

La riforma costituzionale alla prova del referendum

Mario Gorlani

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

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

avere voluto riscrivere integralmente la seconda parte della Costituzione – come aveva tentato di fare a riforma del 2005-2006, poi sconfitta nel referendum confermativo del 25 giugno 2006 – ma di essersi concentrata solo sugli aspetti che richiedevano pacificamente un intervento per migliorare la funzionalità delle nostre istituzioni.

Che una riforma fosse necessaria lo aveva ricordato con forza anche il presidente Napolitano nell'aprile 2013, nel discorso pronunciato innanzi alle Camere in seduta comune dopo la sua rielezione, quando criticò duramente il Parlamento per la sua incapacità di trovare un accordo almeno sulla revisione di una legge elettorale, come il "Porcellum", da tutti riconosciuta pessima e ciononostante ancora in vigore per miseri calcoli contingenti di alcune forze politiche, e che soltanto una sentenza della Corte costituzionale – la n. 1 del 2014 – ha finalmente cancellato. Si aggiunga che la paralisi del Parlamento, a seguito dei risultati del voto del febbraio 2013, per un verso imponeva di per sé la revisione della legge elettorale e del bicameralismo perfetto e, per altro verso, data la precarietà e la non autosufficienza di qualsiasi maggioranza al Senato, costringeva le forze politiche a dialogare per giungere a risultati condivisi.

Insomma, c'erano (e ci sono) tutte le condizioni perché questo Parlamento potesse operare positivamente sulla strada delle riforme; la stessa dichia-

razione di incostituzionalità della legge elettorale – e, in particolare, la dichiarazione di illegittimità costituzionale del premio di maggioranza – se, da un lato, ha messo in discussione la legittimazione delle Camere ad un impegno tanto rilevante quale quello della riforma della Costituzione, dall'altro lato, però, ha reso ancora più evidente l'urgenza delle riforme, in un "pantano" politico che mette a rischio non solo la governabilità, ma la tenuta stessa delle istituzioni.

Il testo finale a cui è approdato il Parlamento, però, non convince.

Innanzitutto per una questione di metodo. Il Governo Renzi ha investito molto, politicamente, sulla riforma costituzionale, tanto da legare in termini espliciti la sua permanenza in carica all'esito favorevole del referendum confermativo; ma la revisione della Carta fondamentale non è, né deve essere, espressione dell'indirizzo di governo, ma di un consenso trasversale maturato dalle forze politiche in Parlamento.

Non solo. La riforma è stata approvata al Senato da una maggioranza "raccolticia": nata da un accordo con Forza Italia – il cosiddetto Patto del Nazareno –, ha poi proseguito il suo cammino sorretta soltanto dalla volontà del Governo, costretto a cercare i numeri per la sua approvazione tra gruppi parlamentari di transfughi dai partiti d'origine. Si dirà che proprio la ricerca di un ampio consenso trasversale sulle riforme ha sin qui reso

impossibile qualsiasi riforma, perché nell'ottica delle forze parlamentari ha sempre prevalso un tatticismo esasperato, anziché una visione di lungo periodo; ma è altrettanto vero che le due grandi riforme costituzionali recenti approvate a colpi di maggioranza e successivamente sottoposte a referendum, pur con esiti opposti, hanno entrambe mostrato i loro limiti: la prima – quella del 2001 – dando vita ad un riparto di competenze tra Stato e Regioni inadeguato e fonte di un contenzioso infinito innanzi alla Corte costituzionale; la seconda – quella del 2005-2006 – bocciata addirittura dagli elettori nel referendum confermativo e perciò mai entrata in vigore.

In altre parole, il “modo” in cui si giunge ad una riforma costituzionale non è irrilevante, destinato ad essere “sanato” dal successivo voto popolare del referendum, ma investe la stessa “credibilità” della Carta costituzionale e, quindi, la sua efficacia.

Nel merito, l'obiettivo principale e dichiarato della riforma è la revisione del bicameralismo paritario. Una Camera dei deputati e un Senato della Repubblica impegnati in funzioni identiche, ed eletti con meccanismi di rappresentanza sostanzialmente uguali, comportano un appesantimento dell'iter legislativo, occasione, spesso, non tanto di un miglioramento della qualità del testo della legge in gestazione ma, al contrario, di compromessi al ribasso; per altro verso,

il bicameralismo paritario, specialmente negli ultimi anni, si è rivelato un'incognita sempre più pesante sulla possibilità stessa di esprimere una maggioranza e un governo stabili. La necessità infatti di ricorrere alla fiducia di entrambi i rami del Parlamento, unita al fatto che i risultati elettorali recenti hanno reso sempre più precaria, specialmente al Senato, la formazione di una maggioranza, hanno messo in luce ciò che per anni è stato oscurato da un contesto politico meno incerto: ovvero che con due Camere che danno la fiducia al Governo il rischio che non sia possibile formare una maggioranza si moltiplica e diventa per molti versi inevitabile, alla luce della frammentazione del sistema politico.

Insomma, un bicameralismo perfetto era ed è un fattore non più sostenibile. Su questo la riforma ha giustamente puntato e questo è il principale argomento a difesa dell'impostazione complessiva. Non è un caso che, sulla revisione del bicameralismo perfetto, nessuno abbia sollevato serie obiezioni. Ma, come ha scritto Lorenza Carlassare, la vera difficoltà sorge quando si passa dalla scelta astratta alle soluzioni concrete, perché i modelli possibili di bicameralismo asimmetrico o differenziato sono moltissimi, e il rischio concreto è che, prendendo un po' dall'uno un po' dall'altro, si appronti una soluzione “pasticciata”.

Le riserve maggiori si appuntano sui criteri di rappresentanza del Senato, che sarà composto da 21 sindaci –

uno per ciascuna Regione e Provincia autonoma – 74 consiglieri regionali e 5 senatori nominati dal Capo dello Stato per 7 anni (oltre agli ex-presidenti della Repubblica). Si tratta di una composizione eterogenea che – anche per l'esiguità della rappresentanza di 10 Regioni su 20, che avranno soltanto due senatori, di cui uno espressione della minoranza – darà vita ad una seconda Camera che non potrà essere la reale espressione delle istituzioni regionali, dotata di poteri necessari per realizzare un vero dialogo e confronto fra rappresentanza nazionale e rappresentanze regionali sui temi che le coinvolgono, ma un organo debole e poco influente sul processo legislativo nazionale.

Sulla composizione del Senato e sui meccanismi della sua elezione si è consumato in Parlamento e anche all'interno dello stesso Partito democratico lo scontro più aspro della riforma. La richiesta che proveniva dalla minoranza democratica prevedeva una forma di elezione diretta dei senatori, sul presupposto che non fosse compatibile con i principi costituzionali un Senato partecipe della funzione legislativa, ma non espressione diretta della sovranità popolare. La battaglia ha invece inspiegabilmente trascurato ciò che a mio avviso sarebbe stato indispensabile, ovvero una rappresentanza omogenea (ed esclusiva) del livello regionale, che desse alle Regioni una sede e strumenti adeguati per interagire con lo Stato nelle scelte legislative suscetti-

bili di incidere sulla loro autonomia. Ne è uscita una norma astrusa – l'art. 57 Cost. – frutto della stratificazione di criteri di composizione ed elezione del Senato diversi e tra loro finanche incompatibili, che, per una evidente eterogenesi dei fini, rischia di comportare l'effetto di un Senato ai margini del processo legislativo oltre che delle dinamiche politiche e istituzionali.

L'art. 70 Cost., inoltre, prevede diverse tipologie di procedimenti legislativi – bicamerali, monocamerali con richiesta semplice di riesame da parte della seconda Camera, monocamerali con richiesta rinforzata di riesame – che non solo potranno generare incertezze e conflitti ma che, soprattutto, escludono il Senato dal procedimento di approvazione di molte delle leggi più significative per l'assetto regionalistico.

E tutto questo lasciando sullo sfondo un aspetto nient'affatto secondario: i senatori – a parte i 5 di nomina presidenziale – saranno tutti con doppio incarico, ovvero dovranno essere consiglieri regionali o sindaci oltre che senatori.

Il tempo per esercitare entrambe le funzioni sarà inevitabilmente esiguo, anche perché la carica senatoriale non sarà remunerata. Insomma, mancando una visione chiara di quello che si sarebbe voluto fare della seconda Camera – e coincidendo la revisione del Senato con una fase di riflusso dell'autonomia regionale – il Senato del futuro è destinato a diven-

tare, presumibilmente, un organo sostanzialmente irrilevante.

Questo ci porta ad una seconda osservazione sulla riforma costituzionale e, insieme, sulla riforma elettorale. A seguito della dichiarazione di incostituzionalità del “Porcellum”, il Parlamento ha messo mano alla nuova legge elettorale della Camera, che conferma il premio di maggioranza di 340 deputati (su 630 complessivi) riconosciuto alla lista che al primo turno ottenga almeno il 40% dei consensi o che, in difetto, vinca il ballottaggio a due con l'altra lista più votata. La previsione di una soglia minima per accedere al premio di maggioranza o, in mancanza, la necessità di ricorrere al ballottaggio, rappresentano una risposta, probabilmente corretta, alle censure di incostituzionalità che ha mosso la Corte nella sentenza n. 1 del 2014. Il risultato, però, nell'attuale quadro politico, rischia di scontare due criticità. La prima: numeri alla mano, è possibile/probabile che una forza politica riesca a conquistare la maggioranza assoluta dei seggi anche con una percentuale intorno al 30% dei voti. La sovra-rappresentazione è evidente e, seppur funzionale ad assicurare numericamente una maggioranza parlamentare, non potrà non fare i conti con la propria debolezza politica. Ancora una volta, il “mito” della governabilità – e quindi le ragioni dell'esecutivo – hanno avuto la meglio sulla necessità, propria di qualunque ordinamento democrati-

co, che la definizione di un indirizzo politico di maggioranza efficace ed autorevole passi attraverso l'aggregazione di un consenso sufficiente e adeguato.

L'altro aspetto critico è dato dal fatto che questo meccanismo elettorale è tale da far sì che, a parte la lista vincitrice che avrà a disposizione un numero di seggi da assegnare nelle 100 circoscrizioni maggiore di 1, per tutti gli altri varrà la designazione del capolista quale unico eletto, con l'effetto di offrire alle segreterie centrali dei partiti (*rectius*: al *leader*) uno stretto controllo sugli eletti e sulla rappresentanza parlamentare.

Come è stato giustamente osservato, nonostante le ripetute lamentele sullo svuotamento della funzione costituzionale e sociale dei partiti politici, continuiamo ad investire su sistemi elettorali e forme di governo che li riducono a comitati elettorali, anziché valorizzarli come luoghi di dibattito e di confronto per la determinazione dell'indirizzo politico, capaci di incidere in modo effettivo sulle scelte degli organi rappresentativi. È vero che, contemporaneamente, sono stati introdotti limiti all'uso del decreto legge ed è stato alzato il *quorum* per l'elezione del presidente della Repubblica, ma resta l'impressione che la riforma, anziché cogliere l'occasione per riequilibrare il rapporto tra legislativo ed esecutivo, da tempo fortemente sbilanciato a favore del secondo, si sia limitata a razionalizzare l'esistente, senza una vera svolta

rispetto all'esperienza (negativa) degli ultimi anni.

Vengo al terzo punto: la revisione del riparto di competenze tra Stato e Regioni nel nuovo titolo V. Che fosse necessaria, nel titolo V approvato dal centro-sinistra nel 2001, è arcinoto, non fosse altro che per l'elevatissimo contenzioso davanti alla Corte costituzionale sul riparto delle competenze. Ma la scelta di riaccentrare le funzioni a favore dello Stato è per molti versi sorprendente, perché in controtendenza rispetto all'indirizzo seguito sino ad oggi, e avrebbe comunque un senso se accompagnata dalla previsione di un Senato capace di rappresentare efficacemente le autonomie regionali. Inoltre, l'esperienza di questi venticinque anni di riforme delle autonomie territoriali – e il bilancio sostanzialmente deludente che ne traiamo – insegna che sarebbe necessaria una revisione delle circoscrizioni territoriali, un superamento delle autonomie speciali e il miglioramento delle forme di cooperazione tra centro e periferia. Non ci sono state le condizioni per farlo, perché modificare il regime delle Regioni a statuto speciale avrebbe fatto perdere alla riforma i consensi indispensabili alla sua approvazione e perché ridisegnare i confini territoriali delle autonomie sarebbe risultato un compito immane, tale da far naufragare sul nascere qualsiasi ipotesi di riforma.

ma. Resta il fatto che il nuovo titolo V non sembra formulato in termini tali da scongiurare il contenzioso tra Stato e Regioni, né da offrire alle autonomie gli strumenti per politiche più incisive e responsabili sui loro territori; e anche l'abolizione delle Province, salutata all'inizio come un progresso del nostro assetto istituzionale, sta mostrando, dopo solo due anni di applicazione della legge Delrio, i suoi limiti.

Per concludere questa disamina inevitabilmente sommaria, la riforma presenta luci ed ombre: mentre affronta meritoriamente alcuni nodi costituzionali irrisolti da tempo, affianca però a soluzioni condivisibili disposizioni foriere di prevedibili dubbi interpretativi e di disfunzioni costituzionali.

È probabilmente il massimo che si poteva fare nel contesto attuale; ma trattandosi della revisione della Carta costituzionale, non mi pare che basti per sostenere la riforma, pur mettendo in conto il costo politico che una sconfitta del Governo al referendum comporterebbe.

È difficile infatti sfuggire alla sensazione, da cui ho preso le mosse, che la riforma Renzi-Boschi costituisca un'occasione mancata: pur animata dalle migliori intenzioni e dai giusti presupposti, è andata ad arenarsi sugli scogli di un eccesso di realismo politico.