

Rivista N°: 3/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 18/07/2016

AUTORE: Roberto Bin*

REFERENDUM COSTITUZIONALE: CERCASI RAGIONI SERIE PER IL NO

Le vicende del *referendum* sul *Brexit* dovrebbero averci insegnato qualcosa: che il *referendum* è uno strumento da usare con estrema cautela. Davanti all'alternativa secca SI o NO, chiunque assolva al fondamentale e meritorio compito di informare la gente e consentire loro di compiere una scelta meditata si preoccupa di ospitare entrambe le opinioni. Ma questo basta? Anzi, è giusto? Certo, lo sarebbe se le alternative fossero davvero ben scolpite e equivalenti: posso essere favorevole o contrario al divorzio o all'aborto, discutiamone. Ma se l'alternativa fosse tra restare o uscire dall'Unione europea, su quali basi "informative" potrebbe svolgersi il dibattito? Gli spazi di un giornale o di un incontro televisivo sono ristretti e le conseguenze della decisione enormi e in larga parte imprevedibili. E poi non è affatto vero che tutte le opinioni sono sempre equivalenti, egualmente sostenibili. Sul fatto che la Terra sia piatta non ha molto senso dividere equamente lo spazio del dibattito tra i fautori del SI e quelli del NO; e sulla proposta di introdurre in costituzione una discriminazione basata sul colore della pelle o sul sesso, apriremmo volentieri un dibattito rigidamente ancorato alla *par condicio*?

Scrivo queste cose perché più approfondisco l'esame del testo della riforma costituzionale meno riesco a capire come si possa giustificare il NO. O meglio, capisco fin troppo bene i motivi "politici" del NO: far cadere un Governo invisibile e sostituirlo con un altro, liberarsi di un Presidente del Consiglio antipatico, rovesciare i rapporti tra maggioranza e opposizione nella direzione del PD, mandare un messaggio radicale e netto di avversione alla "politica"... Ma queste sono tutte motivazioni che non c'entrano con il merito della riforma, con *le conseguenze che essa comporta nell'assetto costituzionale*, con quello che vi si trova scritto. Posizioni di questo tipo potrebbero trasferirsi su qualsiasi altro voto popolare, perché non hanno alcun rapporto con il testo su cui il *referendum* si svolgerà né con le conseguenze istituzionali che possono derivare dalla sua approvazione. Nel merito di questo testo di vere obiezioni a me sembra ce ne siano ben poche.

* Ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Ferrara.

Ma come – si dirà – fior fiore di costituzionalisti hanno espresso un giudizio severamente negativo sulla riforma, il che significa che obiezioni nel merito ce ne sono e serie. Ma non è proprio così: una cosa è esprimere un giudizio critico sulla riforma, un'altra è sostenere che essa debba essere respinta dal *referendum*. Io stesso ho scritto commenti critici sul testo licenziato dal Parlamento, che per alcuni aspetti trovo – si scusi la civetteria di citare il titolo di un mio commento – "la peggiore delle soluzioni possibili"; e però voterò SI.

Il famoso documento dei 56 costituzionalisti aveva in origine questo obiettivo: invitare il Parlamento a riconsiderare alcuni aspetti della riforma costituzionale (all'epoca della sua prima circolazione per la raccolta delle adesioni, la Camera doveva ancora deliberare in seconda lettura). Forse era un tentativo un po' fuori termine, ma non privo di motivazioni. Però non era un invito a votare NO al *referendum*, come poi invece è stato presentato dalla stampa: conosco infatti diversi suoi firmatari che al *referendum* voteranno SI.

Perché una cosa è criticare un testo di legge, un'altra è respingerlo *in toto*. Per decidere il voto, il confronto non va fatto tra il testo della riforma e l'ideale di Costituzione che ognuno di noi ha in mente. Penso che ognuno dei miei colleghi costituzionalisti sia convinto (e lo sono anch'io, beninteso) che avrebbe potuto scrivere un testo più convincente in poche ore: ma viviamo in democrazia e le leggi non le fanno gli esperti o i "saggi" ma le assemblee elette dal popolo. Non hanno lavorato bene? Sì, è vero. L'immagine di Calderoli che produce a macchina migliaia e milioni di emendamenti, il teatrino dei 5 stelle che entrano e escono, srotolano manifesti e intonano cori, gli esponenti del PD che – nominati dal partito, perché così era l'elezione con il *porcellum* – improvvisamente scoprivano drammatici dubbi di coscienza che li spingeva a votare contro (ma non ad abbandonare la carica parlamentare assegnata loro dal partito): sono queste memorie indimenticabili di degrado delle istituzioni parlamentari, ma anche la prova più evidente dell'urgenza di modificare l'attuale assetto costituzionale. Perché il confronto va fatto non – come dicevo – tra la riforma approvata e quella ideale che vorremmo, ma tra l'assetto che uscirà dalla riforma e quello attuale, che sta dando prove tremende di inefficienza. La scrittura spesso criticabile della riforma ne è la riprova.

A chi obietta che modificare la Costituzione dei nostri Padri fondatori è un compito che non si può affrontare in un modo tanto sgangherato, si dovrebbe ribattere con una prima semplice domanda: ma siete sicuri che l'assetto costituzionale che si vuole cambiare sia proprio quello disegnato dai costituenti? E la risposta è una e inequivocabile: no, non è più quello.

Come si sa, il Senato prese forma con difficoltà nei lavori della Costituente. La sinistra, come scriveva Crisafulli nel 1946 commentando le proposte della sinistra (*l'Unità* del 28 settembre), mirava a escludere "il diritto della seconda Camera di discutere i bilanci, di concedere amnistie, di ordinare inchieste, di votare la fiducia o la sfiducia al Governo, lasciando peraltro intatta la competenza propriamente legislativa", sottraendo così "alla seconda Camera la funzione di indirizzo politico, e conseguentemente il controllo politico sul Governo, conformemente del resto all'orientamento di tutte le costituzioni democratiche parlamentari dei nostri tempi". Si voleva un Senato democraticamente eletto, per battere ogni tentativo di farne una camera conservatrice e elitaria, ma strettamente legato alle Regioni e differenziato, quanto a funzioni, dalla camera democratica per eccellenza. Tutto nel disegno definito

dalla Costituente puntava a questo: la differenza di durata del mandato dei due rami del parlamento, l'opzione per un sistema uninominale per l'elezione dei senatori, persino la norma transitoria che immetteva oltre un centinaio di senatori "nominati" per meriti di carriera politica o di militanza antifascista in un Senato che poco aveva di "politico". Tutto lasciava presagire che il bicameralismo non sarebbe stato "perfetto" ma avrebbe avuto una progressiva differenziazione di ruolo delle due Camere. Il fatto è che la Costituente non definì ogni particolare del sistema parlamentare, né poteva farlo: va bene il Senato regionale, ma non c'erano le Regioni, e per 22 anni se ne ritardò colpevolmente l'attuazione; la legge elettorale del Senato tradì l'accordo sul sistema elettorale maggioritario, grazie ad un'intesa tra Dossetti e Togliatti che affossò il sistema uninominale per liberare i grandi partiti dalla necessità di allearsi con i piccoli (allora nella direzione del PCI nessuno pensò di prendere posizione a favore delle coalizioni); la riforma costituzionale del 1963, che definitivamente stravolse l'assetto eguagliando il mandato delle due Camere, così spianando la strada alla loro parificazione politica. Mi dispiace per l'ANPI, ma non sta affatto difendendo il Senato dei nostri Padri, ma quello voluto da De Gasperi e dalla DC.

Della riforma del Titolo V non occorre dire nulla: il testo licenziato dalla Costituente è stato già completamente stravolto dalla riforma costituzionale del 2001. Ma anche la disciplina del decreto-legge, ora rivista dalla riforma, non è più quella originale, dato che da tempo la Corte costituzionale è intervenuta cercando di limitare i ben noti abusi dello strumento (che sono stati possibile in vigenza della Costituzione del 1948), introducendo norme che la riforma non fa che recepire. Per cui il timore che la riforma sconvolga la costituzione voluta dai nostri Padri fondatori (che è il motivo della clamorosa presa di posizione dell'ANPI) è del tutto infondato, perché quella costituzione è già stata sconvolta proprio nelle parti che oggi si vorrebbe riformare.

Ma – dicono i critici – la riforma è confusa, ci porta verso un assetto non ben definito, in cui le funzioni del nuovo Senato sono incerte, il suo funzionamento non affatto assicurato ed elevati i rischi di complicazioni procedurali nella formazione delle leggi. C'è indubbiamente del vero, anche se il rischio di complicazione del procedimento è stato molto esagerato da quanti si sono messi a contare i diversi procedimenti legislativi previsti: qualcuno si è accorto che già oggi la Costituzione prevede una quantità di procedimenti legislativi diversi? E che la Costituzione non impedisce alle due Camere di continuare a modificare il testo già approvata dall'altra all'infinito? Ma come abbiamo appena visto, questo è il destino delle Costituzioni ed anche delle loro riforme. L'Assemblea costituente non è riuscita a dare un volto preciso al Senato della Repubblica, e l'immagine che buona parte dei suoi membri aveva in mente è stata tradita dall'attuazione e dalla prassi. Anzi, è proprio per questo che quella parte della Costituzione va cambiata. È vero che la riforma anche questa volta non ci offre un'immagine precisa del nuovo Senato e del suo ruolo: ci dice però – ed è questo che conta – che, proprio come spiegava Crisafulli, cessa la funzione di indirizzo politico del Senato, cioè l'ingombrante raddoppio delle sedi in cui il Governo deve rispondere politicamente; mentre si esalta la funzione di rappresentanza delle autonomie locali e di raccordo tra Regioni e legislazione dello Stato, esattamente come avrebbero voluto i nostri costituenti.

C'è poi da aggiungere che il ruolo che un organo politico può svolgere non è tanto determinato dalle regole costituzionali, ma dalla sua autorità e dalla sua capacità di organizzarsi. Su ciò tutto è ancora da scrivere, sarà un compito impegnativo e delicato, se passa la riforma: che però richiede un occhio aperto al futuro, non la nostalgia di un passato che non ci ha lasciato una bella eredità. Sull'organizzazione del Senato, sul modo con cui affronterà i suoi compiti, sul rapporto che avrà con le Conferenze dei presidenti di Regione e con la Stato-regioni, sulla costruzione del suo apparato funzionale, ed anche ovviamente sul modo di eleggere i senatori sarà necessario riflettere con grande attenzione e "apertura". Ma, appunto, questo è il futuro che si apre con il SI e si chiude invece con il NO.

Più che confusione, dunque, c'è indeterminatezza del futuro. Credo che la condizione umana ne sia la causa. Perché gli obiettivi della riforma non sono affatto oscuri. Non lo sono certo per il Senato. Però – si dice – c'è una contraddizione tra promuovere le Regioni al punto di immetterle nel Senato e, d'altra parte, ridurre le loro competenze legislative riportando, con la riforma dell'art. 117, allo Stato quelle che attualmente sono competenze "concorrenti", perciò miste.

È una critica infondata, nel senso che non ha riferimenti concreti nel testo della riforma. Mi è difficile capire che cosa cambi *realmente* per le Regioni nel togliere di mezzo la competenza concorrente, per la quale in materie come commercio con l'estero, tutela e sicurezza del lavoro, professioni, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, alimentazione, ordinamento sportivo, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, ordinamento della comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia... allo Stato spetterebbe la sola competenza a emanare leggi di principio e alle Regioni tutto il resto. Tutto il resto cosa? Da tempo la Corte ha riposizionato queste materie in capo allo Stato: lo ha fatto inventando argomenti, dottrine, ipotesi interpretative, criteri di giudizio spesso astrusi e incomprensibili, ma lo ha già fatto. Si può immaginare un piano delle grandi infrastrutture di comunicazione gestito da Regioni e comuni senza un ruolo dello Stato che non sia limitato a scrivere "norme di principio"? No ha risposto la Corte e non si può darle torto. E poi quante leggi hanno fatto le Regioni in queste materie? Forse nessuna. Il presunto azzeramento della potestà legislativa regionale è quindi uno slogan o forse un abbaglio, ma non un argomento reale. È come dire che il cameriere, sparecchiando il bicchiere vuoto, ha azzerato le tue risorse idriche.

I rapporti tra Stato e Regioni sono questioni molto complicate, in cui è assai difficile muoversi senza impegnarsi in problemi tecnici intricati. Mettere un po' di chiarezza perciò non è affatto sbagliato, visto che attualmente la riforma del 2001 è stata annientata dalla giurisprudenza costituzionale creando ancora più confusione e contenzioso. So bene che non è la riscrittura dell'art. 117 che risolverà ogni problema e metterà la parola pace nelle relazioni tra Stato e Regioni. Anche in questo caso la riforma non pone la parola fine, ma apre la porta all'innovazione. La riforma non solo mette un po' più di ordine nelle competenze, consolidando quello che la giurisprudenza ha già detto, ma introduce novità – innanzitutto la riforma del Senato - che possono far mettere da parte le prassi consolidate in anni di gestione burocratica e conflittuale dei rapporti tra Stato e Regioni, ambito in cui la politica è stata a lungo latitante.

Guardando agli elenchi di "materie", che sono pure formule vuote, si perde di vista quello che è il difetto più macroscopico del sistema costituzionale italiano, di cui però non si parla mai. Siamo l'unico Paese con un governo "multilivello" (Stato, Regioni, Enti locali) che non abbia solide sedi istituzionali di cooperazione. Il centro (il Parlamento) fa leggi che la periferia (Regioni e Comuni) dovrà applicare, ma non si preoccupa affatto di sapere se questo risulterà effettivamente possibile, se i finanziamenti previsti sono sufficienti (non in astratto, ma in considerazione delle diversità dei territori), se i tempi e le procedure sono congrui, ecc. È una follia tutta italiana che spiega anche il contenzioso record tra Regioni e Stato. Lo Stato vara leggi imponendo unilateralmente obblighi, vincoli, adempimenti agli enti periferici; e questi reagiscono contestando la violazione delle loro attribuzioni o lasciando le leggi disapplicate. Il risultato è un'enorme incertezza normativa, di cui noi tutti, comuni cittadini, soffriamo, un costo che non ci possiamo più permettere.

La regionalizzazione del Senato apre la porta ad una soluzione del problema. Non sappiamo se la porta che si schiude resterà aperta o se la scarsa intelligenza dei protagonisti politici lascerà che gli apparati burocratici tornino a sbarrarla, come sempre hanno fatto in passato, purtroppo. Ma anche qui parliamo delle possibilità di un futuro, a cui non avremmo accesso se la riforma verrà bocciata. E allora resteremo il Paese dei primati: l'unico ad avere un bicameralismo "perfetto"; l'unico a non avere sedi di collaborazione tra i livelli di governo nella elaborazione delle leggi; l'unico ad avere tassi elevatissimi di contenzioso legale tra i livelli di governo.

Ma – ed è questa la critica che si fa più di frequente – la riforma, riducendo la base democratica e elettiva del Senato e delle province, rende troppo forte il Governo e, per il combinato disposto della legge elettorale per la Camera, permette così a un partito che rappresenta una minoranza del paese di governare da solo. Ma che c'entra la riforma costituzionale?

Lasciamo stare le province, la cui rappresentatività elettiva è già stata soppressa per legge: mantenerle in Costituzione come "ente necessario" sarebbe solo un impiccio, dunque; mentre innalzarle a ente democratico rappresentativo della comunità fa a pugni con la storia, con gli obiettivi perseguiti dai seguaci sabaudi di Napoleone che le inventarono come articolazioni territoriali del Governo incaricate di tenere a bada i comuni, quelli sì da sempre pericolosamente democratici!

Quanto al resto, la riforma costituzionale non dice una parola che possa tradursi in rafforzamento del Governo; né una che possa pregiudicare la disciplina elettorale della Camera. All'opposto, la riforma costituzionale riduce l'abuso del decreto-legge, che da sempre è considerato il grimaldello dell'autoritarismo governativo; rafforza il ricorso al *referendum* abrogativo (diminuendo sensibilmente il *quorum* richiesto per la sua validità), che da sempre è considerato il principale strumento di contropotere nei confronti della maggioranza di governo; innalza la maggioranza richiesta per l'elezione del Presidente della Repubblica, che attualmente può tranquillamente essere decisa dalla maggioranza di governo (basta ricordarsi della prima elezione di Giorgio Napolitano) e in futuro no. L'unico vantaggio che viene riconosciuto al Governo è un canale privilegiato per l'approvazione delle "sue" leggi, canale

che è già in qualche modo presente nei regolamenti parlamentari e che comunque potrà aprirsi di volta in volta solo se la Camera lo vorrà.

A questa obiezione si risponde di solito che è l'*Italicum* a creare i veri problemi, perché consente ad un partito di minoranza di assicurarsi la maggioranza dei seggi. Già, è vero: ma un partito di minoranza conquisterà la maggioranza solo se al ballottaggio batte il suo avversario e quindi – per definizione – conquista *almeno* il 50%+1 dei voti. Se poi si pensa che la soluzione non sarebbe democratica perché comunque quel partito non rappresenta (nel senso che non è stata votata al primo turno da) la maggioranza del paese, dovremmo girare la critica a Hollande, che al primo turno ha ricevuto poco più del 28% dei consensi; oppure a Cameron che nel 2015 ottenne un successo strabiliante – per i parametri britannici - conquistando il 51% dei seggi con meno del 37% dei voti. Qualcuno pensa che quelli siano paesi pericolosamente autoritari?

Comunque si tratta di una legge elettorale. Se non piace l'*Italicum*, basta fare una legge per cambiarlo: la Costituzione – quella attuale, come quella della riforma – non pone alcuno ostacolo. E allora perché prendersela con una riforma che introduce una novità davvero importante, che naturalmente condiziona il Governo e la maggioranza che lo sostiene: tutte le leggi elettorali, anche lo stesso *Italicum* potranno essere impugnate dalle minoranze parlamentari davanti alla Corte costituzionale, perché essa ne valuti preventivamente la legittimità. Anche questo è un attentato alla democrazia?

Insomma, resto in attesa che qualcuno mi indichi, testo della riforma alla mano, un motivo per respingerla. Perché se il motivo è l'umana preoccupazione per il futuro, mi chiedo: e della prospettiva di continuare come in passato non siamo preoccupati?