

RIFORMA COSTITUZIONALE, LE RAGIONI DEL NO

Mario Patrono*

Il Ddl cost. A.S. 1429/D intitolato "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", già approvato dalle due Camere con maggioranza assoluta e sottoposto - a norma dell'articolo 138, comma 2 della Costituzione - a referendum confermativo che si terrà (che dovrebbe tenersi) nel prossimo mese di novembre, è suscettibile di forti critiche sotto due distinti punti di vista.

UNA CRITICA A PRESCINDERE DAL MERITO

Critiche insuperabili riguardano in primo luogo alcuni aspetti formali di "questo" specifico referendum.

A). -"QUESTO" REFERENDUM, UNA PROPOSTA DI MALCOSTUME DEMOCRATICO.

La Corte costituzionale, con una sua memorabile sentenza (n. 16 del 1978, rel. L. Paladin), ha dettato molti anni orsono una regola di buon costume democratico. Il quesito referendario, disse la Corte, deve essere non solo formulato in modo chiaro per poter essere ben compreso da chiunque, ma deve anche dare a chi vota la possibilità di rispondere o " sì " o " no ". Dunque, disse la Corte, deve

*Professore Emerito di Diritto pubblico europeo e comparato nella Università di Roma 'La Sapienza'; già Direttore del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Padova e componente del Consiglio Superiore della Magistratura. Attualmente è visiting professor nella Law Faculty della Victoria University di Wellington, Nuova Zelanda.

trattarsi di un quesito che rechi una sola e semplice domanda, o, al limite, poche domande legate tra di loro da una stessa *ratio* cioè da un filo logico comune, in modo che chi vota possa coerentemente rispondere con un unico "sì" o con un unico "no" a tutte insieme le domande che il quesito referendario propone. Perché questa regola dettata dalla Corte costituzionale (e fin qui troppe volte violata dal potere politico, e di cui la stessa Corte non sempre ha saputo imporre il doveroso intransigente rispetto), è una regola di buon costume democratico? Perché, molto semplicemente, la democrazia significa trasparenza nei (e dei) processi decisionali, in modo che i cittadini, meglio, che ogni cittadino (anche i meno istruiti, anche i meno informati) possa valutare e decidere " in scienza e coscienza ". Senza una pubblica opinione che abbia un quadro esatto dei temi sul tappeto della politica, per potervi prendere parte, un sistema democratico è tale solo di facciata, mentre in realtà è un regime autoritario mascherato.

Il referendum che si terrà il prossimo dicembre, chiamerà gli elettori a votare una complessa e intricata riforma della Costituzione del nostro Paese. Saranno poste a colui e a colei che andrà a votare una serie di domande " tecniche " - alcune esplicitate in qualche modo, altre comunque implicate nel quesito referendario - che avranno per oggetto i seguenti interrogativi.⊗ **Se vuole o no** un regionalismo più accentrato di quello oggi esistente.⊗ **Se vuole o no** che tale accentramento avvenga nei modi e secondo i percorsi tracciati dalla riforma che andrà al referendum. ⊗ **Se vuole o no** un forte accentramento delle decisioni politiche nelle mani del Presidente del Consiglio dei ministri, con un corrispondente declassamento del Parlamento, dove siedono i rappresentanti eletti dalla collettività nazionale. ⊗ **Se vuole o no** che i Senatori siano ridotti di numero. ⊗ **Se vuole o no** che la elezione dei Senatori avvenga nel modo indicato nella riforma su cui votare, o se preferiscono il sistema elettorale attualmente previsto. ⊗ **Se vuole o no** che le due Camere, che insieme formano in Parlamento, abbiano funzioni differenziate, diversamente da oggi. ⊗ **Se vuole o no** che le funzioni delle due Camere

siano differenziate nel modo previsto dalla riforma in votazione. Vi saranno poi altre domande e sotto-domande in relazione a tutte le altre svariate materie a cui la riforma si riferisce: la Corte costituzionale, il referendum abrogativo e altre ancora.

Ora naturalmente è ben possibile che alcuni elettori, pochi o molti che siano (ma di certo non moltissimi, e comunque parecchio lontani dal costituire una percentuale anche minimamente apprezzabile dell'elettorato), riescano nell'impresa di rispondere a ragion veduta con un " sì " a ciascuna e a tutte le singole domande referendarie, che si tradurrà in un "sì" all'intero quesito referendario. E altrettanto potranno fare alcuni elettori votando "no". Ma è chiaro che è tale la pluralità di domande eterogenee e sprovviste di una matrice razionalmente comune che il quesito referendario conterrà, da impedire che chi vota possa differenziare la propria risposta in relazione alle singole domande (questo mi sta bene, questo non mi sta bene). Il cittadino andrà quindi a dare, nella migliore delle ipotesi, un voto di " prevalenza ", e nella peggiore delle ipotesi, andrà a dare un voto che esula del tutto, in realtà, da quello che è il formale oggetto del referendum.

Del resto, che il referendum che si terrà (forse)il prossimo 4 dicembre¹ sottenda una pluralità, o meglio, una **moltitudine di quesiti** a cui non è possibile dare una risposta in blocco, se non a prezzo di coartare la volontà dell'elettore, è dimostrato dalla richiesta avanzata da alcune forze politiche² e da esponenti di partito³ di andare ad uno 'spacchettamento', cioè ad un

¹La consultazione popolare, che dovrà essere indetta dal Presidente della Repubblica, può infatti essere ritardata sino a 6 mesi per concentrare più referendum costituzionali, o viceversa per frazionare l'originario referendum in una pluralità di referendum autonomi.

²Il Partito Radicale ha infatti presentato all'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione la richiesta di sostituire il referendum relativo all'intera riforma costituzionale con 5 distinti referendum che dovrebbero riguardare: il bicameralismo; l'elezione e la composizione del Senato; l'elezione dei giudici della Corte costituzionale; il titolo V nei rapporti Stato-Regioni; l'istituto referendario.

³Ad esempio, il Senatore Maurizio Sacconi in una intervista al Corriere della Sera del 7 luglio 2016, p. 8, suggerisce di dividere il quesito del referendum <<. . . almeno in due parti: quella sul federalismo e il titolo V, e quella del Senato e il procedimento legislativo>>. Della stessa opinione si dichiara Riccardo Nencini, viceministro delle Infrastrutture: Corriere della Sera, lunedì 11 luglio 2016, p. 12.

frazionamento della complessiva riforma costituzionale in una serie di autonomi referendum organizzati in relazione a blocchi di 'materie' su cui la riforma è destinata ad incidere, in modo tale che l'elettore - riassumendo un poco della sua libertà di voto - possa dire 'sì' o 'no' distintamente ai rispettivi quesiti referendari.

A ciò si aggiunga che il quesito referendario (come accade di regola) sarà formulato in termini del tutto incomprensibili ai più, con riguardo non a problemi chiaramente e sinteticamente indicati, ma ad articoli, a commi, a frammenti di commi presenti nella nostra Costituzione, che si vorrebbe sostituire con altri articoli, commi, frammenti di commi, tutti comunque indicati con riferimento non al loro contenuto, ma piuttosto attraverso numeri che sono di per se' privi - agli occhi del comune elettore - di un loro qualunque significato riconoscibile. Ciò sarà tanto più grave in occasione del prossimo referendum, quando il cittadino sarà chiamato a modificare la Costituzione in alcuni dei suoi snodi cruciali (il Parlamento, i poteri del Presidente del Consiglio, il punto di equilibrio tra Governo e Parlamento, le dinamiche del regionalismo, la Corte costituzionale, tanto per citare i principali), i quali presentano tutti elevatissimi quozienti di difficoltà tecnica.

Il succo delle cose dette finora è che il referendum in programma a novembre è un classico esempio, oserei dire che è un **prototipo di mal costume democratico**, la cui sostanza è più o meno questa: tu vota " sì " e non chiederti perché, a questo pensiamo noi. Una democrazia alla rovescia.

Questa obiezione di fondo all'utilizzo del referendum di cui all'articolo 138, comma 2, della Costituzione in relazione alla riforma Renzi/Boschi può tuttavia - al limite - essere confutata. Svolazzando tra le nuvole dell'astrattezza, si sostiene infatti da parte di alcuni che le Costituzioni avrebbero una loro intima coerenza, un loro 'disegno' o per meglio dire un loro 'spirito' - lo 'spirito' delle Costituzioni; e allo stesso modo avrebbe una sua intima coerenza, un suo

'disegno', un suo 'spirito' qualunque riforma organica di una Costituzione, la quale riforma - se approvata - andrebbe a sostituire o a modificare in larga parte o in piccola parte lo 'spirito' della Costituzione riformata. Sicché nel referendum per approvare la riforma Renzi/Boschi, il corpo elettorale sarebbe chiamato a dire 'si' o 'no' alla *ratio* complessiva della proposta di riforma, nonché alla *ratio* della 'nuova' Costituzione quale risulterebbe se 'passasse' la riforma.

Lo 'spirito' della modifica costituzionale della proposta avanzata dal Governo Renzi sarebbe quello - a detta dei sostenitori - di avvicinare il funzionamento del sistema politico del nostro Paese al modello delle più avanzate democrazie occidentali. Per raggiungere questo traguardo, sempre perseguito e mai finora raggiunto, la riforma percorre tre strade convergenti. La prima è quella di velocizzare le decisioni. La seconda strada è di sostituire all'attuale Senato 'doppione' della Camera dei Deputati - un'anomalia tutta italiana - un Senato 'federale'. La terza strada percorsa dalla riforma costituzionale *in itinere* è quella di favorire l'autorità democratica e il ruolo decisionale del Governo. Il 'si' alla riforma/Renzi sarebbe dunque un 'si' alla modernizzazione del sistema politico del nostro Paese. Un appello irresistibile!

Ma c'è un ma- grande come una casa. L'analisi delle specifiche norme in cui il progetto di riforma traduce questo intento dimostra infatti: primo, che la velocità delle decisioni legislative, piuttosto che aumentare, rischia seriamente di diminuire (vedi più avanti); secondo, che il 'nuovo' Senato più che 'federale' è un organismo deforme (vedi anche qui più avanti); terzo, che il riparto 'orizzontale' e 'verticale' dei poteri, quale è disegnato nella proposta del Governo Renzi, non avvicina affatto la democrazia italiana al modello delle più avanzate democrazie occidentali, ma procede in direzione inversa.

La riforma costituzionale ed elettorale del Governo Renzi spinge forte in direzione di un doppio accentramento: dagli enti locali e dalle Regioni - dove

opera l'idea di una 'medesimezza' tra cittadino e *res publica* - verso lo Stato; dal Parlamento - il luogo della generalità politica - al Governo e al Presidente del Consiglio.

Ora, una riforma del sistema politico e istituzionale che rafforzi il ruolo di chi governa lo Stato e allo stesso tempo diminuisca l'autonomia regionale costituisce un **inedito assoluto** rispetto alla situazione di equilibrio tra Governo centrale e poteri delle comunità locali verso cui tendono tutte le democrazie contemporanee 'funzionanti'; dove si nota, casomai, un orientamento a favorire il decentramento, se non addirittura ad introdurre forme di 'federalismo' (Belgio) o di 'quasi' federalismo (Regno Unito).

In una riforma ben fatta, ad un Governo centrale rafforzato avrebbero pertanto dovuto corrispondere Regioni più forti, non già più deboli.

Quanto poi al ruolo di preminenza che la riforma assegna al Governo rispetto al Parlamento, è bene precisare fin da ora una cosa. Non è vero, come si sostiene da parte di molti, che attraverso la nuova legge elettorale, il c.d.*Italicum*, sarebbero i cittadini a scegliere chi governa. I cittadini continueranno a scegliere nel momento del voto i partiti, e il partito 'prevalente' vedrà anzi esaltato il proprio ruolo di guida del Paese. Lo 'spirito' più vero e più profondo della riforma/Renzi consiste dunque nel tentativo di tenere comunque in piedi quel plus-potere partitico che oggi la collettività chiede di cancellare o di ridimensionare. Questo 'spirito' avrebbe dunque la conseguenza di aumentare la distanza tra le élite politiche e il mondo reale della gente comune.

B) .- UN PARLAMENTO CHE MODIFICA NEL PROFONDO LA COSTITUZIONE SENZA AVERNE IL POTERE. Sembra altamente opinabile che le Camere elette in base alla legge elettorale n. 270/2005, successivamente dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale, avessero la legittimazione sufficiente per approvare una

'organica' e cioè una vasta e incisiva riforma della Costituzione quale è quella risultante dal Progetto in esame, trattandosi di materia che esula dalla ordinaria legislazione a cui si riferiscono gli articoli 70 e seguenti della Costituzione. La ragione è semplice. La legge elettorale stabilisce i criteri sulla base dei quali alcune donne e alcuni uomini entrano a comporre legalmente le due Camere del Parlamento. Ho adoperato l'avverbio 'legalmente'. Può tuttavia accadere che l'elezione avvenga **in modo illegale**. Questo capita quando la legge elettorale è invalida. Nel nostro Paese una legge -qualunque legge, quindi anche la legge elettorale- è invalida se contrasta con la Costituzione. Il solo organo al quale compete di accertare se una legge contrasti, o no, con la Costituzione è la Corte costituzionale. Una legge che la Corte dichiara contraria alla costituzione è -appunto- invalida, e perde efficacia <<fin dall'inizio>>: art. 136 Cost. Dunque, quel Parlamento che fosse eletto sulla base di una legge elettorale invalida -vale a dire sulla base di una legge elettorale dichiarata invalida dalla Corte costituzionale- dovrebbe considerarsi un Parlamento che opera fuori dai binari della legalità, cioè un Parlamento non abilitato ad esercitare le funzioni che gli sono attribuite. Questo però non è del tutto vero. Qui infatti entra in gioco il principio di continuità delle istituzioni che sono necessarie al Paese: lo Stato ha bisogno di legiferare, di amministrare, di rendere giustizia senza soluzione di continuità, così come lo Stato ha bisogno di una continua attività di governo.

Questo è il motivo per cui la Corte costituzionale, mentre da un lato dichiarava illegittima -contraria alla Costituzione- la legge elettorale n. 270 del 2005, in base alla quale è stato eletto l'attuale Parlamento, lo stesso che ha varato la riforma Renzi/Boschi, da un altro lato autorizzava attraverso la sent. n. 1/2014 il Parlamento 'illegalmente' costituito a restare in carica malgrado tutto. Ciò avrebbe imposto, alla luce dei principi costituzionali, e in una democrazia matura, di considerare **circoscritto nei poteri e nei tempi** il mandato del Parlamento colpito dalla sentenza *de qua*;

circoscritto, per l'esattezza, al momento in cui fosse approvata una nuova legge elettorale -cosa avvenuta infine con la legge n. 52/2015, il cosiddetto *Italicum* - e fosse stato eletto il successivo Parlamento, e per apprestare nel frattempo tutti i soli atti legislativi necessari al Paese. L'idea infatti che un Parlamento eletto sulla base di una legge elettorale 'colpita al cuore' dalla Corte costituzionale conservi ciò malgrado la pienezza dei poteri e possa giungere tranquillamente alla scadenza naturale della legislatura, è un'idea semplicemente **orripilante**.

Ebbene, travisando completamente tale 'autorizzazione', il Parlamento, pensando invece di aver ricevuto dalla Corte costituzionale una vera e propria **licenza di fare come se nulla fosse accaduto**, ha creduto bene di provvedere addirittura ad una riscrittura di buona parte della Costituzione, portando così a termine una iniziativa che rappresenta un clamoroso esempio, e si direbbe un caso di scuola, di un atto di **usurpazione di potere**. Del potere, per essere chiari, di modificare nel profondo la Costituzione.

UNA CRITICA NEL MERITO

La demagogia. - Il Progetto/Renzi di modifica costituzionale rappresenta **un esercizio di pura demagogia** che si articola su quattro enunciati riguardanti il potere. Per l'esattezza, si sostiene che:

1 il potere costerà meno, e quindi si potrà avere una diminuzione del carico fiscale a tutto vantaggio dei cittadini e delle imprese;

2 il potere potrà essere esercitato meglio, cioè in modo più snello e più veloce;

3 il potere sarà distribuito in modo più razionale e più chiaro tra il centro - lo Stato - e la periferia - le Regioni e gli enti locali;

4 il potere, aggiungono infine i sostenitori del 'si', sarà più efficiente grazie alla nuova legge elettorale, il cosiddetto *Italicum*, che - si può dire - 'fa corpo' a tutti gli effetti con la riforma di cui andiamo discorrendo. Questa legge - l'*Italicum*, appunto - darà infatti al governo (questa è la tesi) la stabilità di cui esso ha bisogno per svolgere al meglio il suo mestiere.

Sono queste, in estrema sintesi, le principali ragioni del "si".

Certo, se queste asserzioni fossero anche minimamente vere, singolarmente e nel loro complesso, verrebbe allora da dubitare - pur in presenza delle molte ragioni del NO, su cui ci soffermeremo tra pochi istanti - che si debba davvero votare contro la riforma costituzionale proposta dal governo Renzi. Nel bilanciamento cioè tra le ragioni del NO e le ragioni del "si", si potrebbero infatti anche ritenere prevalenti le ragioni del "si".

Ma si dà il caso che nessuna - neppure una - delle asserzioni sopra ricordate ha una benché minima attinenza alla realtà dei fatti. Vediamo.

1). - Il potere - si sostiene - costerà meno ai contribuenti. **No, non è vero.**

Un obiettivo spesso sbandierato dai sostenitori della riforma costituzionale avanzata dal Governo Renzi, obiettivo che risulta del resto dalla stessa intitolazione del ddl cost. in esame, è quello (evidentemente reputato in grado di chiudere la bocca a chiunque) che tale riforma determinerebbe <<. . . il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni>>.

Ora, nessuno contesta - in linea di principio - l'opportunità, se non addirittura la necessità, di ridurre il numero dei Senatori, oggi senz'altro pletorico

(ma perché del solo Senato, e non anche della Camera dei deputati?), come pure nessuno contesta la necessità di eliminare 'rami secchi' come il CNEL; e pochi sarebbero i nostalgici delle Province che peraltro la riforma non abolisce ma più esattamente si limita a cancellare dal testo costituzionale.

Quello che tuttavia **non è vero** è che questi 'tagli' possano produrre un tangibile contenimento dei costi delle istituzioni. Basta, per convincersene, leggere la risposta della Ragioneria generale dello Stato, qui di seguito riprodotta, al Gabinetto del Ministro per le Riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, appunto in merito ad una possibile quantificazione di quel tale 'contenimento' che sarebbe risultato - in ipotesi - dal ddl cost. in esame.



*Il Ministro
per le riforme costituzionali
e i rapporti con il Parlamento
Prot. n. 111 /Seg. Gen.*

Roma, 18 novembre 2014



On. Presidente,

a ulteriore integrazione e completamento della nota n. 96 del 27 ottobre u.s., in merito all'istruttoria legislativa sul provvedimento AC 2613, Le trasmetto ulteriore documentazione pervenuta dal Ministero dell'Economia.

Cori Sisto

Maria Elena Boschi

On.le Francesco Paolo Sisto
Presidente
I Commissione Affari Costituzionali, della
Presidenza del Consiglio e Interni
Camera dei Deputati
R O M A



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA
UFFICIO X

Prot. n. 83572
Entrata prot. n. 81728
Allegati:
Riferimento a nota n.

Roma, 28 OTT. 2014

All'Ufficio legislativo
Economia
Sede

e p.c.

All'Ufficio del
coordinamento legislativo
Sede

All'Ufficio legislativo
Finanze
Sede

OGGETTO: A.C. n. 2613 - 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 seconda della Costituzione. Richiesta di dati da parte della I Commissione della Camera dei Deputati per l'istruttoria del testo di riforma costituzionale.

E' stata esaminata la nota a firma del Capo di Gabinetto del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, relativa al provvedimento indicato in oggetto, trasmessa da codesto Ufficio legislativo con missiva n. 1-6181 del 20 ottobre 2014.

Nella stessa vengono chiesti, in particolare, elementi informativi relativi all'impatto economico del disegno di legge in esame in termini di risparmi per la finanza pubblica.

Al riguardo, per quanto di specifica competenza, si rappresenta quanto segue.

L'articolo 2 modifica l'articolo 57 della Costituzione prevedendo, tra l'altro, la riduzione del numero dei componenti del Senato (esclusi quelli nominati dal Presidente della Repubblica) da 315 a 95. L'articolo 9, inoltre, modifica l'articolo 69 della Costituzione, limitando l'attribuzione dell'indennità ivi prevista (pari a 10.385 euro mensili pro-capite) solo ai componenti della Camera dei deputati.

La minore spesa conseguente a dette disposizioni è stimabile in circa 49 milioni di euro annui. In particolare, dall'abolizione dell'indennità parlamentare per i senatori prevista dall'articolo 9 deriverebbe un risparmio di circa 40 milioni di euro; dalla riduzione dei senatori prevista

aS

Si tratta, come si può notare, di ben poca cosa, in termini di contenimento dei costi delle istituzioni; e addirittura poi si tratta di gocce nel gran mare del debito pubblico del nostro Paese, che trae invece alimento da ben altri fattori: che vanno dalla circostanza che lo Stato e le Regioni, funzionando da ammortizzatori sociali, consumano fiumi di denaro pubblico in modo spesso improduttivo e al di là del bisogno, fino alla inefficienza di troppi settori della macchina statale; che vanno dalla evasione fiscale alla lentezza della giustizia; e che poi vanno dalla corruzione ad una criminalità sia spicciola che organizzata la quale presenta inusitate dimensioni e che frena sia gli investimenti dall'estero e sia il turismo nel Meridione d'Italia.

A fronte di tutto questo, il minimo risparmio derivante - forse - dall'abolizione del CNEL e dalla riduzione del numero dei Senatori è un granello di sabbia. Renzi valuta questo risparmio nell'ordine di 500 milioni di euro, <<che daremmo ai poveri>>.

Ora, si consideri che il debito pubblico del nostro Paese, secondo i dati Bankitalia, ammontava a fine dicembre 2015 a 2.169,9 miliardi di euro, a fronte dei quali la cifra di 500 milioni può definirsi una 'bazzecola', un risparmio puramente simbolico. Quanto ai poveri, non vi è bisogno di una riforma (sbagliata) della Costituzione per fare una 'colletta' ben più consistente di 500 milioni di euro - perché è questo, in sostanza, ciò di cui parla Renzi, di una 'colletta' per i poveri. Basterebbe - tanto per fare un solo esempio tra i tanti che se ne possono fare - che fossero abrogate per legge le seconde, le terze, le quarte e le quinte pensioni che, a titolo di privilegio spagnolesco, migliaia di persone ricevono ogni mese da uno Stato sprecone, lasciando magari a ciascuno di essi la scelta della pensione più alta, ed ecco che la cifra di 500 milioni sarebbe come per incanto quanto meno duplicata. E potrei continuare con mille altri sprechi 'da privilegio' che sarebbe nell'interesse pubblico di eliminare.

Si badi, quei risparmi che deriverebbero dalla riforma, pochi o pochissimi che siano, sono comunque

tutti invariabilmente fatti a spese della democrazia: l'abolizione delle Province, il Senato nella nuova disciplina e altro ancora.

2). - L'esercizio del potere sarà più snello e più tempestivo. **NO, non è vero.**

Il Progetto in esame prevede - a prescindere dalle ipotesi in cui, come è oggi, entrambe le Camere debbono approvare un medesimo testo di legge - un riparto di competenze tra Camera dei Deputati e Senato per quanto riguarda l'esercizio della funzione legislativa. Questo riparto di competenze, a norma degli articoli 72 e 73 novellati, si riferisce a due ipotesi differenti.

In taluni casi il Progetto richiede che il testo della legge, una volta approvato dalla Camera dei Deputati, sia sottoposto al parere del Senato, parere superabile solo se la Camera avrà espresso la maggioranza assoluta. In altri casi, e più precisamente nel caso di una legge dello Stato che intervenga<< in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale>>, il testo della proposta di legge sarà approvato dalla Camera dei Deputati, dopo di che il Senatoavrà espressoil suo parere entro un mese. A quel punto la Camera tornerà a pronunciarsi e potrà approvare lo stesso testo già approvato in prima lettura, anche eventualmente disattendendo il parere del Senato.

Le difficoltà riguardano la prima delle due ipotesi appena menzionate. Qui può nascere un inedito conflitto tra le due Camere, vista anche la nuova composizione del Senato. Nella dinamica parlamentare il conflitto, almeno fino ad ora, è mediato dalla cosiddetta "navetta", e del resto - a stretto rigore di termini - neppure si tratta di un vero conflitto vista la medesima composizione politica delle due Camere. Nel Progetto in esame traspaiono invece i germi di un vero conflitto tra Camera e Senato. Per risolvere un tale conflitto, il Progetto, invece di ricorrere - come si fa in Germania e in Francia - all'intervento di Commissioni miste di deputati e

senatori, le quali hanno indubitabilmente un carattere rappresentativo, si affida all'intesa tra le presidenze delle due Camere; una soluzione che solleva molte perplessità non solo dal punto di vista politico (:si tratta davvero di una soluzione 'democratica'?), ma altresì dal punto di vista giuridico, visto che l'intesa tra i due Presidenti - ammesso che ad un'intesa si pervenga in tutti i casi - non è tale da scongiurare il rischio che la legge, una volta promulgata e pubblicata, venga poi sottoposta (in un modo o nell'altro) al giudizio della Corte costituzionale per vizio di procedura. Qui si nasconde dunque un grave pericolo per la funzionalità della nostra democrazia.

3). - Il potere sarà meglio distribuito tra lo Stato e le Regioni. **NO, non è vero.**

Il testo del Progetto di legge costituzionale di riforma deriva sul punto dalla pressoché unanime convergenza di opinioni - formatasi fin dall'indomani della riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione - circa la incongruità di riservare talune materie alla competenza "concorrente" delle Regioni: energia, grandi reti ferroviarie e alcune altre materie. L'idea che in questi settori lo Stato possa legiferare solo dettando principi generali era considerata *ab initio* assurda non solamente dai giuristi, ma anche dal mondo imprenditoriale e da buona parte della classe politica. Il fatto che su questo punto vi fosse un generale consenso avrebbe dovuto facilmente condurre ad un veloce aggiustamento delle cose. Invece un tale aggiustamento non fu fatto, e ciò per la ragione che questo tema si è andato sempre a incrociare con altri temi, e quindi si è sempre ragionato pensando ad una riforma più larga e più ambiziosa. Tale fu, ad esempio, il Progetto di riforma costituzionale (Berlusconi) del 2005-2006, poi bocciato in sede referendaria; un Progetto che andava anch'esso a toccare il tema del riparto di competenze tra Stato e Regioni, anche se lo faceva all'interno di un contesto in cui la Lega Nord premeva in favore di una soluzione ancor più "regionalista", cioè più sbilanciata verso le Regioni.

In ogni caso è bene ribadire che sul punto che le "materie" più sopra indicate dovessero ritornare allo Stato, vi erano pochi dubbi. Avendo accettato questapremessa, si è pervenuti adesso all'eccesso opposto dirivedere *funditus* la distribuzione dei poteri tra lo Stato e le Regioni, a tutto vantaggio dello Stato. Nel mirino del Progetto di riforma c'è la competenza 'concorrente', dove - in relazione ad una serie nutrita di materie - lo Stato e le Regioni operano in sinergia. In questo ambito il Progetto modella la competenza 'concorrente' non più "all'italiana", come è oggi, ma "alla tedesca". Questo significa, in parole povere, il passaggio da un riparto stabile di competenze del tipo: allo Stato spetta (sempre e solo) il compito di dettare i principi generali della materia; alle Regioni il compito di stabilire i dettagli della regolazione di settore, ad un riparto in cui è attribuito al Parlamento - nelle materie di competenza "concorrente" - il potere di accertare la sussistenza di esigenze quali l'unità giuridica ed economica, il prevalente interesse nazionale, cioè il potere di far valere una sorta di 'clausola di supremazia' (analoga alla *Supremacy Clause della Costituzione USA*). Allorché il Parlamento riscontri una situazione di tal genere, lo Stato assumerà la competenza piena (benché, a stretto rigore di termini, non "esclusiva"). Si tratta quindi, più che di una competenza ripartita o "concorrente" che dir si voglia (lo ripeto: la determinazione dei principi allo Stato, dei dettagli alle Regioni), di una competenza "alternativa": piena, di regola, alle Regioni, a meno che lo Stato non valuti - nel modo appena detto - di assumerla in proprio. In tal caso la competenza "piena" passerà allo Stato, mentre la competenza delle Regioni resterà come sospesa. Lo Stato avrebbe quindi il dominio reale o virtuale sull'intero campo delle materie 'legiferabili'. Le Regioni sarebbero così poste sotto tutela. **No, così no: le regioni non sono cagnolini da tenere al guinzaglio!**

Aggiungo una notazione che a me sembra non secondaria. Il Progetto di cui andiamo scorrendo non ha toccato quasi per nulla l'amministrazione, che

costituisce invece il vero punto debole dell'attuale Titolo V della Costituzione. Noi abbiamo oggi un sistema in cui si è passati dal precedente "parallelismo" legislazione-amministrazione ad un sistema - introdotto nel 2001 - in cui tra legislazione e amministrazione non vi è alcun collegamento: la legislazione è distribuita in un modo (se vogliamo) molto "garantista", mentre l'amministrazione va per conto suo, valendo in materia il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118, comma 1 della Costituzione; e questo - lo dico per inciso - spiega la (altrimenti difficilmente comprensibile) sentenza della Corte costituzionale n. 303/2003 in tema di sussidiarietà "orizzontale".

Questo divorzio tra legislazione e amministrazione è una schizofrenia che provoca gravissimi danni: la posizione delle regole da parte del legislatore corre infatti il rischio di restare un'opera fine a sé stessa se non è seguita, all'interno di una stessa "catena di montaggio", dalla compiuta e puntuale attuazione delle regole in sede amministrativa, nonché dalla loro (eventuale) applicazione in sede giurisdizionale. Se ciò non dovesse accadere, la (sola) posizione delle regole sarebbe un'opera vana.

4)..-Si dice che l'*Italicum*, favorendo il fatto che un solo partito formi il governo e ottenga la fiducia alla Camera dei Deputati, garantisce la stabilità di governo. **Non è vero!** La stabilità di governo, essenzialmente, è un fatto di cultura politica. La cultura politica del nostro Paese - quale che sia la legge elettorale e il quadro istituzionale - conduce inesorabilmente alla instabilità dei governi. Se il governo è 'di coalizione', come è la regola in Italia, sono i partiti che la formano a rompere prima o poi il patto di governo che inizialmente li legava; se il governo fosse l'espressione di un solo partito, come vuole l'*Italicum*, sarebbero le diverse 'anime' (una volta si diceva 'correnti') del partito maggioritario a condurre, prima o poi, a fibrillazioni e crisi di governo. L'esperienza infatti insegna che, avendo lucrato o credendo di aver lucrato qualche guadagno, piccolo o grande che sia, sul tavolo verde della politica, i partiti al potere (e la stessa cosa si

dirà per le diverse 'anime' del partito maggioritario) tendono (e tenderanno) ogni volta a rinegoziare l'intesa di governo, indebolendo quest'ultimo. *Pactasuntservanta*, in altre parole, è un principio pressoché sconosciuto nella politica italiana, mentre neanche la lealtà nel gioco di squadra sembra essere, per la verità, una virtù preclara del ceto politico del nostro Paese. Che l'*Italicum* garantisca la stabilità di governo è pertanto una **pia illusione**. Il giudizio del lettore può confermare o smentire ciò che scrivo.

Qui apro una parentesi. Ammettiamo pure che tutto ciò che ho detto non sia vero, e che l'*Italicum* possa invece garantire la stabilità di governo. Ragioniamo. La stabilità di governo è un giusto obiettivo. Senza che si abbia un governo stabile, l'indirizzo politico del Paese è destinato a restare discontinuo, frammentato, tutto un vociare di progetti che cambiano ad ogni mutare di governo. Ne scapita, tra le altre cose, la credibilità internazionale del Paese. Certo, se oltre che stabile per via posticcia (legge elettorale o altro modo) il governo fosse anche abile cioè capace di governare e di meritarsi la permanenza in carica grazie alle cose buone che fa, sarebbe come toccare il cielo con un dito. Ma restiamo alla stabilità 'prefabbricata' da una legge elettorale. C'è però modo e modo di farla, una legge elettorale che stabilizzi il governo. Quello prescelto attraverso l'*Italicum* è il modo peggiore. Calcolando che, con il trend attuale, non più del 70% del corpo elettorale si reca effettivamente a votare alle elezioni politiche, l'*Italicum* mette infatti nelle mani del 28% dell'elettorato - quello cioè che vota per il partito o il movimento che raggiunge il 40% dei voti -, sia il governo che il Parlamento. La qual cosa, a lume di naso, ha ben poco a che fare con la democrazia. Si dirà 'ma in Inghilterra ...'. Sì, l'Inghilterra; con questa essenziale differenza, però: è vero che in Inghilterra - come del resto negli altri Paesi anglosassoni - chi vince 'piglia tutto', ma quel 'tutto' è poco, dato che una società forte e consapevole dei propri diritti costringe la politica nei suoi ristretti confini. In Italia invece quel 'tutto' è troppo, dato che qui i partiti hanno le mani in tutte le articolazioni del sociale, fin quasi all'assegnazione dei portierati vacanti. Non è la stessa cosa. **Qui chiudo la parentesi.**

Se l'*Italicum* non garantisce la stabilità di governo, zavorrato com'è da una cultura politica 'incoerente', è però vero, al contrario, che il 'nuovo' Senato promette di causare una **endemica instabilità di governo**, se non qualcosa di peggio.

La riforma Renzi 'sgancia' il governo dal Senato nel rapporto fiduciario: adesso soltanto la Camera dei Deputati potrà dare e togliere la fiducia al governo. Questo significa, in altre parole, che il Senato non potrà 'governare' il governo. Ma neppure il governo, dal canto suo potrà 'governare' il Senato attraverso la 'questione di fiducia' che il governo di solito pone, quale mezzo di pressione, su disegni di legge ritenuti essenziali e che rischierebbero -altrimenti- di 'cadere' in Parlamento. Qualora la riforma Renzi dovesse 'passare', questo mezzo di pressione non sarà più utilizzabile nei confronti del Senato. Con quale conseguenza? Semplice: in presenza di un Senato composto (come sarebbe il 'nuovo' Senato) da consiglieri regionali appartenenti a Consigli regionali eletti in tempi diversi dal Parlamento nazionale, rischia di crearsi una situazione di **conflitto endemico** tra le due Camere in tutte le materie di legislazione 'bicamerale', in tutti i casi cioè in cui la funzione legislativa sarà esercitata collettivamente dalle due Camere. Questo avverrà, se varranno le regole della democrazia. Se le regole della democrazia non varranno, il Senato potrebbe trasformarsi in un mercato dei voti, dove il governo andrà a fare la spesa tutte le volte che ne avrà bisogno: - diceva Andreotti che a pensar male si fa peccato, ma il più delle volte ci si azzecca... .

RIFORME DANNOSE

Dall'esame condotto fin qui una cosa risulta ben chiara: la riforma Renzi/Boschi non è in grado di centrare nessuno degli obiettivi che tale riforma intende perseguire. Ma il progetto di riforma che andrà a

referendum nel prossimo autunno minaccia di fare qualcosa di più e, se possibile, di peggio: quando mette le mani, per alterarne la struttura o il funzionamento, su meccanismi istituzionali di vita democratica: il Senato, il referendum, la Corte costituzionale.

Il Senato, un organismo deforme. - Qui si possono svolgere varie riflessioni che andranno a toccare profili diversi.

L'idea del Senato come luogo istituzionale di rappresentanza delle autonomie è sacrosanta. Questa è un'idea che in realtà i Padri fondatori tentarono vanamente di realizzare fin dai tempi dell'Assemblea Costituzionale, che poi è stata più volte ripresa nel corso degli anni e che - lo si può ben dire - ha sempre aleggiato nel dibattito costituzionale del nostro Paese. Da questo punto di vista, è un bene che questa vecchissima idea abbia finalmente trovato la sua realizzazione.

Naturalmente, si tratta poi di vedere come il Progetto la vorrebbe realizzare. Qui occorre essere chiari.

Preliminarmente bisogna osservare che il punto critico della riforma non è - come invece si sostiene da parte degli acerrimi oppositori della riforma - che il Senato perderebbe forza quale organo di garanzia. In realtà il Senato non è mai stato in Italia - quantomeno nel periodo repubblicano - un organo di garanzia. Al contrario, la critica che sempre da tutti si è fatta al Senato è appunto quella di non essere un organo di garanzia, ma di essere un (inutile) "doppione" della Camera dei Deputati. Del resto, è assai raro anche in altri Paesi che il Senato funzioni come organo di garanzia: lo fa certamente (ma eccezionalmente) negli Stati Uniti quando la Costituzione federale chiama il Senato ad esprimere l'*advice* e il *consent* sulle nomine presidenziali delle alte cariche dello Stato. Nel nostro sistema costituzionale (come nella generalità degli altri sistemi) le garanzie sono altre: lo è il Presidente della

Repubblica, lo è la Corte costituzionale e lo è l'apparato giudiziario nel suo insieme. Questa critica al Progetto appare dunque del tutto sfuocata. La premessa di fondo da cui essa muove è fin troppo evidente: Renzi, si sostiene, è (o si prepara a diventare) un autocrate, allo stesso modo di come lo era Berlusconi; e come Berlusconi, Renzi è insofferente ai lacci e ai laccioli delle garanzie. La mia spassionata convinzione è che Renzi non è un autocrate, né si prepara a diventarlo, come non lo è mai stato neppure Berlusconi.

In realtà, le obiezioni da fare in merito al 'nuovo' Senato sono altre. In effetti è difficile pensare - fatto un esame delle specifiche norme che lo riguardano - che il 'nuovo' Senato non abbia un problema specifico tutto suo nel rapporto tra struttura e funzioni.

La struttura che del Senato si vorrebbe delineare è quella di una seconda Camera rappresentativa delle istanze territoriali. Qui però il potere del Senato è estremamente limitato, dal momento che la volontà della Camera dei Deputati può in ogni caso prevalere. Il Senato allora non è il tutore delle autonomie, come invece dovrebbe essere, rimanendo in ogni caso affidata alla Camera elettiva la scelta definitiva dei provvedimenti legislativi da adottare.

Prova ne è il nuovo articolo 117, comma 4, il quale introduce la c.d. 'clausola di supremazia' che può essere esercitata per il tramite di una legge. Questo articolo si salda con il nuovo articolo 70, comma 4, che prevede comunque la prevalenza della volontà della Camera dei Deputati sulle eventuali indicazioni del Senato. Insomma, accadrebbe tra Camera e Senato come quel che accade in una famiglia in cui le decisioni sono prese formalmente da entrambi i coniugi, ma dove prevale in realtà sempre la volontà di uno dei due. Nel 'nuovo' Parlamento si delinea cioè un bicameralismo virtuale, astratto, in cui una Camera assume solo una funzione consultiva e non più decisionale. Un sistema cioè formalmente bicamerale ma sostanzialmente monocamerale,

con buona pace delle istanze provenienti dalle autonomie locali che dovrebbero trovare espressione e tutela nel 'nuovo' Senato.

D'altra parte, si è voluto fare del Senato un organo ad elezione indiretta, e ciò è dovuto al fatto che esso - diversamente da ciò che accade oggi - non sarebbe chiamato a dare (o a revocare) la fiducia al Governo e ad adottare i pertinenti atti di indirizzo politico. Tuttavia, a fronte di ciò, il 'nuovo' Senato, che pur non rappresenta la Nazione e che per definizione non è un organo 'politico', è destinato nel Progetto ad esercitare funzioni che sono invece eminentemente politiche: e così, ad esempio, concorrendo all'esercizio della funzione legislativa, partecipando alle decisioni dirette alla formazione delle politiche dell'Unione europea, nonché alla elezione del Presidente della Repubblica. **Un pastrocchio che ha pochi paragoni.**

'Altre' forme di referendum, un modo di allontanare i cittadini dallo Stato. - Bastano poche parole sulla nuova disciplina del referendum che la riforma Renzi/Boschi vorrebbe introdurre per comprendere il rischio che una tale disciplina andrebbe a produrre. Una premessa. La Costituzione vigente, lo sappiamo, ha istituito nel nostro Paese una democrazia rappresentativa dove cioè i poteri di decisione politica sono nelle mani dei rappresentanti elettivi. Più in particolare, le leggi - a livello nazionale - le fa e le disfa il Parlamento. Questa è la regola. Come per tutte le regole, vi è però un'eccezione. Anche i cittadini, a certe condizioni, possono (non fare, ma) disfare le leggi approvate dal Parlamento. Si tratta del referendum abrogativo. Questa deroga al principio della democrazia rappresentativa è ben regolata: nei *quorum* per lo svolgimento, per la validità, per il risultato del referendum; negli effetti, l'abrogazione della legge se a prevalere è il 'sì'; i casi in cui il referendum non può avere luogo, vale a dire i casi in cui questa deroga al principio

rappresentativo non è consentita. Certo, si può discutere se singoli casi che la Costituzione sottrae al referendum sono al giorno d'oggi accettabili, o no. E si può discutere se sia oggi accettabile porre limiti qualsivoglia al referendum abrogativo.

Al riguardo, la riforma Renzi tace. Invece essa discorre, senza regolarli, di altri referendum, che definisce 'propositivi' o 'di indirizzo', che andrebbero ad aggiungersi al referendum abrogativo e al referendum previsto in sede di revisione costituzionale.

Qui si tocca un problema di fondo quanto mai delicato. La riforma non dice infatti una sola parola su quale debba essere l'effetto di un referendum di questo genere. Poniamo, tanto per essere chiari, che qualche forza politica organizzi un referendum propositivo che chieda la (re)introduzione nel nostro Paese della pena di morte, o l'uscita dell'Italia dall'Unione europea, ovvero il divieto di ingresso o di permanenza di cittadini di religione islamica nel territorio nazionale. E poniamo che una larga maggioranza di cittadini si esprima in favore della richiesta referendaria. *Quid iuris?* Sarebbe di fatto il Parlamento obbligato a provvedere in conformità? Se sì, vi è il rischio di trasformare la nostra democrazia in una Oclocrazia, in un dominio delle folle. Se no, vi è il rischio di aumentare la già preoccupante distanza tra i cittadini e lo Stato.

La riforma in esame elude il problema rinviando ad una futuribile legge costituzionale e a successive norme di attuazione che dovrebbero regolare l'intera materia. Qui la domanda che sorge è la seguente: può un referendum approvativo, su cui il cittadino deve pronunciarsi con un 'sì' o con un 'no' avendo davanti a sé una proposta ben chiara e precisa su cui riflettere, contenere norme 'in bianco', vale a dire norme che dicono soltanto che un giorno o l'altro altre norme regoleranno, senza che sia dato sapere come, la materia? La risposta è: **NO!**

La Corte costituzionale ad un passo dal precipizio.

-La Corte costituzionale è un congegno delicatissimo,

basta poco per farlo inceppare. Se la Corte non funziona, o funziona male, la conseguenza sarà quella di un generale indebolimento dei diritti essenziali e della sovranità dei cittadini, nonché delle reciproche garanzie tra le forze politiche; una conseguenza che è tanto più grave in un Paese, l'Italia, in cui l'arbitrio della maggioranza 'quotidiana' può nascondersi ogni volta dietro l'angolo.

Ora, la Corte costituzionale funziona bene se è dotata di una indiscussa autorevolezza: la quale dipende, oltre che dal riconosciuto prestigio dei singoli giudici che la compongono, e oltre che dalla generale bontà delle decisioni che adotta, dalla **credibilità** di cui essa dispone. Se la Corte si limita - come deve - a fare in modo che i soggetti della politica osservino le regole poste dalla Costituzione; se cioè la Corte si limita a svolgere il suo 'mestiere' di arbitro delle forze in campo, mantenendo una distanza (reale e percepita) dal mondo della politica, essa è credibile. Se invece, o per 'colpa' della Cortestessa, o per effetto delle regole che ne condizionano l'operato, la Corte si avvicina troppo al mondo della politica, a quel punto la sua credibilità è minata alla base.

Nella proposta di riforma costituzionale *in itinere*, due modifiche riguardano appunto la Corte costituzionale: una concerne il fatto che la Corte può essere chiamata ad esprimere un giudizio circa la legittimità costituzionale delle leggi elettorali prima che tali leggi entrino in vigore; l'altra affida al Senato la elezione di due dei 15 giudici. Questo significa: per un verso che la Corte, più che dare un giudizio 'preventivo' su una legge ormai approvata, si troverebbe inevitabilmente risucchiata, di fatto, nel processo legislativo, divenendo così un vero organo di deliberazione, una sorta di 'terza' Camera legislativa in materia elettorale, e quindi un vero organo 'politico'; e significa, per un altro verso, che verrebbe inoculato nell'organismo della Corte un 'interesse' di parte - l'interesse regionale - che rischia di compromettere la (percezione di) imparzialità della Corte in tutti i casi in cui la Corte stessa fosse

chiamata a pronunciarsi in merito ai ricorsi dello Stato contro leggi regionali, o sui conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni. **Nemo iudex in causa propria.**

Il 'si' mette la palla in corner.

Se, come abbiamo visto, la riforma - Renzi non è in grado di centrare nessuno degli obiettivi che pur dichiara di voler perseguire, mentre tale riforma rischia in aggiunta di peggiorare lo stato già deprimente della democrazia nel nostro Paese, i fautori del 'si' hanno nel loro zaino un argomento di ultima istanza. Questo argomento, il quale ha tutte le sembianze di un ricatto, è che l'Italia ha bisogno di una riforma costituzionale da molti e molti anni, anzi da alcuni decenni. *Perciò, si dice, adesso che finalmente una riforma della Costituzione è stata predisposta e le Camere l'hanno approvata -habemus Papam!-, bisogna votarla.* Chi nel referendum non la vota è uno che non ha a cuore le sorti del Paese. Un disertore.

Questo argomento è sconcertante.

In primo luogo, è la stessa Costituzione che ammette la possibilità che i cittadini boccino un disegno di revisione costituzionale già approvato dal Parlamento, nel momento stesso in cui all'articolo 138 introduce un referendum destinato ad accertare se i cittadini sono o non sono d'accordo con una tale riforma.

In secondo luogo, l'idea che la riforma Renzi/Boschi debba ricevere il 'si' dei cittadini per il fatto che una riforma ormai c'è e non rimane dunque che votarla, avrebbe dovuto valere anche per la riforma/Berlusconi del 2005; e invece li non valse, e fu fatta cadere proprio da coloro che oggi dicono 'la riforma è fatta, adesso occorre che i cittadini la votino'.

Da ultimo, la logica sottostante all'argomento secondo il quale la riforma Renzi/Boschi occorre comunque votarla perché il nostro Paese ha bisogno di una riforma della Costituzione, somiglia un po' al ragionamento di chi,

essendo affetto da una grave disfunzione ormonale trascurata per troppo tempo, decidesse ad un certo punto di affrontare la situazione partendo dall'idea che assumere un medicinale quale che sia è preferibile a non assumere alcun medicinale. Una cosa insensata. **Una sciocchezza!**

UNA CONCLUSIONE CHE PIU' CHIARA NON SI PUO'

Le parole più incisive per trarre a conclusione la serie di rilievi fatti finora sono quelle scritte da Roberto Bin, autorevole costituzionalista dell'Università di Ferrara, in un saggio comparso nel febbraio 2015: <<*E un senso di angoscia ci porta inevitabilmente a esclamare: teniamoci piuttosto la vecchia e cara Costituzione!*>>.⁴

⁴ R. Bin, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in "Le Regioni", 2015, n. 1, p. 99. Il nome di Roberto Bin, certo a causa di un refuso, compare tra i firmatari del manifesto 'Basta un sì'.
<http://www.bastaunsi.it/manifesto/>