

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”.

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 abbozzamenti 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 ambiziose 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 preferenza². 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 rappresentativa 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 Costituzione³. 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>.