partitiche che dividono rischiano di prevalere sulle ragioni culturali e costituzionali, che possono invece unire. Questo è, per esempio, il caso di Forza Italia, che aveva sostenuto la riforma per poi sottrarre il suo appoggio negli ultimi mesi, per una scelta politica.

Anche 56 autorevoli costituzionalisti, tra i quali Antonio Baldassarre, Ugo De Siervo, Gian Maria Flick, Fulco Lanchester, Valerio Onida, Gustavo Zagrebelsky, hanno sottoscritto un appello per il No (14). Altri costituzionalisti, come Giuliano Amato, Sabino Cassese, Franco Pizzetti, Franco Bassanini, Stefano Ceccanti, Marco Olivetti, Francesco Clementi, e più in generale una larga maggioranza dei componenti della Commissione di esperti nominata dal Governo Letta, a vario modo appoggiano la riforma. La sfida dovrebbe giocarsi sul piano scientifico e non politico, per confrontarsi serenamente sulle luci e le ombre della riforma (15).

Lo stesso mondo politico è diviso: parte del Centro-destra e il Movimento 5 Stelle non appoggeranno la riforma, mentre la minoranza interna al Pd di Bersani e Cuperlo ha scelto di votarla condizionando l'appoggio al referendum al miglioramento della legge elettorale (16). Si sono anche costituiti un comitato per il No e uno per il Sì che animeranno il dibattito verso il referendum.

Enrico Letta ha invece dichiarato di appoggiare la riforma, così come Giorgio Napolitano, che il 22 aprile 2013, di fronte alle Camere riunite, il giorno del suo secondo insediamento, ricordò come le riforme fossero necessarie e non più eludibili.

Anche il presidente della Bce, Mario Draghi, durante il *World Economic Forum* a Davos, ha richiamato l'importanza di queste: «Sono i governi che devono fare le riforme tenendo conto del momento economico».

Infine, il presidente della Repubblica Sergio Mattarella, nel suo discorso alla *Columbia University*, a New York, l'11 febbraio scorso, come garante della Costituzione si è mostrato attento al lavoro delle riforme, che ha spiegato così: «Dopo anni di dibattito il Parlamento sta per approvare un'importante riforma della Costituzione, che trasforma il ruolo del Senato da seconda Camera politica - con le medesime attribuzioni della Camera dei Deputati - in Assemblea rappresentativa delle Regioni e dei poteri locali».

Criteri di discernimento davanti alla riforma

Per votare a favore o contro la riforma, va anzitutto compresa la logica referendaria: l'elettore è chiamato a dare un giudizio sintetico e globale, avendo presente il testo vigente (quello che sarebbe confermato in caso di successo del No) e quello approvato dalla riforma Boschi, che sarebbe modificato dal Sì. Il giudizio sintetico e complessivo risulta non tanto dalla somma di dettagli, ma dalla valutazione della coerenza d'insieme nella volontà di ridurre i problemi esistenti. L'uno o l'altro giudizio non negherà la ragionevolezza della tesi opposta. Sarà piuttosto un parere favorevole o contrario sulle innovazioni del testo: la composizione, i poteri e la missione del nuovo Senato, il nuovo equilibrio tra Governo e Parlamento, il permanere di una forma di governo parlamentare che mantiene le garanzie volute nel 1948, a partire da quelle attribuite al Capo dello Stato e alla Magistratura.

Proprio perché la sovranità parlamentare e la sovranità popolare non sono in antitesi ma coincidono nell'istituzione del Parlamento, il voto del referendum (che non richiede *quorum*) serve

per verificare se i cittadini concordano sulla scelta del Parlamento nel revisionare la Costituzione; in questo caso se sia opportuno aggiornare la «meccanica costituzionale», lasciando intatti i valori, i princìpi e l'identità della forma di governo parlamentare italiana.

Il secondo criterio di discernimento riguarda la coerenza e lo «sviluppo» costituzionale. Secondo questo spirito, occorre valutare se le innovazioni proposte si muovono dentro un disegno di sviluppo e di adeguamento ai tempi oppure di inopportuna demolizione del testo precedente. Anche il nuovo testo dovrà essere in grado di accompagnare lo sviluppo del Paese a ritrovarsi intorno ai princìpi della Costituzione secondo la tradizione del cattolicesimo democratico che l'ha originata.

Un Senato espressione delle autonomie esisteva già nel pensiero di molti costituenti cattolici e laici, e la sua necessità è stata ribadita anche dalla riforma, incompleta, del Titolo V del 2001.

Il progressivo indebolimento dei partiti nel tradurre il consenso in potere e responsabilità per la formazione dei governi ha portato il sistema - sin dal referendum elettorale del 1993 - a evolvere verso quella legittimazione diretta dei Governi su cui si era tanto speso Roberto Ruffilli.

Rimane all'orizzonte, come ulteriore elemento di riflessione, il discorso del 21 dicembre 2015 del presidente Mattarella alle alte cariche dello Stato sugli effetti di un'eventuale mancata conclusione della transizione istituzionale italiana: «Il Parlamento è impegnato in un'ampia riforma della seconda parte della Costituzione, che mira a concludere la lunga transizione avviata da un quarto di secolo, e purtroppo segnata da intese mancate e tentativi falliti. Non posso che augurarmi - come ho detto nel discorso di insediamento - che questo processo giunga a compimento in questa legislatura. Da parte mia, non entro nel merito di scelte che appartengono alla sovranità del Parlamento e che, stando agli auspici formulati da ogni parte politica, saranno poi sottoposte a referendum popolare. Osservo soltanto che il senso di incompiutezza rischierebbe di produrre ulteriori incertezze e conflitti, oltre ad alimentare sfiducia, all'interno verso l'intera politica e all'esterno verso la capacità del Paese di superare gli ostacoli che pure si è proposto esplicitamente di rimuovere» (17).

Il terzo criterio di discernimento è l'attenzione al merito, che va oltre le personalizzazioni e le strumentalizzazioni politiche del testo. L'elettorato è chiamato a pronunciarsi sul dettato, certamente non neutro, per approvarlo o bocciarlo, e sulle soluzioni in esso contenute. Da questo punto di vista, il testo, al di là del voto finale, non ha una stretta connotazione politico-partitica, ma è il compromesso possibile di elaborazioni politiche diverse, sia per i vari emendamenti che ha recepito sia per l'eredità lasciata dalla Commissione di esperti del Governo Letta.

Non si farà fatica, seguendo il primato del merito, a provare perplessità non già sulle direttrici di fondo di una riforma per molti aspetti matura da anni, che potranno ispirare ulteriori modifiche incrementali negli anni a venire, ma sui singoli aspetti. Tuttavia, rispetto a tali puntuali perplessità, va segnalato che una moderna cultura della «manutenzione costituzionale», senza banalizzare l'importante scelta della revisione, non sacralizza tutte le soluzioni adottate e può comunque consentire, in caso di auspicabile successo del referendum, successive modifiche migliorative che tengano conto delle critiche più motivate.

* * *

Come ogni riforma che fissa nuove regole, il gioco dipende dalla qualità dei suoi giocatori. Su questo versante non è data alcuna garanzia, al di fuori di un alto spirito civico di ritorno alla politica ispirata dai princìpi costituzionali e da una seria responsabilità di costruzione del bene comune. È ciò che ha ribadito con fermezza il Presidente della Repubblica: «Qualunque riforma si riesca a realizzare, la democrazia assumerà le modalità concrete che gli attori le daranno, con il loro senso dello Stato, con l'etica della loro azione, con quanto di partecipazione dei cittadini riusciranno a promuovere» (18).

NOTE

1. Il progetto di riforma originario (A.S. 1429) è stato presentato dal presidente del Consiglio, Matteo Renzi, e dal ministro per le Riforme istituzionali, Maria Elena Boschi. In sede parlamentare però ha subìto una ulteriore modifica soprattutto grazie al lavoro dei relatori al Senato, Anna Finocchiaro (Pd) e Roberto Calderoli (Lega Nord). Gli emendamenti approvati hanno cambiato 27 dei 43 articoli proposti dal Governo. Alla Camera il testo ha subìto una ulteriore modifica. Questo testo dell'ottobre 2015 è diventato il testo definitivo ed è stato approvato l'11 gennaio 2016 alla Camera, il 20 gennaio al Senato, e infine alla Camera il 12 aprile 2016.
2. Si veda l'approfondimento del Servizio studi della Camera in http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/ac0500p.pdf
3. Cfr F. Occhetta, «Le proposte di riforma della Costituzione», in *Civ. Catt*. 2013 IV 250-260.333
4. S. Mattarella, «Il bicameralismo», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1983, 1162. Il Senato, nato «inutile doppione» — così viene definito negli anni Settanta da Mortati —, è il frutto di un accordo politico che includeva il collegio uninominale, ma che lo rendeva poi solo apparente, con la soglia del 65% richiesta al più votato perché funzionasse davvero all'inglese; in mancanza di tale *quorum*, quasi ovunque il sistema finiva col diventare proporzionale, in modo analogo a quello della Camera. Da quando il referendum del 1993 ha eliminato il *quorum* del 65%, il Senato ha perso anche questo elemento dell'identità originaria pensata dai costituenti.
5. Cfr F. Occhetta, «La riforma del Senato», in *Civ. Catt*. 2014 II 227-237.
6. Per approfondire l'argomento, cfr F. Clementi, «Il nuovo Senato sia "hub" del controllo», in *Il Sole 24 Ore*, 12 aprile 2014, 8; Id. «Non un senato "federale" sul disegno di legge di riforma costituzionale del governo Renzi, ma un senato "federatore". Prime note», 16 aprile 2014, in www.federalismi.it
7. Se, per esempio, un senatore consigliere regionale favorisce qualcuno nell'esercizio delle sue funzioni di consigliere, non potrà godere dell'immunità.
8. Rimarranno comunque da pagare il vitalizio degli ex senatori e da gestire la struttura di Palazzo Madama e i circa 800 dipendenti, che verranno in parte ricollocati.
9. Sono escluse le leggi bicamerali, quelle elettorali e la ratifica dei trattati internazionali.
10. Per le prime tre votazioni sarà necessaria una maggioranza dei 2/3 dei componenti dell'assemblea riunita in seduta comune; dal quarto scrutinio sarà necessaria la maggioranza dei 3/5 dei componenti; a partire dal settimo scrutinio, sarà necessario il voto dei 3/5 dei votanti, che in realtà non differisce da quello dei componenti, perché nella prassi consolidata tutti partecipano al voto.
11. Le condizioni e gli effetti del referendum devono essere ancora stabiliti da una legge costituzionale, mentre le modalità attuative dovranno essere previste da una legge ordinaria.
12. Cfr S. Ceccanti, *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima. Verso il referendum costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2016.
13. Nella prefazione al volume: F. Occhetta, *Le radici della democrazia. I princìpi della Costituzione nel dibattito tra gesuiti e costituenti cattolici*, Milano, Jaca Book, 2012, 12.
14. Gli oppositori della riforma contestano il metodo: anzitutto perché essa è stata proposta dal Governo, e per il nesso con la legge elettorale che introduce nell'Ordinamento una logica maggioritaria.
15. Nei due seguenti portali è possibile approfondire le ragioni pro e contro la riforma nel dibattito tra costituzionalisti: www.forumcostituzionale.it/ e www. federalismi.it nella voce «Riforma costituzionale».
16. Si tratta del c.d. *Italicum*, legge 52/2015, che sarà applicabile alla Camera dal 1° luglio 2016.338
17. S. Mattarella, *Intervento* alla Cerimonia per lo scambio degli auguri di fine anno con i Rappresentanti delle Istituzioni, delle Forze politiche e della Società civile, 21 dicembre 2015, in www.quirinale.it 340 341
18. Ivi.

La riforma costituzionale: un'occasione unica

Alfredo Bazoli

Credo che per meglio apprezzare il senso e il significato della riforma costituzionale in via di approvazione, e che andrà al referendum in ottobre, sia opportuno partire da qualche considerazione preliminare, e in particolare da una valutazione delle convulse vicende politiche che abbiamo vissuto negli ultimi anni. A partire da quel mese di marzo del 2013 che rappresenta, a mio avviso, l'apice della più grave crisi politica, istituzionale ed economica del nostro recente passato. Non stiamo parlando di un'era geologica, ma solo di pochi anni fa, eppure vale la pena di soffermarsi un momento sul clima di allora.

Il Paese viveva già da tempo una condizione di evidente declino economico, che almeno dal 2008 aveva assunto le caratteristiche di una recessione conclamata, ma la cui origine era in realtà da retrodatare di parecchi anni. Vi sono alcuni dati piuttosto impressionanti, a supporto di queste valutazioni, che testimoniano come nel periodo tra il 2000 e il 2011, dunque per tutti gli anni 2000 e fino a ben dopo l'inizio della recessione, l'Italia si colloca al terzultimo posto tra 158 economie mondiali monitorate per crescita del Prodotto interno lordo.
Questi dati ci dicono anche che durante la crisi, che ufficialmente è finita solo l'anno scorso con l'uscita del Paese dalla recessione, il Pil si è ridotto ai valori del 1996, la produzione industriale è crollata del 25%, i disoccupati e i poveri sono raddoppiati.
Dunque il Paese si trovava già, tre anni fa, fiaccato da una situazione economica davvero preoccupante, da una crisi senza precedenti, da una perdita continua e inarrestabile di competitività, di produzione, di posti di lavoro. Ed era minato da una perdita di fiducia nella politica e nelle istituzioni che trovava robuste ragioni da ultimo nella inettitudine del Governo Berlusconi, e aveva trovato legittimo sfogo nello strepitoso consenso che, alle elezioni di febbraio, aveva raccolto un movimento di protesta che si presentava per la prima volta alle elezioni, il Movimento 5 stelle. Tale consenso, inaspettato in quelle dimensioni, aveva consegnato al Paese – grazie anche ad una legge elettorale irragionevole e sballata, oltre che incostituzionale come avrebbe sancito la corte di lì a poco – un parlamento di fatto ingovernabile. Una maggioranza ampia per il PD alla Camera, peraltro frutto dello smisurato premio assicurato da quella assurda legge elettorale, ma una fotografia piuttosto fedele della tripartizione dei voti tra centro-sinistra, centro-destra e M5S al Senato, con conseguente apparente impossibilità di trovare una maggioranza parlamentare a sostegno di un governo.
Non solo però, poiché a quella obiettiva difficoltà politica si sovrapponeva l'incertezza istituzionale legata alla imminente scadenza del mandato di Napolitano, e dunque la necessità di eleggere un nuovo Presidente.
In quel frangente, uscito dalle urne con le ossa rotte, quanto meno rispetto alle aspettative della vigilia, il Partito democratico era riuscito nell'intento di complicare ancor più la crisi politica e istituzionale, bruciando uno dopo l'altro due candidati al Quirinale, nello sgomento dell'opinione pubblica, italiana e non solo.
Ricordo bene quei giorni drammatici, dopo l'affondamento di Romano Prodi, le lacerazioni interne al PD, la sensazione che si fosse perduta ogni capacità di guida, che il Paese fosse allo sbando, con Grillo che minacciava di venire a Roma alla testa dei suoi a circondare il Parlamento.
La via di uscita da quello stallo pericoloso venne individuata in quelle ore difficili, e credo non si potesse fare altrimenti, supplicando il Presidente uscente di rompere una prassi consolidata e di venir meno ad un suo impegno dando la disponibilità ad un secondo mandato. Si credeva in questo modo che la crisi politica potesse essere gestita da una mano esperta che già aveva retto il timone nella tempesta che aveva obbligato Berlusconi, poco più di un anno prima, alle dimissioni.
Napolitano accettò a due condizioni: la prima, resa esplicita nel bellissimo discorso di insediamento, che la politica si facesse carico per intero della propria responsabilità, tanto più alta

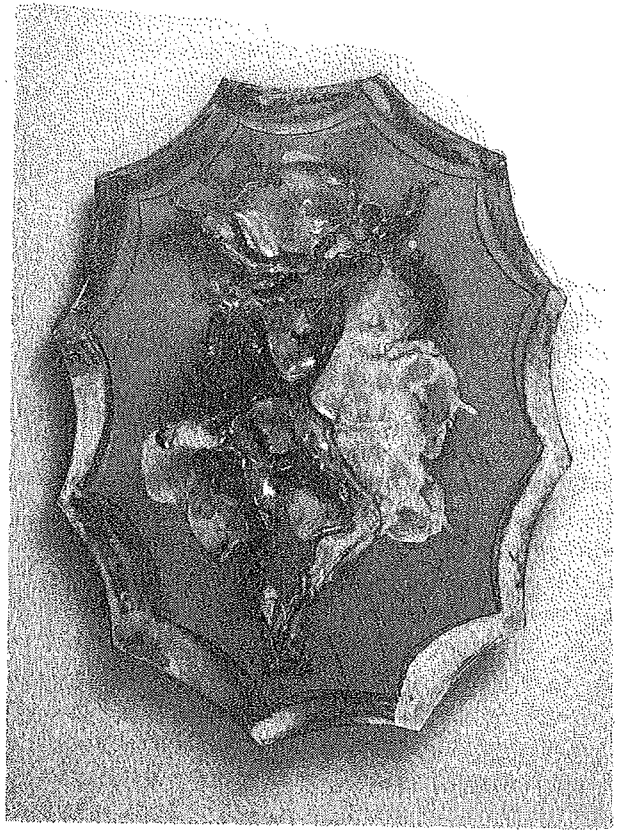
e gravosa in ragione della crisi in atto, la seconda, implicita e non dichiarata, che il suo impegno sarebbe stato a termine.
Si avviò lì, in quel modo rocambolesco, il percorso che ci ha portato fino a qui.
Un tragitto complicatissimo, pieno di ostacoli e trappole, originato da una presa coscienza, da una resipiscenza di responsabilità, da un sussulto di dignità della politica.
Resistemmo allora ad un vento che soffiava forte nell'opinione pubblica, nei *media*, sui *social network*, nei circoli di partito, che invocava il ritorno alle urne immediato, chi per evitare di sedersi al tavolo con gli avversari, chi per una rivincita, chi per un supplemento di verifica, chi per una conferma. Un esito che io credo avrebbe avvitato ancor più la crisi, avrebbe mostrato il fallimento estremo di una classe politica, avrebbe consegnato il paese ai rischi e alle incertezze dei populismi crescenti.
E invece, sulla scorta di un ammonimento che ci obbligò a confrontarci con la nostra responsabilità, abbandonando la strada per lo più praticata nella politica di oggi dell'opportunismo, decidemmo di provare a trasformare quella crisi drammatica in una occasione, di allargare un pertugio che si riuscì a intravedere. Perché l'unico modo per uscire da quel vicolo cieco era quello di stringere un accordo largo, il più ampio possibile, tra partiti molto diversi tra loro per impostazione, filosofia politica, natura, per dare al Paese un governo in grado di affrontare l'emergenza economica, ma anche per tentare quelle riforme di sistema che sono possibili solo mettendo insieme forze diverse e contrapposte, maggioranza e opposizione, quelle riforme tanto perseguite negli anni passati e mai conseguite. Riforme di cui quella del nostro assetto istituzionale era un perno insostituibile.
La legislatura ebbe dunque la forza di iniziare e di proseguire – nonostante le difficoltà, nonostante la sfiducia e la marea montante della reazione di rigetto dell'opinione pubblica – perché si decise di trasformare la necessità di un accordo largo per dare vita ad un governo nell'occasione imperdibile di affrontare insieme e portare a termine le riforme di sistema tanto cercate e mai raggiunte nel passato. Con questa consapevolezza, con questi obiettivi è riuscita a partire, e si è via via consolidata la legislatura.
Tanto ciò è vero che una delle prime decisioni che il neo-premier Letta, di concerto con Napolitano, assunse fu la costituzione di una Commissione formata da tutti i più autorevoli costituzionalisti italiani, che si applicasse a individuare linee di riforma istituzionale condivise, e che nel giro di qualche mese consegnò i suoi lavori al Parlamento. Quella Commissione riassunse le sue riflessioni in sei capitoli, dedicati ad altrettanti temi di riforma, che pressoché unanimemente vennero individuati come i più rilevanti e centrali per riformare

e migliorare l'assetto istituzionale del Paese: bicameralismo paritario, procedimento legislativo, titolo V, forma di governo, sistema elettorale, istituti di partecipazione popolare. Su questi punti si è dunque concentrata l'azione del Parlamento.
Inizialmente si pensò di insediare una Commissione bicamerale, che avrebbe avuto il compito di elaborare un testo condiviso, da sottoporre poi all'assemblea per l'approvazione.
Un iter che incontrò fin da subito le resistenze di molti dei costituzionalisti che oggi si scagliano anche contro la proposta di riforma approvata, e che invece a mio avviso avrebbe evitato alcune lacune del testo attuale, dovute proprio alla navetta della legge tra Camera e Senato che quella commissione avrebbe evitato, e che ha comportato una stratificazione di modifiche non sempre coerenti e appaganti.
Ma le ragioni di opposizione di costoro, allora come oggi, risiedono a me pare più nella difesa di una purezza originaria, di una intangibilità di fondo del testo, nell'idea che dopo la stagione costituente nessuno, tanto meno l'attuale Parlamento (e figuriamoci persone come Renzi e Boschi!), abbia una statura e levatura degna e all'altezza di interventi sul testo. Motivazioni cioè pre-giuridiche, pregiudiziali e para-politiche, che a mio avviso influenzano in modo evidente anche il giudizio ipercritico sul merito.
In ogni caso, la legge costituzionale che istituiva la commissione si arenò alla terza lettura, e venne poi abbandonata anche per l'arrivo di Renzi alla guida del PD, e poi al governo del Paese. Con la nuova *leadership* le riforme, che parevano aver subito un'irreversibile battuta d'arresto, ripresero impulso, in particolare grazie all'accordo che venne stretto con Forza Italia (il famoso Patto del Nazareno), sia sulla nuova legge elettorale, sia sull'iter e il merito della riforma costituzionale.
Si abbandonò l'idea della commissione bicamerale e si decise di utilizzare il procedimento di revisione ordinario della Costituzione, quello previsto dall'art. 138, che prevede la doppia lettura nei due rami del Parlamento.
Nei due anni che sono trascorsi da allora si è trovato un accordo molto largo, ben oltre il perimetro del centrosinistra, che ha consentito di mettere a punto una legge elettorale e un testo di riforma costituzionale sul quale i maggiori partiti di centro-sinistra e centro-destra, con l'esclusione del Movimento 5 stelle (che peraltro, per ragioni intuibili ed esclusivamente politiche, non avrebbe sottoscritto e condiviso neanche le riforme più banali e indiscutibili), hanno convenuto. Ed è solo per ragioni di tattica politica, e in particolare per la reazione di Berlusconi all'elezione di Mattarella a Presidente della Repubblica, che Forza Italia, o per meglio dire ciò che ne è rimasta dopo le numerose micro-fratture parlamentari subite, si

è alla fine sfilata.
Ricordavo prima i capitoli principali del documento finale della Commissione sulla riforma insediata a inizio legislatura poiché il testo di riforma costituzionale che abbiamo approvato già in tre letture affronta esattamente quei capitoli, quelle questioni, con l'unica eccezione della forma di governo, che non è stata toccata, e della legge elettorale, che ovviamente è stata affrontata a parte con legge ordinaria. Il Parlamento si è cioè concentrato sui temi che per unanime riconoscimento non solo della politica, ma di tutti gli studiosi, rappresentano le obiettive esigenze di aggiornamento e riforma dei nostri meccanismi istituzionali. Il tutto con alcuni obiettivi. Quelli di snellire, di semplificare i meccanismi istituzionali, di migliorare la qualità della nostra legislazione, di rendere più stabile e meno precario il nostro assetto politico, di dare più strumenti e più efficaci all'azione di governo. Detto altrimenti, tentare di dare più forza e qualità alle nostre istituzioni, e per questa via più autorevolezza e ruolo alla politica, nella idea che l'instabilità del nostro quadro politico, trasformandosi in debolezza e inettitudine dei nostri governi, non solo ha pregiudicato la capacità riformatrice degli esecutivi, non solo ha indebolito il nostro Paese nelle istituzioni sovranazionali e in particolare in Europa, ma ha finito anche per alimentare quel clima di sfiducia nei confronti della politica e delle istituzioni che oggi pare il *mainstream* prevalente, in un meccanismo perverso che toglie alla politica ogni capacità di visione e la rende sempre più asservita al conformismo.
Si è lavorato dunque, in questi due anni, grazie all'impulso del Governo, senza il quale sarebbe stato impossibile raggiungere il traguardo, su quei capisaldi di cui prima dicevo, cercando di individuare le soluzioni più equilibrate, più condivise, più ragionevoli su ciascuno di essi. E ovviamente nei diversi passaggi parlamentari, ma anche a seguito delle discussioni interne a ciascun soggetto politico che ha concorso all'approvazione, il testo ha subito evoluzioni e modifiche anche sostanziali, che a volte hanno migliorato alcuni aspetti, in altri casi hanno finito per comprometterne in qualche particolare la chiarezza.
Sulla legge elettorale si è trovato nel ballottaggio il meccanismo che ha messo d'accordo centro-sinistra e centro-destra, per conciliare le esigenze di stabilità con quelle della rappresentatività. Un ballottaggio a due tra le liste più votate, non di collegio, con un premio di maggioranza non esuberante, 340 seggi su 630, la suddivisione dell'Italia in 100 collegi di dimensioni abbastanza ridotte, il capolista bloccato e gli altri candidati eletti tramite le preferenze, con il doppio voto di genere, e una soglia bassa, il 3% dei voti, per l'accesso al riparto dei seggi. Una legge elettorale con qualche obiettiva criticità, ma di certo con alcuni pregi indiscutibili,

tra cui la certezza immediata dell'esito elettorale attraverso un meccanismo già abbondantemente sperimentato e certamente in grado di legittimare il vincitore.
Sul bicameralismo si è scelta la strada di gran lunga preferita anche dagli esperti: la trasformazione del Senato in camera delle autonomie, mantenendo il rapporto fiduciario del governo solo con la Camera dei deputati, e assegnando al Senato un compito generalmente sussidiario sul piano legislativo, salvo alcune materie tra cui quelle di revisione costituzionale e quelle in materia di decentramento e autonomie, per le quali si è mantenuto l'attuale procedimento legislativo bicamerale.
La scelta conseguente è stata quella della composizione del Senato, che si è preferito fosse formato da rappresentanti eletti nelle regioni e da pochi sindaci, per evitare che, attraverso un'elezione popolare diretta, vi fosse asimmetria tra la sua forza e composizione politica e le sue competenze.
Si è introdotto un nuovo procedimento legislativo, quello della legge a data fissa, in modo da dare all'esecutivo un nuovo strumento di attuazione del proprio indirizzo politico, e si sono disciplinati limiti più stringenti alla decretazione d'urgenza, così da metterne fine all'abuso, che ha prodotto tanti vizi anche nella qualità della tecnica legislativa.
Si è messo mano al rapporto tra Stato e regioni, per fare cessare l'enorme contenzioso istituzionale, e dare confini più chiari e limpidi tra le rispettive competenze, sia legislative sia regolamentari, che amministrative.
Si sono introdotti significativi correttivi all'istituto del referendum, alle modalità e agli effetti dell'iniziativa legislativa popolare, e tanti altri più o meno rilevanti aggiustamenti.
Ora, so bene che ciascuna delle modifiche, ciascuno dei meccanismi nuovi, ciascuno degli strumenti e delle scelte sopra sommariamente descritte si prestano a critiche, contengono qualche vizio, potevano essere scritte e impostate meglio. Non è difficile l'esercizio della critica su quanto fatto, anche perché è impossibile la virtù della perfezione.
Ma se, come io credo, occorre dare una valutazione complessiva, in certo senso politica di ciò che è stato fatto, del punto cui siamo arrivati, della posta in gioco per il nostro Paese, allora la critica, quand'anche puntuale, ben argomentata e condivisibile su singoli punti e questioni, deve a mio avviso recedere, e occorre riconoscere che oggi, in modo totalmente insperato se si guarda a quella crisi acuta che abbiamo vissuto a inizio legislatura, abbiamo davanti a noi un'occasione unica. Siamo arrivati in fondo ad un percorso straordinariamente difficile e complesso, e abbiamo la possibilità, mai così vicina prima d'ora, di rinnovare il nostro assetto istituzionale secondo linee direttrici ampiamente condivise, secondo un modello complessivamente equilibrato, non dirompente, che non velleitariamente

può consentire un grande passo in avanti nella direzione di quegli obiettivi di semplificazione e stabilizzazione del nostro assetto politico e istituzionale tanto necessari al Paese.
Certo, ci siamo assunti una grande responsabilità quando abbiamo intrapreso questo percorso, sappiamo che scelte così impegnative e gravose non sono prive di rischi e azzardi, ed è legittimo, io direi perfino doveroso, avere dubbi quando si affrontano materie così delicate come la riforma dei meccanismi istituzionali, la riforma della Carta fondamentale. Ma non era e non è, io credo, il tempo della timidezza, occorre essere pari alla crisi che abbiamo attraversato.
Una volta approvata in quarta lettura la riforma, consegneremo nelle mani degli italiani la responsabilità che ci siamo assunti. E io sono fiducioso che sapranno fare la scelta giusta nell'interesse del Paese, consapevoli che se fallisce anche questo tentativo, se sprechiamo anche questa occasione, la porta delle riforme si richiuderà per molto tempo a venire.



La riforma costituzionale alla prova del referendum

Mario Gorlani

A dispetto dei toni apocalittici dei più accaniti oppositori del progetto di revisione costituzionale che sta per essere approvato in via definitiva dal Parlamento e sottoposto a referendum nel prossimo autunno, non ritengo che ci si trovi di fronte ad una riforma eversiva o ad uno stravolgimento dei principi della nostra Costituzione, ma più semplicemente ad un testo meritevole di alcune osservazioni critiche o, sotto altra angolazione, ad un'occasione sprecata, che difficilmente risolverà i problemi di efficienza che si è proposta di affrontare e che ne creerà presumibilmente di nuovi.

Dico subito che non mi schiero tra i conservatori costituzionali. Sono convinto, infatti, che una riforma della nostra Carta fondamentale sia necessaria, così come sono convinto che il progetto di riforma di cui discutiamo coinvolga parti della Costituzione sulla cui revisione il consenso é ampio, su alcuni aspetti addirittura unanime: il superamento del bicameralismo perfetto, una miglior definizione del riparto di competenze tra Stato e Regioni, una più rigorosa limitazione dell'utilizzo del decreto-legge, l'abolizione del CNEL. Il merito della proposta, nella sua impostazione complessiva, è di non

avere voluto riscrivere integralmente la seconda parte della Costituzione – come aveva tentato di fare a riforma del 2005-2006, poi sconfitta nel referendum confermativo del 25 giugno 2006 – ma di essersi concentrata solo sugli aspetti che richiedevano pacificamente un intervento per migliorare la funzionalità delle nostre istituzioni.
Che una riforma fosse necessaria lo aveva ricordato con forza anche il presidente Napolitano nell'aprile 2013, nel discorso pronunciato innanzi alle Camere in seduta comune dopo la sua rielezione, quando criticò duramente il Parlamento per la sua incapacità di trovare un accordo almeno sulla revisione di una legge elettorale, come il "Porcellum", da tutti riconosciuta pessima e ciononostante ancora in vigore per miseri calcoli contingenti di alcune forze politiche, e che soltanto una sentenza della Corte costituzionale – la n. 1 del 2014 – ha finalmente cancellato.
Si aggiunga che la paralisi del Parlamento, a seguito dei risultati del voto del febbraio 2013, per un verso imponeva di per sé la revisione della legge elettorale e del bicameralismo perfetto e, per altro verso, data la precarietà e la non autosufficienza di qualsiasi maggioranza al Senato, costringeva le forze politiche a dialogare per giungere a risultati condivisi.
Insomma, c'erano (e ci sono) tutte le condizioni perché questo Parlamento potesse operare positivamente sulla strada delle riforme; la stessa dichiarazione di incostituzionalità della legge elettorale – e, in particolare, la dichiarazione di illegittimità costituzionale del premio di maggioranza – se, da un lato, ha messo in discussione la legittimazione delle Camere ad un impegno tanto rilevante quale quello della riforma della Costituzione, dall'altro lato, però, ha reso ancora più evidente l'urgenza delle riforme, in un "pantano" politico che mette a rischio non solo la governabilità, ma la tenuta stessa delle istituzioni.

Il testo finale a cui è approdato il Parlamento, però, non convince.
Innanzitutto per una questione di metodo. Il Governo Renzi ha investito molto, politicamente, sulla riforma costituzionale, tanto da legare in termini espliciti la sua permanenza in carica all'esito favorevole del referendum confermativo; ma la revisione della Carta fondamentale non è, né deve essere, espressione dell'indirizzo di governo, ma di un consenso trasversale maturato dalle forze politiche in Parlamento.
Non solo. La riforma è stata approvata al Senato da una maggioranza "raccogliticcia": nata da un accordo con Forza Italia – il cosiddetto Patto del Nazareno –, ha poi proseguito il suo cammino sorretta soltanto dalla volontà del Governo, costretto a cercare i numeri per la sua approvazione tra gruppi parlamentari di transfughi dai partiti d'origine. Si dirà che proprio la ricerca di un ampio consenso trasversale sulle riforme ha sin qui reso

impossibile qualsiasi riforma, perché nell'ottica delle forze parlamentari ha sempre prevalso un tatticismo esasperato, anziché una visione di lungo periodo; ma è altrettanto vero che le due grandi riforme costituzionali recenti approvate a colpi di maggioranza e successivamente sottoposte a referendum, pur con esiti opposti, hanno entrambe mostrato i loro limiti: la prima – quella del 2001 – dando vita ad un riparto di competenze tra Stato e Regioni inadeguato e fonte di un contenzioso infinito innanzi alla Corte costituzionale; la seconda – quella del 2005-2006 – bocciata addirittura dagli elettori nel referendum confermativo e perciò mai entrata in vigore.
In altre parole, il "modo" in cui si giunge ad una riforma costituzionale non è irrilevante, destinato ad essere "sanato" dal successivo voto popolare del referendum, ma investe la stessa "credibilità" della Carta costituzionale e, quindi, la sua efficacia.

Nel merito, l'obiettivo principale e dichiarato della riforma è la revisione del bicameralismo paritario. Una Camera dei deputati e un Senato della Repubblica impegnati in funzioni identiche, ed eletti con meccanismi di rappresentanza sostanzialmente uguali, comportano un appesantimento dell'iter legislativo, occasione, spesso, non tanto di un miglioramento della qualità del testo della legge in gestazione ma, al contrario, di compromessi al ribasso; per altro verso, il bicameralismo paritario, specialmente negli ultimi anni, si è rivelato un'incognita sempre più pesante sulla possibilità stessa di esprimere una maggioranza e un governo stabili. La necessità infatti di ricorrere alla fiducia di entrambi i rami del Parlamento, unita al fatto che i risultati elettorali recenti hanno reso sempre più precaria, specialmente al Senato, la formazione di una maggioranza, hanno messo in luce ciò che per anni è stato oscurato da un contesto politico meno incerto: ovvero che con due Camere che danno la fiducia al Governo il rischio che non sia possibile formare una maggioranza si moltiplica e diventa per molti versi inevitabile, alla luce della frammentazione del sistema politico.
Insomma, un bicameralismo perfetto era ed è un fattore non più sostenibile. Su questo la riforma ha giustamente puntato e questo è il principale argomento a difesa dell'impostazione complessiva. Non è un caso che, sulla revisione del bicameralismo perfetto, nessuno abbia sollevato serie obiezioni. Ma, come ha scritto Lorenza Carlassare, la vera difficoltà sorge quando si passa dalla scelta astratta alle soluzioni concrete, perché i modelli possibili di bicameralismo asimmetrico o differenziato sono moltissimi, e il rischio concreto è che, prendendo un po' dall'uno un po' dall'altro, si appronti una soluzione "pasticciata".
Le riserve maggiori si appuntano sui criteri di rappresentanza del Senato, che sarà composto da 21 sindaci –

uno per ciascuna Regione e Provincia autonoma – 74 consiglieri regionali e 5 senatori nominati dal Capo dello Stato per 7 anni (oltre agli ex-presidenti della Repubblica). Si tratta di una composizione eterogenea che – anche per l'esiguità della rappresentanza di 10 Regioni su 20, che avranno soltanto due senatori, di cui uno espressione della minoranza – darà vita ad una seconda Camera che non potrà essere la reale espressione delle istituzioni regionali, dotata di poteri necessari per realizzare un vero dialogo e confronto fra rappresentanza nazionale e rappresentanze regionali sui temi che le coinvolgono, ma un organo debole e poco influente sul processo legislativo nazionale.
Sulla composizione del Senato e sui meccanismi della sua elezione si è consumato in Parlamento e anche all'interno dello stesso Partito democratico lo scontro più aspro della riforma. La richiesta che proveniva dalla minoranza democratica prevedeva una forma di elezione diretta dei senatori, sul presupposto che non fosse compatibile con i principi costituzionali un Senato partecipe della funzione legislativa, ma non espressione diretta della sovranità popolare. La battaglia ha invece inspiegabilmente trascurato ciò che a mio avviso sarebbe stato indispensabile, ovvero una rappresentanza omogenea (ed esclusiva) del livello regionale, che desse alle Regioni una sede e strumenti adeguati per interagire con lo Stato nelle scelte legislative suscettibili di incidere sulla loro autonomia. Ne è uscita una norma astrusa – l'art. 57 Cost. – frutto della stratificazione di criteri di composizione ed elezione del Senato diversi e tra loro finanche incompatibili, che, per una evidente eterogenesi dei fini, rischia di comportare l'effetto di un Senato ai margini del processo legislativo oltre che delle dinamiche politiche e istituzionali.
L'art. 70 Cost., inoltre, prevede diverse tipologie di procedimenti legislativi – bicamerali, monocamerali con richiesta semplice di riesame da parte della seconda Camera, monocamerali con richiesta rinforzata di riesame – che non solo potranno generare incertezze e conflitti ma che, soprattutto, escludono il Senato dal procedimento di approvazione di molte delle leggi più significative per l'assetto regionalistico.
E tutto questo lasciando sullo sfondo un aspetto nient'affatto secondario: i senatori – a parte i 5 di nomina presidenziale – saranno tutti con doppio incarico, ovvero dovranno essere consiglieri regionali o sindaci oltre che senatori.
Il tempo per esercitare entrambe le funzioni sarà inevitabilmente esiguo, anche perché la carica senatoriale non sarà remunerata. Insomma, mancando una visione chiara di quello che si sarebbe voluto fare della seconda Camera – e coincidendo la revisione del Senato con una fase di riflusso dell'autonomia regionale – il Senato del futuro è destinato a diventare, presumibilmente, un organo sostanzialmente irrilevante.

Questo ci porta ad una seconda osservazione sulla riforma costituzionale e, insieme, sulla riforma elettorale. A seguito della dichiarazione di incostituzionalità del "Porcellum", il Parlamento ha messo mano alla nuova legge elettorale della Camera, che conferma il premio di maggioranza di 340 deputati (su 630 complessivi) riconosciuto alla lista che al primo turno ottenga almeno il 40% dei consensi o che, in difetto, vinca il ballottaggio a due con l'altra lista più votata. La previsione di una soglia minima per accedere al premio di maggioranza o, in mancanza, la necessità di ricorrere al ballottaggio, rappresentano una risposta, probabilmente corretta, alle censure di incostituzionalità che ha mosso la Corte nella sentenza n. 1 del 2014. Il risultato, però, nell'attuale quadro politico, rischia di scontare due criticità. La prima: numeri alla mano, è possibile/probabile che una forza politica riesca a conquistare la maggioranza assoluta dei seggi anche con una percentuale intorno al 30% dei voti. La sovra-rappresentazione è evidente e, seppur funzionale ad assicurare numericamente una maggioranza parlamentare, non potrà non fare i conti con la propria debolezza politica. Ancora una volta, il "mito" della governabilità – e quindi le ragioni dell'esecutivo – hanno avuto la meglio sulla necessità, propria di qualunque ordinamento democratico, che la definizione di un indirizzo politico di maggioranza efficace ed autorevole passi attraverso l'aggregazione di un consenso sufficiente e adeguato.
L'altro aspetto critico è dato dal fatto che questo meccanismo elettorale è tale da far sì che, a parte la lista vincitrice che avrà a disposizione un numero di seggi da assegnare nelle 100 circoscrizioni maggiore di 1, per tutti gli altri varrà la designazione del capolista quale unico eletto, con l'effetto di offrire alle segreterie centrali dei partiti (*rectius*: al *leader*) uno stretto controllo sugli eletti e sulla rappresentanza parlamentare.
Come è stato giustamente osservato, nonostante le ripetute lamentele sullo svuotamento della funzione costituzionale e sociale dei partiti politici, continuiamo ad investire su sistemi elettorali e forme di governo che li riducono a comitati elettorali, anziché valorizzarli come luoghi di dibattito e di confronto per la determinazione dell'indirizzo politico, capaci di incidere in modo effettivo sulle scelte degli organi rappresentativi. È vero che, contemporaneamente, sono stati introdotti limiti all'uso del decreto legge ed è stato alzato il *quorum* per l'elezione del presidente della Repubblica, ma resta l'impressione che la riforma, anziché cogliere l'occasione per riequilibrare il rapporto tra legislativo ed esecutivo, da tempo fortemente sbilanciato a favore del secondo, si sia limitata a razionalizzare l'esistente, senza una vera svolta

rispetto all'esperienza (negativa) degli ultimi anni.

Vengo al terzo punto: la revisione del riparto di competenze tra Stato e Regioni nel nuovo titolo V. Che fosse necessaria, nel titolo V approvato dal centro-sinistra nel 2001, è arcinoto, non fosse altro che per l'elevatissimo contenzioso davanti alla Corte costituzionale sul riparto delle competenze. Ma la scelta di riaccentrare le funzioni a favore dello Stato è per molti versi sorprendente, perché in controtendenza rispetto all'indirizzo seguito sino ad oggi, e avrebbe comunque un senso se accompagnata dalla previsione di un Senato capace di rappresentare efficacemente le autonomie regionali. Inoltre, l'esperienza di questi venticinque anni di riforme delle autonomie territoriali – e il bilancio sostanzialmente deludente che ne traiamo – insegna che sarebbe necessaria una revisione delle circoscrizioni territoriali, un superamento delle autonomie speciali e il miglioramento delle forme di cooperazione tra centro e periferia. Non ci sono state le condizioni per farlo, perché modificare il regime delle Regioni a statuto speciale avrebbe fatto perdere alla riforma i consensi indispensabili alla sua approvazione e perché ridisegnare i confini territoriali delle autonomie sarebbe risultato un compito immane, tale da far naufragare sul nascere qualsiasi ipotesi di riforma. Resta il fatto che il nuovo titolo V non sembra formulato in termini tali da scongiurare il contenzioso tra Stato e Regioni, né da offrire alle autonomie gli strumenti per politiche più incisive e responsabili sui loro territori; e anche l'abolizione delle Province, salutata all'inizio come un progresso del nostro assetto istituzionale, sta mostrando, dopo solo due anni di applicazione della legge Delrio, i suoi limiti.

Per concludere questa disamina inevitabilmente sommaria, la riforma presenta luci ed ombre: mentre affronta meritoriamente alcuni nodi costituzionali irrisolti da tempo, affianca però a soluzioni condivisibili disposizioni foriere di prevedibili dubbi interpretativi e di disfunzioni costituzionali.
È probabilmente il massimo che si poteva fare nel contesto attuale; ma trattandosi della revisione della Carta costituzionale, non mi pare che basti per sostenere la riforma, pur mettendo in conto il costo politico che una sconfitta del Governo al referendum comporterebbe.
È difficile infatti sfuggire alla sensazione, da cui ho preso le mosse, che la riforma Renzi-Boschi costituisca un'occasione mancata: pur animata dalle migliori intenzioni e dai giusti presupposti, è andata ad arenarsi sugli scogli di un eccesso di realismo politico.

Referendum costituzionale: dubbi sul quesito

19-05-2016 di Iole Mucciconi
Città Nuova

Per come è posto, il quesito della competizione referendaria di ottobre è contro lo stato di diritto perché trasforma il voto in un plebiscito o in un concorsone. È questo il parere di Fulco Lanchester, autorevole studioso e docente di Diritto costituzionale e comparato presso l'Università la Sapienza , che propone alcune correzioni ancora possibili

Fulco Lanchester, professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato nell'Università "La Sapienza" di Roma, è direttamente impegnato, come molti suoi colleghi, nel dibattito in corso sulla legge di revisione costituzionale che a ottobre sarà sottoposta al vaglio del corpo elettorale. In questa intervista esprime i propri timori e avanza una proposta originale.

Professor Lanchester, manca ancora qualche mese al referendum sulla legge di revisione costituzionale approvata in via definitiva dal Parlamento e già si è nel vivo della campagna elettorale. Innanzitutto: a lei come sembra questa riforma?

«Siamo a un tornante decisivo per il nostro ordinamento costituzionale. Tra il 2015 e il 2016 le novità istituzionali sono state due: in primo luogo l'approvazione della legge elettorale, il c.d. Italicum, che entrerà in vigore nel prossimo mese di luglio; in secondo luogo la riforma costituzionale veicolata dal ddl Renzi- Boschi, approvato definitivamente il 12 aprile, la cui importanza in senso formale è evidente: il 35% degli articoli della Costituzione sono coinvolti nella revisione e, addirittura, il 57,5% della seconda parte. Dal punto di vista sostanziale nel testo costituzionale Renzi-Boschi, appena approvato in via definitiva, vi sono, senza alcun dubbio, obiettivi pluridecennali raggiunti (ad esempio l'abolizione della fiducia bicamerale), ma anche confusione (soprattutto nel procedimento legislativo). A mio parere però acquisisce grande rilievo anche la natura del procedimento che si è compiuto, un ibrido tra revisione costituzionale e esercizio del potere costituente».

Ci spieghi meglio il suo pensiero.

«Le primarie Pd del 2012 si erano giocate nella prospettiva di una legislatura riformatrice che, di fatto, non si è potuta avviare dopo le elezioni del febbraio 2013 che non hanno permesso di indicare un vincitore sicuro emerso dal voto egli italiani. Ciò ha comportato, dopo il precedente del novembre 2011, un nuovo intervento del Presidente della Repubblica e i successivi tentativi di riforma del governo guidato da Enrico Letta con la nomina della commissione saggi e di quella degli esperti. Di fronte ai tentennamenti partitico-parlamentari, la sentenza della Corte costituzionale n. 1 /2014 che ha bocciato il Porcellum è all'origine della fase attuale».

In che senso?

«Dopo la pubblicazione delle motivazioni di questa importante sentenza e di fronte alla possibilità di tornare davanti al corpo elettorale in un clima favorevole alle formazioni considerate "antisistema", si è giunti al cosiddetto patto del Nazareno del 18 gennaio 2014 tra Berlusconi e Renzi fino alla costituzione del Governo (22 febbraio) presieduto dallo stesso ex sindaco di Firenze, divenuto segretario del Pd l'8 dicembre 2013 e cioè quattro giorni dopo il primo annuncio della sentenza che dichiarava l'incostituzionalità della legge elettorale Calderoli del 2005 (definita Porcellum). Lo stesso Renzi affermò che si era "di fronte a un bivio": da un lato le elezioni, dall'altro una "legislatura costituente"».

Sappiamo però che il patto del Nazareno, del resto non amato da tutti gli italiani, non ha retto…

«In effetti i protagonisti del patto del Nazareno non sembravano il nuovo e tuttavia parevano certificare l'esistenza di un compromesso sul rinnovamento istituzionale forzato, sulla cui efficienza si apersero, appunto, immediatamente dubbi per l'eterogeneità degli interessi dei componenti. La successiva rottura fra i contraenti dell'accordo, un classico nella storia dell'innovazione istituzionale repubblicana, non ha impedito il successo formale dell'azione innovatrice, perché la stessa è stata supportata in maniera trasformistica nell'aula del Senato sulla base della decomposizione progressiva del centro-destra. Una situazione che rende difficile quindi stabilire se ci si trovi nell'ambito di un semplice (seppur incisivo) procedimento di revisione costituzionale oppure di un processo costituente in senso stretto».

Con quali conseguenze?

«Nei casi normali la decisione costituente è esplicitata da una Assemblea ad hoc, mentre quella di revisione non dovrebbe essere promossa da un Governo che si basa su Assemblee legittimate, secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014, solo ad attività ordinarie e limitate nel tempo. Se non fossimo in un ambito basato sul fatto compiuto e nel quadro di una crisi politica ed economica evidente, si potrebbe rispondere che tutto ciò appare particolarmente discutibile, se non addirittura pericoloso».

Conseguenza della situazione creatasi è l'approvazione della legge a maggioranza assoluta dei componenti le due Camere, anziché a maggioranza qualificata dei due terzi. Secondo l'art. 138 della Costituzione, in questo caso è possibile il ricorso al corpo elettorale attraverso referendum. Solitamente esso viene richiesto dalla minoranza uscita sconfitta nelle Aule parlamentari, mentre nel caso presente se ne è fatta promotrice anche la maggioranza che ha approvato la riforma. Un segnale non insignificante: che lettura darne, professore?

«In effetti la procedura di votazione mediante referendum rappresenta ormai l'elemento fondamentale, giacché dovrebbe lenire quella sorta di "rottura costituzionale" che si è verificata e che viene riconosciuta anche da chi ha un approccio meno critico del mio sul procedimento di approvazione della legge. Ci sono tre elementi che invito a far notare. In primo luogo, fino al 2001 la revisione costituzionale si è fatta solo con maggioranze dei due terzi, sulla base, cioè, di una convenzione costituzionale che escludeva l'approvazione a maggioranza ed il possibile ricorso al referendum popolare. In seconda istanza, il referendum del 2016, invece di essere una votazione su un atto normativo specifico, rischia inevitabilmente di divenire un plebiscito (ossia un atto di fiducia o di sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio). Infine, a me sembra che si prospetti il pericolo che il quesito del referendum non risponda ai necessari standard di libertà di voto, finendo per costituire non tanto una rilegittimazione del sistema, ma una ulteriore offesa allo Stato di diritto».

Addirittura un'offesa allo Stato di diritto? Perché? Che caratteristiche ha il quesito referendario?

«Il "quesitone" su cui si dovrebbe votare in occasione del referendum costituzionale è formulato in un unico blocco: "Approvate il testo della legge costituzionale concernente "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione?". A me pare che così formulato vulneri palesemente la libertà di voto e contraddica la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di consultazioni referendarie. Infatti, già la sentenza n. 16/1978, applicabile a mio giudizio anche al referendum previsto dall'art. 138 della Costituzione, ha stabilito la necessità che il quesito sia puntuale e omogeneo. Da questa e dalle precedenti osservazioni discende l'interrogativo se non valga la pena di mettere in campo almeno un'opera di discernimento adeguata, che "laicizzi" in modo opportuno la votazione referendaria in materia costituzionale».

Come si può perseguire questo obiettivo?

«Invece di schierarsi per il "no" o per il "sì" secco sul complesso del progetto, bisogna esplorare la possibilità di proporre un referendum parziale (limitato ad alcuni aspetti della legge) oppure un referendum per parti separate nel senso che si sottopone all'elettorato l'intera legge divisa per parti separate. La strada per raggiungere simili obiettivi è certo faticosa e coinvolge l'attività dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, che potrebbe anche arrivare alla Corte costituzionale, se fosse necessario per definire l'articolazione dei quesiti».

E chi potrebbe farsi promotore dell'iniziativa?

«L'appello è rivolto ad entrambi i fronti, poiché dovrebbero essere i promotori dei referendum a proporre quesiti parziali o per parti separate. La novità sarebbe rappresentata dall'esistenza di promotori diversi, gli uni con il cosiddetto "quesitone", gli altri con quesiti distinti, ma è volta ad assicurare il rispetto degli standards indispensabili in uno Stato di diritto democratico e costituzionale, oltre che a offrire la possibilità di articolare la posizione dei cittadini coinvolti al di là di una alternativa brusca tra prendere e lasciare. Ma soprattutto il coinvolgimento della suprema giurisdizione costituzionale, di per sé non previsto dalla legge 352/1970 per la revisione costituzionale, certificherebbe che l'intero procedimento di innovazione si è svolto nell'ambito delle forme e dei limiti della Costituzione».