

# Che fare?

Riflessioni all'indomani del referendum costituzionale

di Roberto Bin\*



**Sommario:** § 1. – Premessa. § 2. – Leggi nazionali. § 3. – Il libro delle leggi. § 4. – Legalità in Parlamento. § 5. – Rifondare i partiti. § 6. – Corte costituzionale. § 7. – Diffondere la specialità. § 8. – Conclusione.

---

## § 1. – Premessa

Quasi venti milioni di italiani hanno deciso di non curare le loro malattie in segno di opposizione alle multinazionali del farmaco e ai “poteri forti”, confortati dai loro dottor Hamer pronti a fornire il dovuto supporto scientifico. Però le malattie sono rimaste, tutte. Sarà forse vero che la riforma costituzionale bocciata dal *referendum* non avrebbe debellato i difetti del nostro sistema istituzionale, almeno non tutti, ma è anche vero che ora bisognerà rifare diagnosi e posologie, sperando che i dottor Hamer smettano di sostenere che quelle malattie sono solo il frutto di un conflitto psichico. Cioè del sistema politico, non della Costituzione: il che è indubbiamente vero, ma anche indubbiamente falso. Falso per la semplice ragione che, se il sistema politico funzionasse a dovere, probabilmente non sarebbe necessario tirare in ballo la costituzione ad ogni piè sospinto; ma, siccome non funziona, anche la tela di disposizioni costituzionali è messa sotto *stress* e rivela tutte le sue smagliature e le sue magagne, che richiedono l'intervento di cure specifiche.

Provo perciò a enumerare le malattie che sembrano poter venir curate con la medicina tradizionale delle riforme, riforme non necessariamente costituzionali.

---

\* Università degli Studi di Ferrara.

## § 2. – Leggi nazionali

Il primo problema, di cui si indica l'urgenza da quarant'anni, è che il sistema istituzionale non può funzionare a dovere senza coinvolgere le Regioni, e forse i Comuni, nel processo di formazione delle leggi nazionali (uso consapevolmente questo aggettivo, anziché 'statali', per motivi evidenti). Non è necessario essere affetti da esterofilia per rilevare che l'Italia è l'unico paese di una certa dimensione che non preveda una seconda Camera rappresentativa dei territori. È nei territori e da parte delle loro istituzioni rappresentative che le leggi nazionali devono essere applicate; è là che sta – e deve stare – larga parte dell'amministrazione pubblica: progettare un sistema in cui le istituzioni democratico-rappresentative centrali impongano obiettivi, procedure, vincoli, modalità di esercizio dei loro poteri alle istituzioni democratico-rappresentative locali senza neppure consultarle preventivamente è manifestamente sbagliato e non può che tradursi in un continuo contenzioso, politico e giudiziario. Ed infatti è quello che succede in Italia.

La soluzione predisposta dalla riforma costituzionale bocciata non era certo la più auspicabile (io stesso l'avevo anzi definita «la peggiore delle soluzioni possibili» in un commento pubblicato su *Astrid*<sup>1</sup>), ma comunque era una soluzione. Va osservato che non vi sono due Paesi che abbiano adottato lo stesso sistema di rappresentanza dei territori, e che nessuna delle soluzioni praticate si è rivelata priva di difetti. Il fatto è che il perfezionismo è un peccato imperdonabile nel modellare le istituzioni politico-costituzionali; e che è sempre meglio una soluzione non perfetta che nessuna soluzione, che è proprio il risultato che abbiamo ottenuto bocciando il *referendum*.

Credo che affrontare questo problema comporti necessariamente mettere mano a una riforma costituzionale, perché altrimenti non vi sarebbe modo di porre alcun vincolo al legislatore. La cui sovranità è un punto fermo della giurisprudenza della Corte costituzionale, puntualmente ribadito ogni qual volta si sia tentato da parte delle Regioni di far valere gli accordi stretti nelle trattative tra Esecutivi e formalizzate in Conferenza Stato-Regioni. È scontato per altro che mai accordi tra Esecutivi potrebbero imporsi e vincolare la "sovranità" del Legislativo.

Qualcuno è persino tentato di riscoprire l'art. 11 della riforma del 2001<sup>2</sup> e quindi propone di dare corpo a quella graziosa soluzione arredativa di «due Camere e un camerino», come l'aveva genialmen-

<sup>1</sup> [http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Bin\\_/Bin\\_ASTRID\\_riforma-Senato\\_marzo-2015.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Bin_/Bin_ASTRID_riforma-Senato_marzo-2015.pdf).

<sup>2</sup> Si veda il Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, svolta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali ([http://www.camera.it/application/manager/projects/leg17/attachments/shadow\\_comunicatostampa/allegato\\_pdfs/000/010/627/Documento\\_conclusivo\\_approvato.pdf](http://www.camera.it/application/manager/projects/leg17/attachments/shadow_comunicatostampa/allegato_pdfs/000/010/627/Documento_conclusivo_approvato.pdf)).

te definita Indro Montanelli. Un po' ipocritamente si è detto, durante il dibattito sulla riforma costituzionale, che il risultato auspicato si sarebbe potuto realizzare, non già con una riforma "pasticciata" del Senato, che semmai poteva essere semplicemente soppresso, ma attuando ciò che nella legge costituzionale del 2001 già c'è. Peccato però che l'art. 11 evochi una soluzione che è meglio non cercare di risuscitare. In primo luogo perché introdurrebbe un aggravamento notevole del procedimento legislativo (imponendo un voto a maggioranza assoluta dell'Assemblea se la Commissione referente non si "sia adeguata" alle osservazioni della Commissione bicamerale integrata) e ne affiderebbe però la garanzia allo strumento del regolamento parlamentare. Come si sa gli argini procedurali eretti dai regolamenti parlamentari sono stati ormai ampiamente sfondati dalla prassi parlamentare, e questo è uno dei grandi nodi istituzionali che prima o poi si dovranno affrontare seriamente (vi ritornerò in seguito). Immaginare che essi possano imbrigliare la volontà politica delle Camere per far loro rispettare l'opinione della Commissione bicamerale integrata a me sembra equivalga a credere al libro delle fiabe.

Ma c'è di più: l'aggravamento delle procedure legislative opererebbe solo in riferimento a disposizioni «riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione». Si è spesso rimproverato alla riforma bocciata dal *referendum* di aver affidato al Senato il potere di intervenire su qualsiasi progetto di legge che attirasse la sua attenzione, anziché limitarlo a materie definite: tutto all'opposto, a me proprio questa è sembrata la novità più interessante della riforma, perché l'idea di discriminare le procedure legislative sulla base delle "materie" dell'art. 117 (così come del resto proponeva la riforma "Berlusconi-Bossi" del 2006) significherebbe portare all'interno dei lavori del Parlamento l'elemento più incerto e più generativo di contenzioso di tutto il diritto regionale, cioè la definizione delle "materie" e le tecniche di attribuzione delle leggi a ciascuna di esse.

Spero perciò che a nessuno venga seriamente in mente di rilanciare questa soluzione e proporre l'attuazione dell'art. 11. Meglio lasciare il problema senza soluzione piuttosto che dargli una risposta che raggiungerebbe il solo risultato di paralizzare il procedimento legislativo per tutto il tempo necessario ad accantonare di fatto ciò che i regolamenti delle Camere avrebbero appena introdotto. Se al problema una risposta la si vuole dare, la strada è quella di una riforma costituzionale della seconda Camera: che si opti per l'immissione in essa dei rappresentanti delle Regioni e dei Comuni, riaprendo il penoso dibattito parlamentare che si è svolto al tempo della discussione del progetto di riforma costituzionale ormai bocciato, oppure si preferisca la semplice soppressione della Camera accompagnata dalla sobria costituzionaliz-

zazione della Conferenza dei Presidenti delle regioni (ed eventualmente dei sindaci), dando ad essa il potere di intervenire quando lo ritenga nel procedimento legislativo (questa soluzione, contenuta nel progetto “Renzi-Boschi”, mi sembra francamente insuperabile), comunque è attraverso le procedure di revisione costituzionale che bisogna agire. E se si decide di farlo, non credo che sia possibile arrivarci modificando meno dei 32 articoli che al tema ha dedicato la sfortunata riforma costituzionale, con grande scandalo dei suoi critici.

### § 3. – *Il libro delle leggi*

Un secondo problema, che a me pare particolarmente urgente, è di porre rimedio all’intollerabile disordine legislativo che attanaglia la vita degli italiani<sup>3</sup>. Molti se ne lamentano, ma soluzioni serie non mi sembrano essere state avanzate.

Qualcosa però la riforma costituzionale l’aveva tentato: certo non una soluzione diretta e definitiva del problema, ma un piccolo passo avanti era stato tentato con la proposta riforma dell’art. 70, che tante critiche ha tuttavia sollevato. Critiche molto ingiuste, talvolta anche patetiche. La magnifica scrittura dell’art. 70 Cost., con le sue 9 parole comprensibili a tutti (quando all’opposto la riforma impiegava più di 400 parole “incomprensibili”!), è la responsabile originaria della situazione di caos legislativo in cui permaniamo. Le leggi sono tutte eguali, tutte bicamerali, tutte capaci di abrogare, derogare o modificare le leggi precedenti: la *lex posterior* prevale su quella precedente, la *lex specialis* deroga a quella generale, nulla può sottrarsi a questa dura legge. La riforma avrebbe posto al riparo da questa continua e irrefrenabile erosione quantomeno le 14 leggi bicamerali, leggi “di sistema”. In Spagna e Francia la costituzione distingue le leggi organiche, e le pone al sicuro dalla continua erosione da parte di leggende e provvedimenti particolari. Da noi sono state le revisioni costituzionali a introdurre qualche esempio di “fonte rinforzata”, specializzando le leggi sull’amnistia e l’indulto, quelle che conferiscono “maggiori autonomie” alle Regioni ordinarie, la disciplina del bilancio: l’esigenza è dunque avvertita, ma gli strumenti per soddisfarla non sono stati mai apprestati. In Italia si parla sempre di “semplificazione”, ma non si cerca mai di invertire i motori che generano la complicazione.

Ovviamente per introdurre anche da noi le leggi organiche sarebbe necessaria una norma costituzionale. La quale, per esempio, potreb-

<sup>3</sup> Una vivida panoramica di questo disordine è tracciata nei saggi raccolti da Mario Dogliani nel volume *Il libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Torino, Giappichelli, 2012.

be vietare di introdurre nuove fattispecie penali se non tramite novella del codice penale: ad essere coraggiosi altrettanto potrebbe essere previsto per gli altri codici, per tutti quei corpi normativi che si chiamano così se e soltanto se seguono un particolare procedimento legislativo (per es., una delega legislativa con approvazione finale in aula del decreto legislativo). Forse una misura del genere complicherebbe la vita del legislatore, ponendogli dei vincoli, ma semplificherebbe la nostra: è il prezzo che si paga per realizzare lo Stato di diritto, in fondo.

Qualcosa di molto meno ambizioso si potrebbe forse realizzare senza por mano all'art. 138 Cost. Poco credo nell'introduzione di qualche regola di *drafting* tramite norme di regolamento parlamentare, perché l'abitudine a prenderle sul serio è scarsa. Però qualcosa si potrebbe fare modificando la legge sulla pubblicazione degli atti legislativi.

L'attuale disciplina risale al 1984 e non contempla altra forma di pubblicazione che quella tradizionale su supporto cartaceo; potremmo accorgerci che il mondo è cambiato? *Normattiva* è stato un esperimento coraggioso, anche se non ha i crismi dell'ufficialità (e non sempre è affidabilissimo, causa le modalità caotiche con cui si legifera); andrebbe continuato e perfezionato, con la produzione di "codici" che riassumano la legislazione settore per settore e introducendo una regola per cui non si pubblicano le leggi se non contengono il testo completo degli articoli delle leggi già in vigore che si vuole modificare, così che si possano inserire le nuove norme nel codice mantenendolo costantemente aggiornato e dotandolo del crisma dell'ufficialità. Più o meno è quello che avviene in Francia o negli Stati Uniti, attraverso metodi che possono essere trapiantati in Italia senza toccare la Costituzione ma operando solo sul piano della legislazione ordinaria e dei regolamenti parlamentari. Anche la legge 400/1988 potrebbe subire qualche ritocco: non mi pare difficile riconoscere che essa possa vincolare il modo con cui il Governo agisce anche quando predisporre sia i disegni di legge che gli atti normativi che gli competono.

Agendo su questa legge e su quella sulla pubblicazione degli atti normativi si possono perciò introdurre obiettivi e vincoli che i regolamenti parlamentari potrebbero poi implementare trasformandoli in regole di procedura. Se la Corte costituzionale avallasse l'operazione riconoscendo la forza vincolante di queste leggi rispetto alla legislazione ordinaria con un po' più di convinzione di quanto esprimano già oggi i suoi richiami alla legge 400<sup>4</sup>, il risultato sarebbe acquisito.

<sup>4</sup> Sinora la Corte è stata molto cauta a tal proposito, limitandosi a riconoscere che la disciplina della legge 400, «pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost.» (sent. 22 del 2012 richiamata dalla successiva 220 del 2013).

#### § 4. – *Legalità in Parlamento*

Va detto che il rispetto dei regolamenti parlamentari è diventato ormai un problema. La prassi dei maxi-emendamenti, l'abuso dei voti di fiducia, l'aggiramento dell'obbligatorio esame in commissione, l'evasione dalle regole sulla composizione dei gruppi parlamentari, l'allegro principio per cui a tutto si può derogare *nemine contradicente* (salvo derogare anche al significato palese di *nemo*)<sup>5</sup>, sono tutti sintomi di una insopportabile deroga dal principio di legalità da parte delle stesse istituzioni costituzionali. Credo che l'approvazione del bilancio 2017<sup>6</sup>, stretta tra la votazione del *referendum* e l'apertura formale della crisi di Governo, sia stato un esempio paradigmatico di come i regolamenti siano diventati un vincolo sfilacciato e incapace di contenere la vita politica delle Camere.

Che i regolamenti vadano riscritti è opinione comune, anche se ovviamente le ipotesi di riscrittura divergono parecchio. Ma il vero problema, a me sembra, non è cosa scriverci, ma come farne rispettare la scrittura. È paradossale che un ceto politico che non fa che predicare il doveroso rispetto della legalità non si senta in obbligo di dare l'esempio. Anzi, nonostante il tanto urlare e il fantasioso protestare a cui ci ha abituati il dibattito parlamentare degli ultimi anni, mai<sup>7</sup> i contendenti politici hanno attinto ad una possibilità che la dottrina costituzionalistica ha pure loro indicato, quella di far valere davanti alla Corte, in sede di conflitto di attribuzioni, l'obbligatorio rispetto almeno di quelle regole che non discendono totalmente dalla discrezionalità normativa della Camera, perché la loro autonomia è condizionata da precise disposizioni costituzionali. L'istinto corporativo prevale su ogni divisione di schieramento o senso delle istituzioni, come testimonia la questione dei "pianisti", che è stata oggetto di un conflitto mosso dalla Camera contro i giudici che indagavano sul vergognoso comportamento di alcuni deputati che facevano in aula quello che fanno gli umili dipendenti pubblici quando timbrano il cartellino e poi se ne vanno a fare altro. Pur dando torto ai giudici inquirenti, in nome della divisione dei poteri, la Corte però non perse l'occasione di manifestare il suo

<sup>5</sup> Cfr. C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, 757 s.

<sup>6</sup> Cfr. le note di C. BERGONZINI (*Legge di bilancio e crisi di Governo*, e *La manovra economica lasciata a metà*), in *www.laCostituzione.info*.

<sup>7</sup> ...almeno sino al conflitto sollevato da senatori del centro-destra per il mancato esame in Commissione del disegno di legge c.d. *Cirinnà*: su cui cfr. S. CURRERI, *Sul conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare a tutela del "giusto procedimento legislativo": tanto tuonò che piove?*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, 369 ss. Ma con l'ord. 149 del 2016 la Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto, poiché lamentava «violazioni di mere norme regolamentari e della prassi parlamentare», senza che «sia validamente dimostrata l'idoneità di queste ultime a integrare i parametri costituzionali invocati».

disappunto: «non può esimersi dall'osservare che, nello Stato costituzionale nel quale viviamo, la congruità delle procedure di controllo, l'adeguatezza delle sanzioni regolamentari e la loro pronta applicazione nei casi più gravi di violazione del diritto parlamentare si impongono al Parlamento come problema, se non di legalità, certamente di conservazione della legittimazione degli istituti della autonomia che presidiano la sua libertà»<sup>8</sup>. Ma così siamo ritornati al punto di partenza, poiché il rispetto dei regolamenti è affidato *in toto* alla consapevolezza dei parlamentari circa il ruolo che rivestono. Al sistema politico, insomma.

### § 5. – Rifondare i partiti

Ed è chiaro che, parlando del sistema politico, balza subito in primo piano il problema della legge elettorale. Non voglio esprimermi in merito a quale sia il sistema elettorale migliore o anche semplicemente più adatto al caso italiano: con le carte in mano non è possibile discutere astrattamente di quali siano le regole del gioco, ed è per questo che le leggi elettorali non sono mai semplici da cambiare. La miopia dei partiti gioca la sua parte, perché non riescono a vedere oltre il risultato più immediato, che poi non è neppure molto prevedibile dato il comportamento piuttosto instabile dell'elettorato e la franosità dell'organizzazione stessa dei partiti. C'è poi da aggiungere che anche i sistemi elettorali più accuratamente studiati a tavolino hanno regolarmente prodotto risultati ben diversi da quelli previsti e voluti (questo però non può dirsi del *Porcellum* che ha invece realizzato in pieno il risultato cui era stato mirato, quello di rendere ingovernabile il Paese ogniqualvolta il centro sinistra avesse vinto le elezioni).

Dal dibattito attorno alla riforma del sistema elettorale emerge un circolo vizioso da cui è difficile cavarsi fuori. La legge elettorale è tra gli strumenti legislativi quello che più può influenzare il sistema politico; ma – si dice – essa non può ignorare come è *di fatto* il sistema dei partiti e forzarlo: sono pur sempre i partiti a sceglierlo attraverso le loro rappresentanze parlamentari. In un sistema tendenzialmente bipolare basta che i due partiti più grossi si mettano d'accordo per varare una disciplina che accentui il loro ruolo (non a caso l'*Italicum* nasceva dal c.d. "patto del Nazareno"); in un sistema tripolare, quale sarebbe l'attuale, questo non è più possibile. E allora? Allora meglio un sistema sostanzialmente proporzionale, che rinvierebbe la formazione della maggioranza a dopo le elezioni. Ma se formare una maggioran-

<sup>8</sup> Sent. 379 del 1996.

za implica che due poli si coalizzino lasciando il terzo all'opposizione, questo schema non potrebbe funzionare da subito, consentendo a una coalizione temporanea di imporre una legge elettorale favorevole al bipolarismo? Tutti discorsi solo apparentemente astratti, che devono fare i conti con una previsione troppo incerta del comportamento futuro degli elettori, di un quadro troppo instabile delle stesse formazioni politiche maggiori, di uno stile ormai troppo degradato dei rapporti politici tra partiti e correnti. Insomma, difficile uscirne con una legge elettorale nuova capace di ridisegnare l'assetto politico nazionale.

Ma c'è un problema che forse è ancora più urgente della legge elettorale e che riguarda proprio i partiti politici. Inseguendo spudoratamente la dilagante moda dell'anti-politica si è giunti al punto di togliere ogni forma di finanziamento pubblico diretto ai partiti, sostituendolo con un sistema di finanziamento privato che è palesemente anticostituzionale per almeno due profili: favorisce i partiti "dei ricchi" rispetto a quelli "dei poveri", concentra il finanziamento nelle segreterie nazionali lasciando sguarnite le diramazioni territoriali.

Con quest'anno (2017), l'Italia sarà l'unico Paese dell'Unione europea a non avere un sistema di finanziamento pubblico diretto dei partiti<sup>9</sup>. Nella stessa Unione europea è dal 2004 che i partiti ricevono contributi diretti. Invece l'Italia si incammina in una direzione opposta a quella "convergenza comune" degli Stati moderni, indirizzata a garantire ai partiti un finanziamento adeguato alla loro funzione<sup>10</sup>. La legge 13/2014 interrompe l'erogazione dei rimborsi elettorali e nel bilancio 2017 il relativo capitolo è stato cancellato. Così com'è concepito dalla legge, il finanziamento indiretto avvantaggia i partiti i cui sostenitori hanno un reddito più elevato: anzi, per essere ancora più drastici, gli atti attuativi della legge escludono che possano essere calcolate somme inferiori a 12 euro, così rendendo ininfluyente l'opzione di coloro che dichiarano un reddito inferiore a 6.000 euro<sup>11</sup>.

Qualche profilo di incompatibilità di questa disciplina con il principio costituzionale di eguaglianza emerge con evidenza<sup>12</sup>. Ma c'è anche un altro aspetto della legge che preoccupa ancora di più. Tutto il meccanismo del finanziamento indiretto dei partiti è orientato a con-

<sup>9</sup> Cfr. il volume F. LANCHESTER (a cura di), *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000 e G. AMATO, *Nota sul finanziamento della politica*, [http://www.camera.it/temiap/XVI\\_0437.pdf](http://www.camera.it/temiap/XVI_0437.pdf).

<sup>10</sup> F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2012, 17.

<sup>11</sup> Così dispone l'art. 3.6 del d.P.C.M. 28 maggio 2014, come sottolinea F. BIONDI, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto-legge n. 149 del 2013*, in G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, 54.

<sup>12</sup> Cfr. A. FALCONE, *Disciplina del finanziamento ai partiti, diritti di partecipazione politica e comunità locali*, in *Le Regioni* 2014, 444 e 465 ss.



centrare le risorse nelle segreterie nazionali dei partiti, trascurando le loro articolazioni locali. È vero che non si è mai risolto l'“antico dilemma” del rapporto giuridico tra i partiti nazionali e le loro articolazioni locali<sup>13</sup>, e non è meno vero che tra “dichiarazioni di principio” degli Statuti dei partiti, in alcuni casi ispirate ad una visione “federale”, e la loro realtà organizzativa il divario è sempre evidente<sup>14</sup>: ma a me sembra che proprio per questo la legislazione sui partiti e il loro sostentamento non possa e non debba trascurare questo profilo.

Non si tratta di difendere le sezioni territoriali dei partiti mossi da una teorica simpatia per l'autonomia, che comunque potrebbe sopravvivere e aver senso se e solo se i partiti avessero una presenza forte e ben radicata nei territori. C'è molto di più. Commentando i risultati del recente *referendum* costituzionale nel Sud Italia, Roberto Saviano ha formulato un'osservazione assai importante: secondo lui l'errore di Renzi sarebbe stato quello di optare per un “usato sicuro”, fatto di vecchi politici capaci di promettere pacchetti di voti “sicuri”, anziché rischiare di perdere un turno elettorale consentendo però a volti nuovi e a nuove energie di entrare in partita e ritessere una base politica mobilitando persone che vivono il malessere sociale ma sono ancora disposte a impegnarsi in un progetto politico. A me sembra che questa analisi ci mostri con chiarezza come di solito sia mal posta sia la questione del finanziamento dei partiti, sia quella della legge elettorale. L'idea che tutto si svolga al centro e che la politica abbia come suo teatro lo scontro tra *leader* in televisione mi sembra un'idea povera, incapace di produrre quella rigenerazione della politica che a parole tutti auspicano.

Non so se i partiti politici riusciranno a trovare un accordo sulla legge elettorale per il Senato e, eventualmente, per la riforma di quella per la Camera. Ma credo che più delle formule elettorali – quanto di maggioritario e quanto di proporzionale, quanto premio di maggioranza, quanto spazio alle preferenze ecc. – quello che davvero dovrebbe attirare l'attenzione è l'esigenza che sottolinea Saviano, ossia riposizionare al centro dell'attenzione della politica la società locale e non l'arena nazionale, ossia il mondo reale e non il suo fantasma mediatico. Chi ha partecipato all'estenuante campagna elettorale per il *referendum* costituzionale avrà notato con sorpresa come l'interesse della gente si sia manifestato in sale sempre gremite e attente: attente ad un dibattito che si svolgeva in loro presenza e spesso in reazione alle loro domande, l'esatto opposto del solito scontro televisivo. La gente non è affatto

<sup>13</sup> Così S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Dig. Disc. Pubbl.* X, Torino, Utet, 1995, 715.

<sup>14</sup> Si veda la ricerca di A. COSSIRI, *Il «territorio» nell'autoregolamentazione dei partiti politici. Un'analisi in prospettiva costituzionalistica*, in *Le Regioni*, 2014, 359 ss. Si vedano anche le considerazioni di F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico*, cit., 172 ss.

apatica e rassegnata, perciò il sistema elettorale deve cercare il modo di valorizzarne l'interesse e la partecipazione.

Il che non è detto debba tradursi necessariamente in un sistema elettorale basato sulle preferenze<sup>15</sup>: ma è certo che significa cancellare il meccanismo insopportabile delle candidature multiple<sup>16</sup>, che fanno solo l'interesse dei *leader* nazionali; ed anche rifiutare i grandi collegi con troppi seggi assegnati; e soprattutto evitare che si perda qualsiasi collegamento tra il candidato e il territorio. Questo a me sembra essere il difetto più grave del c.d. *Italicum*, che per il resto non mi dispiacerebbe affatto fosse esteso anche al Senato (d'altra parte in questa direzione andava anche la proposta di legge elettorale per il Senato che fu inizialmente avanzata nello stesso *Italicum*). Che il Senato debba essere eletto «a base regionale» non mi sembra opporsi a un premio di maggioranza distribuito secondo le modalità previste dalla attuale legge elettorale per la Camera. Quello che invece manca – e manca da sempre – è l'introduzione di un principio per cui i candidati al Senato debbano avere un rapporto con il loro territorio. Al contrario di quanto accade negli Stati Uniti, in Europa il principio della rappresentanza nazionale e il correlato divieto di mandato imperativo hanno sempre prevalso sull'esigenza di legare la rappresentanza parlamentare al territorio. Nella nostra legislazione si è persa ogni traccia di vincoli di “appartenenza territoriale”, e ciò persino nelle elezioni per le amministrazioni locali. Al suo opposto, quale fosse il sistema elettorale prescelto, è sempre prevalsa la vecchia logica dei “collegi sicuri” e delle candidature plurime, logica che finisce con esercitare una forza antagonista rispetto all'esigenza di rafforzare il legame tra la comunità e il suo “rappresentante”. Se non si inverte questa logica resteremo sempre impigliati nel vizio denunciato da Saviano (e che non prospera solo al Sud) di favorire i “vecchi arnesi” e rassegnarsi all'astensionismo di massa.

I sistemi elettorali sono macchine straordinariamente complicate, fatte di molti congegni, ognuno progettato per conseguire un obiettivo particolare: la legge elettorale in vigore per la Camera mira a semplificare il quadro politico nazionale e a favorire la formazione di una maggioranza in Parlamento; la legge sul finanziamento della politica punta invece a ridurre la spesa pubblica e a rendere pubbliche le fonti di finanziamento dei partiti, ma anche a imporre una certa trasparen-

<sup>15</sup> Ripropongo qui alcune considerazioni già avanzate in *Rappresentanti di cosa? Legge elettorale e territorio*, Editoriale de *Le Regioni*, 4/2013, 659 ss.

<sup>16</sup> Questo è espressamente vietato da quasi tutte le leggi elettorali: si vedano per es. l'art. L 156 del *Code électoral* in Francia, l'art. 46.6 della *ley orgánica* n. 5 del 1985 in Spagna, il § 20 del *BWahlG* in Germania, l'art. 21.3 della *lei eleitoral* n. 14 del 1979 in Portogallo, l'art. 27.2 della legge federale svizzera sui diritti politici, l'art. 139.2 della legge elettorale polacca e l'art. 118 del codice elettorale belga. Su questa norma dell'*Italicum* cfr. L. TRUCCO, *Candidature multiple ed Italicum*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 738 ss.

za ai loro processi decisionali interni; altre norme ancora ridefiniscono le condizioni di candidabilità e di eleggibilità come strumenti di lotta alla corruzione politica, di sostegno alla legalità e di rimedio ai conflitti di interesse. Ma in tutta questa complessa e complicata matassa di norme sembra essersi dissolto un filo importante, quello che ricollega la politica nazionale ai territori e alla loro rappresentanza. Concentrando tutta l'attenzione sulle modalità di funzionamento della politica nazionale, si finisce con perdere di vista il collegamento che essa non può non avere con la politica locale. Anche la legislazione sui partiti e il loro finanziamento ha in questa prospettiva un ruolo importante da giocare.

## § 6. – Corte costituzionale

Naturalmente ci sarebbero molte altre riforme che urgono; ma il programma di questo scritto è di restare circoscritto alle sole questioni che la riforma costituzionale avrebbe voluto affrontare e che dopo il *referendum* continuano a richiedere un cambiamento.

Una delle riforme meno osteggiate era quella che introduceva il sindacato preventivo della Corte costituzionale sulle leggi elettorali. Le vicende della legge elettorale del 2005 e la difficile sentenza della Corte costituzionale del 2014 che quella legge ha ampiamente riscritto mostrano con troppa chiarezza quanto sia necessario introdurre un giudizio preventivo per le leggi elettorali. Per raggiungere l'obiettivo di rimuovere una legge di così stridente anticostituzionalità – per altro non rilevata dal Presidente Ciampi, che di conseguenza non aveva dato ascolto alla generale richiesta di bloccarne la promulgazione – la Corte ha dovuto forzare le regole processuali ed occuparsi di una lite fittizia costruita *ad hoc*; con il risultato di sfiorare il disastro istituzionale di incrinare la legittimazione dei tre Parlamenti eletti sulla base di quella legge. Ora che con la riforma costituzionale è stata bocciata anche la previsione di un giudizio sulla legittimità delle leggi elettorali provocato dal ricorso diretto delle minoranze parlamentari c'è solo da augurarsi che la Corte non cerchi di accreditare un meccanismo “fai da te” accettando di entrare nel merito delle impugnazioni incidentali dell'*Italicum*. Non so se questa legge elettorale uscirebbe indenne da un severo controllo di costituzionalità, ma sono certo che non ne uscirebbe indenne la credibilità della stessa Corte. Un giudice è tale se agisce nell'ambito delle rigorose regole processuali che ne delimitano e legittimano l'attività, non se si fa guidare da ragioni di opportunità politica.

Per introdurre il sindacato preventivo sulle leggi elettorali occorrerebbe una legge costituzionale, essendo materia ad essa riservata dalla Costituzione. Certo si potrebbe aggirare l'ostacolo introducendo

con legge ordinaria una novella al codice di procedura civile che preveda una forma specifica di giudizio di accertamento, promuovibile in via d'urgenza davanti al giudice civile a tutela del proprio diritto elettorale: in qualche modo regolando per legge quello che si è cercato di introdurre surrettiziamente con l'impugnazione dell'*Italicum*. Anche solo nel formulare una simile ipotesi risulta chiaro però che questo meccanismo servirebbe soltanto a promuovere una *litis ficta* al solo scopo di impiantarvi un ricorso incidentale di costituzionalità, privo degli stessi requisiti dell'incidentalità: sicché un tale stratagemma apparirebbe per quello che è, cioè un aggiramento delle regole costituzionali sull'accesso alla Corte costituzionale.

Però con legge ordinaria, di modifica della legge 87/1953, si potrebbe intervenire quantomeno su un altro profilo, di cui per altro la riforma costituzionale bocciata non si è occupata: la possibilità che la Corte arricchisca lo strumentario a sua disposizione e sia dotata di una tipologia di sentenza che si modelli sulle sentenze del Tribunale costituzionale federale tedesco che dichiarano il contrasto di una legge con la Costituzione senza pronunciarne l'annullamento. È davvero stigmatizzabile il disinteresse che il nostro legislatore (ordinario) ha costantemente dimostrato per i problemi che la Corte costituzionale incontra nello svolgimento delle sue funzioni: siamo ancora fermi alla disciplina del 1953, emanata prima che la Corte iniziasse a funzionare e mai adeguata a tutte le esigenze che sono emerse con evidenza dalla sua esperienza concreta. Ma queste considerazioni fuoriescono dal recinto che mi sono assegnato.

La riforma bocciata dal *referendum* conteneva un'ulteriore modifica riguardante la Corte costituzionale, più esattamente la sua composizione, assegnando al "Senato delle autonomie" l'elezione di due dei cinque giudici di nomina parlamentare. Questa innovazione è stata molto criticata, ma è inutile parlare di autonomia costituzionalmente garantita se nell'organo che tutela i presidi costituzionali dell'autonomia la voce di essa può essere del tutto assente. Il problema si è aggravato per il fatto che gli organi politici che scelgono per quota i giudici costituzionali non hanno avvertito come prioritaria la necessità di dotare la Corte delle competenze e delle sensibilità necessarie per affrontare le questioni regionali con occhio equilibrato. Molto si è detto del riflusso centralistico che la riforma bocciata avrebbe manifestato riportando al centro le competenze incautamente attribuite alle Regioni dalla riforma costituzionale del 2001. Questa affermazione non mi ha mai convinto<sup>17</sup>, perché non teneva affatto in conto la giu-

---

<sup>17</sup> Rinvio a *Ma davvero la riforma del Titolo V toglie poteri alle Regioni?*, in *www.la Costituzione.info* 21 novembre 2016.

risprudenza costituzionale che ha progressivamente ristretto gli spazi delle Regioni individuando svariate strategie per far prevalere sempre e comunque la competenza dello Stato. Esaminando la riforma si è fatta questione di “etichette” laddove queste erano state ormai svuotate di ogni significato regolativo.

La trasformazione del Senato in un organo rappresentativo delle autonomie avrebbe risolto gran parte del problema, consentendo ai rappresentanti di Regioni e Comuni di intervenire prima che la legge statale si perfezioni; ma non avrebbe risolto l’altro problema, quello della sistematica impugnazione delle leggi regionali da parte del Governo. Ormai le regioni hanno *di fatto* ridotto il loro attivismo giudiziario, consapevoli che la giurisprudenza costituzionale non è loro favorevole; ma le burocrazie ministeriali invece non hanno affatto abbassato il loro occhiuto controllo sulle leggi regionali, potendo agire sostanzialmente libere da ogni effettiva supervisione politica.

Se questo è il problema, l’elezione di due giudici costituzionali da parte del Senato non ne sarebbe stata di per sé la soluzione. Sarebbe piuttosto necessario progettare un filtro, una fase pre-contenziosa che intervenga prima che la Corte costituzionale affronti le questioni sollevate in via principale. Qualcosa già esiste di fatto nei rapporti tra Stato e regioni a statuto speciale<sup>18</sup>, e consente di raggiungere spesso accordi che liberano la Corte della questione per cessazione della materia del contendere. In fondo si tratterebbe solo di dare a questi rapporti una veste procedurale più precisa e generale, possibilmente non lasciando la gestione solamente alla componente burocratica. Per tutto ciò basterebbe una legge ordinaria, e una più convinta volontà politica.

## § 7. – Diffondere la specialità

Un ultimo punto merita un pur fugace accenno: si tratta dell’art. 116.3 Cost. e delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» che la legge ordinaria rinforzata potrebbe riconoscere su loro richiesta. La fallita riforma costituzionale avrebbe ampliato sensibilmente i ristretti limiti in cui è costretta questa possibilità. Anche qui, però, più che la norma costituzionale è necessario mutare l’atteggiamento dei protagonisti politici. Le “maggiori competenze” vanno immaginate, organizzate in norme e quantificate dal punto di vista finanziario. Le regioni speciali hanno mostrato come la strada della trattativa con lo Stato possa essere utilmente praticata intavolando trattative in cui sono riuscite a barattare i “tagli lineari” ai loro trasferimenti con l’assunzione

<sup>18</sup> Rinvio a *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 2015, 799 ss.

di maggiori competenze<sup>19</sup>. È una lezione su cui merita riflettere, invece di accontentarsi, come stanno facendo i presidenti del Veneto e della Lombardia, di promuovere inutili e costosi *referendum* per sentirsi dire dalle loro popolazioni che possono intavolare con lo Stato quelle trattative che la Costituzione permette loro di intavolare<sup>20</sup>.

Se si vuole strappare l'applauso del pubblico basta parlare male dei "privilegi" delle Regioni speciali<sup>21</sup>. La vera stranezza, lo "scandalo" del sistema regionale non sta nella "specialità" di alcune Regioni, ma nella parificazione di tutte le altre, nella "ordinarietà" delle Regioni di diritto comune. È inutile parlare di autonomia se non ci si convince di questo semplice assioma: autonomia significa differenziazione, l'autonomia serve a differenziare la disciplina dei territori; la differenziazione è lo scopo dell'autonomia così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione.

In Italia, dove la cultura dell'autonomia non è mai stata di casa, si è sempre sostenuto il contrario. Basterebbe ripercorre la storia dell'amministrazione locale, tessuta con un filo di uniformità assoluta dalle sue origini sino ad oggi, filo di cui teniamo in mano il capo costituito dalla recente *legge Delrio*. Centocinquanta anni non sembrano aver mutato di molto i termini culturali del problema, che trovano per altro in Santi Romano il blasone della loro nobiltà: «il tipo del Comune italiano è unico» – scriveva Santi Romano – «e non a caso si è adoperata la parola *principio*, giacché sembra, che l'uguaglianza di tutti i Comuni non sia soltanto un semplice stato di fatto, ma che invece essa dia luogo altresì ad una vera e propria norma giuridica, che ha un significato analogo a quello che il principio costituzionale di eguaglianza ha per i cittadini»<sup>22</sup>. Questo supposto "principio" è alla base del disegno costituzionale delle Regioni ordinarie: ma è un principio del tutto criticabile, perché nega l'ovvia evidenza, che le Regioni italiane sono profondamente diverse le una dalle altre. Sono diverse sotto ogni profilo, da quello orografico e quello demografico, da quello produttivo a quello culturale, diverse per tradizioni e capacità di auto-amministrazione, per capacità tributaria, spesso anche per ragioni linguistiche e di organizzazione politica. La loro differenziazione non è perciò una scelta di cui si possa discutere, ma una conseguenza necessaria della diversità. Giuridicamente necessaria, perché è lo stesso principio costituziona-

<sup>19</sup> Cfr. G. CERA, *Lo Stato e i territori: spesa, spesa standard e residui fiscali nelle regioni ordinarie e a statuto speciale*, in *Politica economica*, 2013, 12 ss.

<sup>20</sup> Cfr. F. CONTE, *La Corte costituzionale sui referendum per l'autonomia e l'indipendenza del Veneto. Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 759 ss.

<sup>21</sup> A confutazione di questa tendenza ho dedicato *Prospettive della specialità*, in corso di pubblicazione su *Le Regioni*, in cui sviluppo le tesi qui anticipate.

<sup>22</sup> S. ROMANO, *Il Comune*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, vol. II.1, Milano, Società editrice libraria, 1908, 512.

le di eguaglianza a esigerlo: situazioni eguali vanno trattate in modo eguale, ma situazioni diverse devono essere trattate diversamente.

Può sembrare un fatto scontato, ma non lo è affatto. Tutta la legislazione italiana muove in direzione esattamente opposta. Da decenni ogni legge statale minimamente rilevante inizia affermando che le sue norme valgono come «principi fondamentali della materia» per le Regioni ordinarie e come «norme generali di grande riforma economico-sociale» per le Regioni speciali e le Province autonome: dopo la riforma costituzionale del 2001 le dizioni sono state leggermente aggiornate, ma il loro significato è rimasto lo stesso<sup>23</sup>. In più si sono aggiunte le leggi e i decreti-legge che, rincorrendo la crisi economica e in nome dell'emergenza finanziaria, usano l'etichetta del coordinamento della finanza pubblica per imporsi ad ogni ordine di autonomia, livellandola.

È chiaro che la specialità regionale rischia di restare vittima di questo indirizzo che, prima ancora di essere legislativo, è culturale. Non si tratta però di difendere ad oltranza l'autonomia differenziata, di salvare l'*eccezionalità* di cui è manifestazione, ma bisogna invece contestare il postulato opposto, cioè che la *regola* debba essere la parificazione. Sono le Regioni ordinarie a dover smettere di essere soggette ad un unico regime giuridico, il "diritto comune". Questo è il frutto di uno sguardo insofferente delle diversità in chi ci governa dal centro, ma anche da una condivisibile diffidenza di chi teme di affidare funzioni troppo delicate ad enti non sempre sufficientemente capaci di autogoverno. Questo atteggiamento poteva essere condivisibile nel 1947 e forse ancora quando nel 1970 alle Regioni ordinarie si è finalmente consentito di avviare la loro esperienza: ma non lo è più oggi, perché ormai l'uniformità è una camicia di forza che impedisce alle Regioni più attive di sviluppare la propria capacità di governo.

L'art. 117.3 Cost. socchiude uno spiraglio molto interessante (che purtroppo il fallimento della riforma costituzionale ha impedito di allargare) attraverso il quale può insinuarsi la promessa di una certa differenziazione di regime giuridico. Può essere un primo passo se si capisce quale debba essere la direzione di marcia in cui incamminarsi, la strada della differenziazione. Una strada che ci porterebbe verso i risultati migliori se noi adottassimo finalmente una legislazione nazionale condivisa dalle Regioni attraverso un procedimento legislativo "partecipato", come indicavo all'inizio di queste riflessioni (vedi § 2): perché così la differenziazione potrebbe svilupparsi all'interno di una cornice normativa unitaria che renderebbe più semplice la vita degli operatori economici, oggi spesso costretti a fare i conti con ventuno legislatori diversi.

<sup>23</sup> Vedi per tutti l'art. 1, comma 5, della c.d. *Delrio* (legge 56 del 2014).

## § 8. – *Conclusione*

«*Il rinvio è il momento significativo di ogni disegno riformatore*»: è una frase solitamente attribuita ad Aldo Moro che rispecchia a perfezione l'atteggiamento dell'italica gente verso le riforme. Non posso dirmi ottimista nei confronti delle prospettive riformiste in Italia. In troppi si mette addirittura in dubbio che sia opportuno proporre qualsiasi riforma del nostro ordinamento costituzionale, un po' per una gelosa difesa delle scelte originarie dei nostri costituenti, un po' perché "ben altre" sarebbero le cause del nostro malessere istituzionale. Al massimo si è disposti ad ammettere piccole riforme molto limitate, come l'abolizione del CNEL.

Che il nostro attuale assetto istituzionale discenda in linea diretta dalle scelte dei nostri padri costituenti è un abbaglio, se non un falso storico. Meriterebbe chiedersi, per esempio, quanto il nostro bicameralismo sia stato "voluto" dai nostri costituenti e quanto sia invece un prodotto che quella volontà ha addirittura tradito. Scriveva Crisafulli nel 1946<sup>24</sup>, spiegando la proposta della sinistra alla Costituente, che essa 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, lasciandone peraltro intatta la competenza propriamente legislativa», in modo che fosse sottratta «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». Come si è arrivati invece a realizzare l'esatto opposto di questo programma, dando vita a un bicameralismo piuccheperfetto? È curioso che il dibattito attorno alla riforma del Senato non abbia sentito il bisogno di ripercorrere le pagine della nostra breve storia costituzionale: avrebbe ritrovato le dure polemiche che sul Senato animarono i lavori dell'Assemblea costituente e sfociarono in una complessa mediazione a favore di un Senato solidamente legato alle Regioni e nettamente differenziato dalla Camera, mediazione che si tradusse nell'ordine del giorno Nitti-Togliatti; avrebbe riportato alla luce lo strano procedimento legislativo, svoltosi durante il periodo di proroga della Costituente, che, sovvertendo quella decisione grazie a un inatteso compromesso sottobanco tra le due principali forze politiche, generò la legge elettorale che disegna un Senato senza Regioni ed eletto con un sistema sostanzialmente proporzionale; e forse avrebbe tratto conforto dalla durezza delle polemiche parlamentari che già nei primi anni della Repubblica accompagnarono prima lo scioglimento anticipato del

<sup>24</sup> Sulla prima pagina de *L'Unità* del 28 settembre 1946.



Senato e poi la revisione costituzionale – la prima revisione della Costituzione – che riscrisse l’art. 60 Cost. in modo da pareggiare la durata in carica delle due Camere. L’immagine irenica e olografica del vasto consenso attorno alla Costituzione del 1947 e del compromesso costituzionale che ne rese possibile l’approvazione si dissolverebbe e lascerebbe a nudo le radici profonde dei nodi tutt’oggi irrisolti.

Ma gli italiani non amano la storia e tutto sommato sembrano pur sempre convinti che le cause dei loro problemi – sempre che davvero ce ne siano e non debbano essere imputati alle malversazioni di una generica “classe politica” del tutto estranea alle loro scelte elettorali – stiano altrove e forse non siano risolvibili: un atteggiamento un po’ ottimistico e un po’ rassegnato, alla fine inerte. La frase attribuita ad Aldo Moro è un compendio perfetto della conclusione cui inevitabilmente approdano i nostri discorsi attorno alle riforme.

*Abstract*

