

# Francesco Clementi: «Vi spiego perché la riforma costituzionale cambierà in meglio l'Italia»

Parla il costituzionalista, già tra i saggi nominati nel 2013 da Napolitano e Letta: «Un bicameralismo maturo, un rapporto sano tra Stato e Regioni, più valore all'elettore: eppure si parla solo della legge elettorale»

28 Luglio 2016 - 11:39  
di Francesco Cancellato

«Sai qual'è il problema? Che si parla solo della legge elettorale, e non della riforma costituzionale». Non ci gira troppo attorno, **Francesco Clementi**, giovane costituzionalista, riformista da sempre, come si evince in tanti anni di scritti in tema (basti leggerli il suo aureo libretto, scritto per il Mulino con Giuliano Amato, di qualche anno fa, oppure, più di recente, il lungo saggio sui vent'anni di legislazione elettorale in Italia pubblicato per la Rivista Trimestrale di diritto pubblico diretta da Sabino Cassese). Una cattedra di diritto pubblico comparato all'Università di Perugia e un posto nella commissione dei saggi istituita dal Governo Letta su impulso del Presidente Napolitano nel 2013, Clementi è un grande sostenitore della riforma. Soprattutto, ritiene che se ne stia parlando troppo poco, rispetto alla legge elettorale: «È paradossale - spiega - **la riforma costituzionale dura molto più di una legge elettorale**. E noi dovremmo saperlo molto bene, visto che ne abbiamo avute quattro diverse in poco più di vent'anni. E invece sembra sia il contrario. Che il cuore di tutto siano il ballottaggio e il premio di maggioranza».

**Parliamone, allora. Qual è il senso della riforma costituzionale? Che problemi vuole risolvere?**

La riforma tocca tre punti chiave di un dibattito antico.

## **Il primo?**

Superare un bicameralismo fondato sulla reciproca diffidenza tra i partiti politici che c'era solo in Italia.

## **Cioè?**

Il nostro bicameralismo è figlio del dopoguerra e della guerra fredda. Eravamo il Paese con il più forte partito comunista d'europa. Era in qualche modo fisiologico che ci fosse un reciproco controllo, molto forte, che in molti casi andava a discapito della velocità e della governabilità. Le istituzioni del bicameralismo, nel doppione Camera-Senato, servivano a far sì che il sistema dei veti reciproci dei partiti tra di loro impedisse, in un continuo "ping-pong", il dispiegarsi delle scelte legittimate dai voti. Ora però la guerra fredda non c'è più da quasi trent'anni. E credo abbia senso provare ad avere, come negli altri Paesi, un bicameralismo normale: una camera alta che rappresenta le identità istituzionali e gli enti locali, cioè la forma dello Stato; e una camera bassa con una forte legittimazione elettorale, che rappresenta la forma di governo.

**A proposito di enti locali. C'è chi dice che questa riforma svuota di potere le Regioni. E, contemporaneamente, che porta a Roma, al Senato, la classe politica peggiore del Paese.**

**Quella regionale, per l'appunto...**

Decidiamoci: o svuotiamo le Regioni, o diamo loro una legittimazione che non meritano.

## **Quale delle due?**

Nessuna delle due. La riforma costituzionale, a mio avviso, risolve la confusione del rapporto tra Stato e Regioni. Una confusione figlia della riforma del titolo V del 2001, legata alla sovrapposizione delle materie su cui Stato e Regioni possono legiferare, ma anche - prima ancora - del ritardo trentennale con cui si è data attuazione del testo costituzionale relativo alle Regioni. Il risultato è che oggi il Paese non sa più - ammesso che l'abbia mai saputo - quale sia il rapporto tra i soggetti legislatori del suo ordinamento. E starà appunto alle Regioni dimostrare la loro capacità di essere all'altezza delle sfide del tempo di oggi. Non farlo d'altronde, non farà altro che contribuire alla loro delegittimazione.

## **E con la Riforma che succede?**

La riforma, invece, tramite il nuovo Senato, ridotto da 315 a 100 componenti (di cui 74 consiglieri regionali e 21 sindaci, e 5 senatori nominati dal Capo dello Stato per 7 anni), permetterà alle istituzioni territoriali di concorrere all'esercizio della funzione legislativa, sebbene per pochi casi specifici (quelli indicati dal comma 1 dell'art. 70); consentirà la partecipazione delle istituzioni territoriali alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea; consentirà la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni da parte delle istituzioni territoriali, nonché permetterà di verificare l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Davvero non mi pare poco come cambiamento. E poi, al tempo stesso, modificando il rapporto tra lo Stato e le Autonomie, sopprimendo il "tiro alla fune" delle competenze legislative concorrenti – che dal 2001 tanta confusione e contenzioso costituzionale hanno comportato – sapendo meglio "chi fa cosa", anche tramite il rafforzamento del numero delle materie in capo allo Stato (come energia o grandi infrastrutture), si darà maggiore certezza del diritto (e dei diritti), sapendo bene, appunto, chi fa cosa, peraltro incorporando la giurisprudenza della Corte costituzionale di questi quindici anni. E anche questo – se mi consente – non è poco. Infatti, far capire oggi dove è la responsabilità della decisione, con trasparenza e chiarezza, è la grande sfida in capo alle democrazie: un elemento che questo testo mi sembra proprio che colga come scelta da valorizzare e sostenere. Insomma, non è una riforma contro le Regioni. Anzi, se sapranno guadagnarsela governando bene e se manderanno la gente giusta al Senato, premiando il merito, avranno molta più forza di quanta ne hanno ora.

*«Il nostro bicameralismo è figlio del dopoguerra e della guerra fredda. Eravamo il Paese con il più forte partito comunista d'europa. Era in qualche modo fisiologico che ci fosse un reciproco controllo, molto forte, che in molti casi andava a discapito della velocità e della governabilità. Ora però la guerra fredda non c'è più da quasi trent'anni»*

*Francesco Clementi*

## **Il terzo pilastro?**

La semplificazione del sistema, nel suo complesso, si sopprime il riferimento costituzionale alle province, e si razionalizza il procedimento legislativo: da un lato, evitando l'abuso della decretazione d'urgenza e, dall'altro, introducendo per pochi disegni di legge ritenuti essenziali per l'attuazione del programma di governo, un *fast-track* di approvazione in Parlamento con il c.d. "voto a data certa". Peraltro, oltre alla ripartizione delle materie, di cui ho già detto, c'è la cancellazione del Cnel, un organo che ormai davvero ha fatto il suo tempo. Insomma, si tratta davvero di rimettere al centro il rapporto eletto-elettore, in una sorta di "semplificazione" che, utilizzando tutti gli strumenti e tutte le istituzioni, valorizzi sempre e comunque l'indirizzo politico espresso dalla volontà degli elettori. Da qui anche l'introduzione della "trasparenza" in Costituzione.

## **In che senso?**

Nella nuova Costituzione all'art. 97 ci sarà il richiamo al principio di trasparenza nell'organizzazione dei pubblici uffici. Un fatto non banale né scontato, ahimé. E che valorizza i già indicati principi di imparzialità e buon andamento contenuti in Costituzione insieme ai principi, delineati già dal 1990 nelle leggi ordinarie sulla attività amministrativa, quali appunto l'economicità, l'efficacia e la pubblicità che, insiti nel concetto di trasparenza, nei fatti assumono una forza nuova, giustiziabile con maggiore forza oggi – proprio perché elevato a rango costituzionale il tema della trasparenza - di fronte ai giudici, da chi si sente leso di un suo diritto. Anche qui, non mi pare poco.

## **Ok, ma il Parlamento? Chi si oppone alla riforma dice che sarà un Parlamento che farà il volere del Governo...**

Non ha senso dire una cosa di questo tipo. È esattamente il contrario. Due esempi: ci sarà uno statuto delle opposizioni, che le valorizzerà come portatrici di proposta e non solo di protesta, qualificandole costituzionalmente appunto in sé, ed in ragione delle loro proposte, come una sorta di "governo in attesa". E poi vorrei sapere cosa ne pensa della fine dell'abuso della decretazione d'urgenza, chi dice che la nuova Costituzione asservirà il Parlamento al governo. Un fatto molto

importante e molto atteso da tempo, che rimette nel giusto alveo delle fonti del diritto uno strumento del quale se ne è fatto un uso davvero sconsiderato negli ultimi decenni. Seriamente, la nuova costituzione non deroga al principio della repubblica parlamentare. Piuttosto, anzi, lo rafforza, affermando il principio che chi vince le elezioni può effettivamente realizzare il programma che ha sottoposto al giudizio degli elettori, senza per questo soverchiare nessuno, rimanendo appunto invariati ed intatti gli impianti di garanzia delineati dal Costituente del 1947,. Insomma, non bisogna avere paura di aggiornare la Costituzione, soprattutto se lo si fa – come in questo caso – dentro un sano principio di prudenza e di cautela, evitando di toccare la Prima parte, quella dei valori; il rapporto fiduciario tra parlamento e governo; i poteri del Capo dello Stato, le garanzie della magistratura e pure i poteri della Corte costituzionale che, peraltro, si vede aggiungere anche il controllo preventivo della legge elettorale. Non a caso, come ricordò un famoso costituente come Vittorio Foa, la migliore tradizione si serve, appunto, rinnovandola.