

*Poche cose, poco utili (in margine al programma di riforme costituzionali nella XVIII legislatura)*

di Roberto Bin

1. Iniziamo dal metodo. Si fa vanto di una tecnica *piecemeal* di approccio alla riforma costituzionale, soprattutto per distinguersi già dal metodo dalle precedenti avventure. La “diversità” come programma (ma non come realtà, purtroppo) è la cifra stilistica di questa maggioranza. Ma è ben poca cosa. Si può dire tutto il peggio della riforma voluta da Renzi, ma non che ignorasse i problemi centrali della nostra organizzazione costituzionale: e se i problemi sono l’assurdità del bicameralismo “perfetto” e il cattivo funzionamento dei rapporti tra Stato e regioni (due temi strettamente connessi, che nella riforma del Senato trovano il terreno comune), è chiaro che adottare l’approccio *piecemeal* significa semplicemente rinunciare a proporre modifiche capaci di risolvere i problemi. Per cui il metodo condiziona i contenuti e costringe questa riforma ad essere di assai scarsa utilità.

Sempre a proposito del metodo, non mi è chiaro che cosa significhi “il rispetto rigoroso e non solo formale dell’art. 138 Cost.”. O meglio lo capisco benissimo, è la prosecuzione della sgangherata campagna elettorale contro il *referendum* 2016, che ha lungamente insistito sulla “incostituzionalità” di un quesito referendario che non “consente ai cittadini una effettiva decisione”. Anche questo è in opposizione al *referendum* 2016: perché i cittadini “possano esprimersi sulla proposta sottoposta loro, occorre anzitutto che essa abbia contenuto unitario e consenta, pertanto, di pronunciarsi univocamente con un sì o con un no”, per cui le riforme “saranno di carattere puntuale e separate in diverse proposte di legge”. È appunto la rinuncia esplicita a toccare questioni di per sé complesse: se si cambia qualcosa nella formazione del Senato – che pure non credo di essere il solo a ritenere un obiettivo urgente – bisogna modificare decine e decine di articoli della Costituzione, che non possono essere inclusi in quesiti diversi “di carattere puntuale” e separati “in diverse proposte di legge”.

Infine, che le riforme costituzionali debbano essere di iniziativa parlamentare (e non governativa) è un fatto quasi formale e per di più smentito dalla storia patria. Giusto perché non si può restare vittime della disinformazione, merita ricordare che furono di iniziativa *governativa* la prima revisione (quella che mutò la durata in carica del Senato, incentivando una lettura “paritaria” del bicameralismo alquanto estranea alle intenzioni del Costituente); la terza legge di revisione (1/1967, sull’estradiizione per il delitto di genocidio); e poi la legge cost. 1/2003 (riforma art. 51 Cost.).

D'iniziativa mista (unificando proposte parlamentari e quella del Governo) furono le leggi cost. 1/1992 (amnistia e indulto), 3/2001 (Titolo V), 1/2012 (pareggio di bilancio). Se è vero che la maggior parte delle revisioni risulta d'iniziativa parlamentare, deve essere anche riconosciuto che questa non è certo la *pars valentior* in senso qualitativo: le leggi cost. 3/1963 (istituzione della Regione Molise), 2/1967 (modifica dell'art. 135), 1/1989 (sui reati ministeriali), 2/1989 (referendum d'indirizzo per la costituente europea), 1/1991 (sul c.d. "ingorgo istituzionale"), 3/1993 (prerogative ex art. 68 Cost.), 1/1999 (elezione presidenti delle regioni), 2/1999 (giusto processo), 1/2000 e 1/2001 (le famigerate leggi "Tremaglia" su circoscrizioni estero), 1/2002 (rientro dei Savoia), 1/2007 (cancellazione della pena di morte).

In conclusione, quello che si dice, menando vanto, sul metodo mi sembra assai poco condivisibile. Preannuncia una proposta di riforma di ben scarsa utilità. Provo ad esaminarne i punti saliente, tacendo di conseguenza della soppressione del CNEL, di cui non mi pare utile discettare (se non per dire che non capisco perché si senta la necessità di mantenerlo in vita senza copertura costituzionale, una soluzione che mi pare priva di senso).

2. Il grande obiettivo. "La visione che anima le riforme allo studio – si legge nella relazione Spadaccini - si fonda sull'idea che il problema di fondo del nostro assetto istituzionale sia legato alla capacità di costruire il consenso rispetto alle scelte pubbliche. Non crisi di governabilità per eccesso di rappresentanza, dunque, ma crisi di rappresentanza per incapacità di costruire il consenso necessario per assumere le decisioni politiche". Perciò bisogna "intervenire con parsimonia sull'assetto istituzionale" e invece "potenziare gli strumenti di democrazia diretta, per dare nuova linfa alla nostra democrazia, rilanciando la partecipazione dei cittadini alla vita politica del paese".

Ritengo che si tratti di una visione distorta della pratica democratica in Italia. Il nostro principale problema è di non avere sedi istituzionali e procedure adatte a garantire le decisioni pubbliche: sono gli apparati decisionali che devono essere riformati, per consentire al Paese di avere istituzioni capaci di adottare politiche e azioni abbastanza lungimiranti, abbastanza ponderate e confrontate con i fatti, abbastanza stabili. È giusto che questo si concili con pratiche democratiche, se vogliamo anche referendarie, ma ben proceduralizzate, garantite nei tempi e nei risultati. Più che del *referendum* mi sembrerebbe utile introdurre, forse già in costituzione, regole sul dibattito pubblico, in relazione alle opere e alle scelte di maggior rilievo. L'obiettivo dovrebbe essere di assicurare allo stesso tempo la partecipazione dei cittadini e la certezza dei tempi delle decisioni.

3. Il *referendum*. Le proposte in tema di *referendum* mi sembrano in parte giuste e in parte sbagliate. Giusto è potenziare l'iniziativa legislativa popolare. La relazione Spadaccini propone alcune soluzioni interessanti che meriterebbero il giusto approfondimento e, soprattutto, una paziente e non ideologica scrittura di regole e procedure. La cosa migliore sarebbe affidare a una legge ordinaria rinforzata (secondo il modello dell'art. 116.3 e 81.6 Cost.) la disciplina esatta del procedimento, lasciando ai regolamenti parlamentari di disciplinare solo i particolari procedurali.

La proposta di togliere il *quorum* per il *referendum* abrogativo mi sembra invece da respingere *in toto*. Come ha dimostrato la consultazione popolare sulla Brexit, il *referendum* è uno strumento assai delicato, che facilmente si trasforma in un plebiscito pro o contra un leader (Renzi ne sa qualcosa) o una grande opzione (l'uscita dall'UE, per esempio). Il *referendum* abrogativo, saggiamente impostato dai costituenti, funziona bene come strumento usato per opporsi a leggi troppo impopolari, ma è uno strumento che funziona bene solo se adoperato poco. Il *quorum* può essere abbassato (magari calcolandolo sulla percentuale dei votanti delle ultime elezioni politiche, come proponeva la riforma Renzi-Boschi), ma se eliminato farebbe perdere di prestigio lo stesso strumento referendario e lo renderebbe una mina vagante. Piuttosto andrebbero disciplinate le conseguenze dell'abrogazione referendaria di una legge, che ancora oggi sono una pagina sbiadita del diritto costituzionale.

4. Il contenzioso elettorale. Senz'altro positiva è la proposta di eliminare la riserva di giurisdizione delle Camere sui titoli di ammissione dei parlamentari e sulla verifica delle cause sopravvenute di ineleggibilità e di incompatibilità. L'opzione preferibile è affidarne la competenza ai giudici ordinari, e non alla Corte costituzionale (che rischierebbe di ingolfarsi), ma neppure a una competenza mista, che preservi un ruolo delle Camere.

5. Infine, la riduzione del numero dei parlamentari. Mi sembra un'ottima proposta, soprattutto perché 1000 parlamentari sono troppi, non per i costi, ma per la qualità. Ridurne il numero potrebbe essere un modo per una migliore selezione e anche una maggior distanza tra rappresentante e interessi locali. Curiosamente però in questo modo si rafforzerebbe il principio espresso dall'art. 67 Cost., cioè che i parlamentari rappresentano l'intera Nazione, senza vincolo di mandato imperativo – principio molto in viso al M5S.

Ma la riduzione del numero dei parlamentari dovrebbe essere preceduta da alcune valutazioni:

a) è proprio necessario mantenere in vita due Camere con funzioni eguali e composizioni simili? Quale ne è il vantaggio? Non sarebbe meglio pensare ad una seria modifica del Senato che ne faccia la camera di rappresentanza delle autonomie regionali?

b) essendo gli elettori circa 50 milioni, come potranno essere ritagliate le circoscrizioni elettorali per il Senato (dove la proporzione dovrà essere 1 seggio per 250.000 voti) con la geografia delle regioni? Più esattamente, che significato avrà sul piano della rappresentanza l'elezione dei senatori?

c) una proporzione per cui 1 seggio alla Camera vale 125.000 voti non implica anche regole severe sulla configurazione delle circoscrizioni e forse persino sul sistema elettorale (si pensi a quali numeri si arriverebbe se si mantenesse l'attuale sistema misto maggioritario/proporzionale)?

Ho l'impressione che una riforma costituzionale che riduca il numero dei parlamentari debba fare i conti con questi e altri problemi, cioè, ancora una volta, con una riforma della legge elettorale. Sconsigliabile mi sembra farne solo una questione di numeri e di risparmio sui costi: di mezzo si colloca una parte rilevante del nostro sistema democratico-rappresentativo. E non credo che siano modifiche così marginali da poter essere affidate al Governo, tramite delega legislativa. Mentre la sola ipotesi che alla fine intervenga il Governo con decreto-legge mi sembra davvero allarmante!

6. Se dovessi indicare quale sarebbe per me il primo punto di una riforma costituzionale, abolirei le circoscrizioni estere. Non capisco la timidezza, anche la ritrosia del programma di riforma dall'affrontare quella che a me pare la stranezza più intollerabile della nostra rappresentanza parlamentare: si prevede "che siano ridotti della stessa percentuale anche il numero dei senatori e dei deputati eletti all'estero (da dodici a otto deputati e da sei a quattro senatori)". Ma perché tenere in piedi questo meccanismo orribile, introdotto dalle c.d. "leggi Tremaglia"? Esse consentono a cittadini di altri Stati, ma muniti di doppio passaporto, che in altri Stati vivono e pagano le tasse di venire in Italia a decidere delle nostre tasse e dei nostri diritti. La cancellazione di questo obbrobrio è la prima richiesta che farei ai nostri riformatori *piecemeal*.