

Posizioni a confronto sulla riforma costituzionale

Il cammino della riforma costituzionale recentemente approvata dal Parlamento continua: lo scorso 10 maggio la Corte di Cassazione ha ammesso le richieste di referendum costituzionale sulla riforma presentate da parlamentari di diversi partiti politici. In vista della campagna referendaria sono stati costituiti i comitati per il "sì" e per il "no" e si moltiplicano le prese di posizione al riguardo. Dopo aver pubblicato un vademecum per orientarsi nelle novità previste dalla riforma (cfr RIGGIO G., «Il cantiere della riforma costituzionale», in *Aggiornamenti Sociali*, 4 [2016] 282-293), ritorniamo sul tema ospitando i contributi di due costituzionalisti che danno voce rispettivamente alle ragioni per votare a favore o contro la riforma.

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".

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 prudentiale 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 Camera¹, 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 prestatato 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 preconditione 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".