

Le domande dei “Quaderni costituzionali”

- 1) Quale valutazione dà del procedimento di revisione seguito in questa occasione dalle due Camere del Parlamento su iniziativa del Governo? In particolare come lo giudica alla luce della proposta di iter in deroga che era stata approvata nel primo anno della legislatura (iter poi interrotto nell'autunno 2013)?

Non ho mai amato i procedimenti in deroga. Ma le vicende parlamentari di questa riforma sono davvero terribili. Un parlamento – e un Senato, in particolare – che si produce in simili *performance* costituisce la migliore giustificazione dell'urgenza della riforma. Siamo scesi al livello peggiore della storia parlamentare dell'Italia repubblicana. È vero che le riforme costituzionali dovrebbero essere discusse nel modo più approfondito e sereno; ma è anche vero che spesso si è costretti a porre mano ad una riforma per uscire da una fase di grave crisi, e questa sicuramente lo è. Anzi, proprio perché il parlamento non è più in grado di funzionare in modo dignitoso è necessario riformarlo. C'è solo da sperare che la riforma produca qualche miglioramento e quel miglioramento consenta in futuro di rimediare ai difetti del testo appena approvato.

- 2) Più specificamente qual è il suo giudizio sulla legittimazione del Parlamento della XVII legislatura a varare riforme di rango costituzionale dopo la sent. 1/2014 della Corte costituzionale?

Mi sembra un problema ipervalutato che produce argomentazioni dietro alle quali scorgo grandi rischi. Se il parlamento “delegittimato” non avrebbe potuto riformare il sistema elettorale e le disposizioni costituzionali sul Senato chi lo avrebbe potuto fare? Un parlamento riletto sulla base del *porcellum* emendato dalla Corte costituzionale? Sarebbe questo il canale “legittimante” del corpo politico rappresentativo? Ricordiamo che il *porcellum* ha “legittimato” i governi che si sono succeduti dal 2006 e le leggi (anche costituzionali, vedi per es. la riforma dell'art. 81) approvate da quella data. La Corte costituzionale, che per giungere alla sent. 1/2014 ha – a mio avviso – compiuto uno strappo preoccupante alle regole su cui si basa il giudizio di legittimità in via incidentale, ha però già risposto agli interrogativi sulla perdurante legittimazione del parlamento nell'unico modo tollerabile in un sistema costituzionale come il nostro.

- 3) Quale valutazione dà del concorso del Parlamento, e all'interno di questo rispettivamente del Senato e della Camera, al testo approvato, poi sottoposto a referendum ex art. 138.2? A suo avviso quali emendamenti parlamentari hanno “migliorato” o, al contrario, “peggiorato” il progetto governativo?

Gli emendamenti apportati dalle camere hanno deturpato il disegno governativo di riforma che, sia pure non privo di criticità, era di molto preferibile al testo approvato in parlamento. Del resto il dibattito parlamentare è stato una pagina davvero triste della storia parlamentare: le mosse tattiche e la ricerca di spettacolarità hanno impedito che si sviluppasse un dibattito serio, lasciando il posto a prese di posizione del tutto ingiustificate. Il risultato è che in nessuna parte il testo mi sembra migliorato, mentre sono stati cancellati i tratti più interessanti del disegno governativo circa la composizione del Senato, facendo perdere ad esso quella funzione di rappresentanza degli interessi territoriali che avrebbe riportato la seconda camera ad una funzione non lontana a quella a cui avevano pensato i costituenti.

- 4) In che misura, e per quali oggetti, la legge di revisione appare in linea di continuità con gli ultradecennali tentativi di riformare la Costituzione, parte II; e in che misura, al contrario, essa costituisce una rottura rispetto all'evoluzione registratasi dagli anni Ottanta in poi?
- 5) Quali sono i maggiori *pregi* della riforma costituzionale sottoposta a referendum?

Il maggior pregio è di togliere di mezzo il c.d. bicameralismo perfetto. Che – al contrario di quanto si dice anche in talune sedi “scientifiche” – non è affatto un lascito dell'Assemblea costituente. Questo è uno degli equivoci più frequenti: nei punti più importanti la riforma costituzionale non stravolge affatto il testo originale della Costituzione. Ciò vale non solo per il Titolo V, già riscritto nel 1999-2001, ma anche per il Senato. La riforma costituzionale del 1963 – e prima la prassi dello scioglimento anticipato - ha eguagliato la durata del mandato del Senato, originariamente di sei anni; per di più il sistema elettorale introdotto dalla legge ordinaria ha sterilizzato l'opzione per il sistema maggioritario, estendendo di fatto anche al Senato il sistema proporzionale; infine l'elusione dell'obbligo di istituire le regioni ordinarie ha fatto perdere di significato la previsione che il Senato fosse eletto “su base regionale”. Leggendo gli atti della Costituente è facile comprendere come il “bicameralismo perfetto” non fosse affatto un'opzione dei costituenti, ma una scelta compiuta da quella maggioranza di centro-destra che Calamandrei accusava di ostruzionismo costituzionale e rafforzata dalla prassi istituzionale dei decenni successivi.

- 6) Quali sono i *limiti* più rilevanti della riforma costituzionale sottoposta a referendum?

Il limite più evidente sta nello stravolgimento del Senato rispetto alla proposta avanzata dal Governo. Un Senato composto dai presidenti delle regioni e da sindaci di comuni importanti – come delineato dal ddl. governativo - avrebbe potuto rappresentare con efficacia i territori, apportando per di più nel procedimento di formazione delle leggi l'esperienza dei soggetti che guidano le amministrazioni su cui poggia in massima parte il compito di eseguirle. Optando invece per un'elezione di secondo grado in seno ai Consigli regionali, il Senato futuro, voluto dal Senato attuale, perde entrambe le funzioni: in Senato approderanno le spaccature politiche che dividono i consigli regionali e agiranno politici locali che non svolgono funzioni di governo (a parte la trascurabile rappresentanza dei sindaci); i senatori si divideranno per appartenenze politiche, non per diversità degli interessi dei loro rispettivi territori; il Senato non avrà l'autorità di esprimere gli interessi e le opzioni politiche delle regioni.

- 7) Quali sono le *incognite* più rilevanti legate all'attuazione della riforma costituzionale sottoposta a referendum?

L'incognita è come verrà concretamente costruito il Senato. Non tutto è ancora perduto, ma sarà necessario compiere scelte e organizzarle in norme regolamentari sufficientemente sagge da conferire al Senato la capacità di svolgere una funzione di efficacia rappresentanza delle Regioni. Ritorno sul punto in seguito.

- 8) Come giudica la previa approvazione di una nuova legge elettorale per la Camera e come, in particolare, il combinarsi di questa specifica nuova legge elettorale con l'eventuale nuovo assetto dell'ordinamento delineato dalla riforma?

Trovo che siano fuori luogo i pur frequenti gridi di allarme sul pericolo di una svolta autoritaria. La legge elettorale non è certo perfetta e sicuramente altre soluzioni sarebbero

state preferibili, ma di certo rappresenta un passo avanti rispetto non solo al *porcellum* nel suo testo originario, ma anche in quello “corretto” dalla sent. 1/2014 della Corte costituzionale. Troppo si è esagerato il pericolo che una minoranza “occupi il potere” grazie al premio di maggioranza, come se il sistema di ballottaggio non consenta comunque agli elettori di scegliere e non garantisca a chi vince al secondo turno la maggioranza assoluta dei voti; mentre se una formazione politica raggiunge il 40% dei consensi è assai probabile che, per l’effetto pro-maggioritario dei collegi piccoli, non sarà molto lontana da ottenere la maggioranza assoluta dei seggi. Lamentare poi che ci sia poco spazio per le preferenze appare davvero curioso, visto che il *referendum* con il più alto consenso nella storia italiana è stato proprio quello che riduceva drasticamente tali indicazioni. A me sembra che il vero problema sia quello di rifondare il sistema e le responsabilità dei partiti politici (e del loro finanziamento pubblico, come nella stragrande maggioranza dei paesi europei), non quello di togliere ad essi il diritto e il dovere di indicare i capilista. Quello che mi allarma infatti non è né la legge elettorale né il supposto rafforzamento dell’esecutivo nella riforma costituzionale: mi allarma moltissimo invece l’insistenza sulla riduzione dei costi della politica e il sistema di finanziamento privato dei partiti, che mi sembra – questo sì – profondamente incostituzionale. Ma non sembra che tale mio allarme sia condiviso.

- 9) Quali sono i più cruciali successivi adempimenti lasciati al legislatore in caso di entrata in vigore della riforma? Inoltre, al fine di perseguire gli obiettivi dichiarati della riforma e una sua attuazione coerente con essi, sulla base della risposta al punto 5, quali sono i suggerimenti *de jure condendo* che si sente di indirizzare ai diversi soggetti dell’ordinamento?

Va ovviamente scritta una buona legge per l’elezione dei senatori, cercando di ridurre l’incidenza degli infausti vincoli che la legge di riforma ha imposto: anzitutto quello per cui l’elezione dei senatori deve compiersi “con metodo proporzionale”. Va poi attentamente studiato come costruire il nuovo Senato. E precisamente: a) va istituito un Ufficio di presidenza che selezioni le questioni che il Senato deve discutere e deliberare. Non è pensabile che una parte dei consiglieri regionali disertino costantemente i lavori della propria assemblea di origine, rischiando di bloccarli, per disperdersi nei lavori che devono essere svolti in Senato. La drastica selezione delle questioni da trattare nel *plenum* del Senato è una condizione di pensabilità di un organo efficiente; b) va fatto il possibile affinché sia disincentivata l’organizzazione dei senatori per gruppi politici e invece sia incentivata quella per materia, specializzando le commissioni. Naturalmente vedrei con particolare favore (ma non riesco a formulare concretamente) qualsiasi norma regolamentare che implicasse che il voto dei senatori di una regione devono essere espressi in modo unitario, regola che, se scritta nel testo della riforma, da sola avrebbe potuto salvaguardare il ruolo del Senato; c) va fatto il possibile per avvicinare, anche fisicamente (unificandone le sedi), il Senato alla Conferenza dei presidenti e alla Conferenza Unificata; d) è assolutamente necessario riformare il “sistema delle Conferenze” dando un ruolo prioritario e fondamentale alla Conferenza dei presidenti delle regioni, facendone un “dirimpettaio” fisso del Senato

- 10) Qual è la sua valutazione delle opinioni manifestate da alcuni giuristi in relazione al referendum ex art. 138.2 Cost. sotto i diversi profili della sottoposizione a un unico quesito di un complesso di modificazioni che incidono su parti diverse e istituti diversi della Costituzione, nonché sotto il profilo di una ipotizzata illegittimità della richiesta referendaria da parte di parlamentari fautori della riforma?

La richiesta referendaria da parte dei fautori della riforma non mi pare sia un inedito e comunque non vedo come potrebbe essere legittimamente respinta. Quanto al quesito

complesso, lo spirito del *referendum* costituzionale è quello di uno strumento oppositivo: serve ad opporsi al testo di una riforma. Se coloro che hanno proposto le modifiche scelgono di unificarle in un unico testo, unificheranno anche in un unico fronte gli avversari della riforma. È una questione di scelta e di opportunità politica, ma ho difficoltà a capire quali critiche possa sollevare lo strumento semplice e lineare predisposto dall'art. 138 Cost.