

Intervista di Michele Turazza per "Nuova Polizia e riforma dello Stato"

Professor Bin, lei è un sostenitore del SI al referendum del prossimo autunno. Iniziamo dai principi ispiratori della riforma su cui saranno chiamati ad esprimersi i cittadini: quali sono i punti di continuità e quelli di rottura del disegno di legge costituzionale in esame rispetto alla Costituzione del 1948?

Va anzitutto chiarito che quello che viene riformato non è il testo della Costituzione approvato dai nostri costituenti. Non solo il Titolo V, che riguarda i rapporti tra Stato, Regioni e autonomie locali, era stato ampiamente (e male) riformato nel 1999-2001, ma anche il Senato come lo conosciamo oggi non è affatto quello immaginato dai costituenti. Il maggior pregio della riforma è di eliminare il cosiddetto bicameralismo perfetto, che – al contrario di quanto si dice anche in talune sedi “scientifiche” – non è un lascito dell’Assemblea Costituente, che avrebbe voluto un Senato nettamente diverso dalla Camera e fortemente legato alle Regioni. Questo è uno degli equivoci più frequenti. La riforma costituzionale del 1963 (L. cost. n. 2 del 1963) – e, prima, la prassi dello scioglimento anticipato – aveva eguagliato la durata del mandato del Senato, originariamente di sei anni, a quella della Camera; per di più il sistema elettorale introdotto dalla legge (L. n. 29 del 1948) ha sterilizzato l’opzione originaria per il sistema maggioritario uninominale, estendendo di fatto anche al Senato il sistema proporzionale; infine l’elusione dell’obbligo di dar vita alle Regioni ordinarie, istituite solo nel 1970, con 22 anni di ritardo, ha fatto perdere ogni significato alla previsione che il Senato fosse eletto su «base regionale» (art. 57 Cost.). Leggendo gli atti della Costituente è facile comprendere come il “bicameralismo perfetto” non fosse affatto un’opzione dei costituenti: si voleva piuttosto un Senato fortemente differenziato dalla Camera e solidamente legato alle Regioni e alla rappresentanza degli interessi territoriali. L’ostruzionismo dei Governi De Gasperi nei confronti dell’attuazione della Costituzione, così fortemente denunciato da Calamandrei, ha radicalmente cambiato il volto della seconda Camera, faccendone un doppione ingombrante che finalmente ora si può cambiare. Siamo l’unico paese al mondo ad avere due Camere che hanno composizione e funzioni eguali. Negli altri sistemi “bicamerali”, la seconda Camera è sempre rappresentativa dei governi locali.

Sempre dal punto di vista dei principi, come cambiano l’allocazione dei poteri decisionali e i organi di garanzia?

Non cambia nulla a livello di principi e poco a livello di dettaglio. Quello che cambia è oltretutto rivolto a rafforzare le garanzie. Viene ristretto il potere del Governo di ricorrere al decreto-legge (seguendo per altro le indicazioni della Corte costituzionale); viene estesa la possibilità di effettuare il *referendum* abrogativo, diminuendo il *quorum* dei votanti nel caso di proposte referendarie particolarmente condivise (se si raccolgono più di 800.000 firme il *quorum* scende a $\frac{1}{2} + 1$ dei votanti alle ultime elezioni politiche); viene previsto che la Corte costituzionale si possa pronunciare subito sulla legittimità delle leggi elettorali (e questo vale anche per la legge già approvata, il c.d. *Italicum*); viene elevata la maggioranza richiesta per eleggere il Presidente della Repubblica (come oggi è richiesta la maggioranza dei $\frac{2}{3}$ nei primi turni, che scende a $\frac{2}{5}$ in seguito, mentre oggi è possibile eleggere il Presidente a maggioranza assoluta, ossia $\frac{1}{2} + 1$ degli aventi diritto al voto).

Coloro che si oppongono alla riforma sostengono che l’assetto istituzionale complessivo risulterà eccessivamente sbilanciato a favore del Governo. Come risponde a tale critica?

Benché si sostenga polemicamente il contrario, non c’è una sola norma della riforma che potenzi i poteri del Governo. Anzi, come ho sottolineato prima, è vero proprio il contrario, perché si restringe l’uso della decretazione d’urgenza, si estende lo spazio del *referendum* ecc.

È stata avanzata l'idea che eliminare l'elezione diretta del Senato indebolisca i limiti e i controlli democratici sul Governo. A parte che questo vorrebbe dire che in tutto il resto del mondo la democrazia è debole perché la seconda Camera non è mai direttamente elettiva (a parte il caso tutto particolare degli USA, dopo la riforma costituzionale del 1913), è difficile capire in che cosa consisterebbe la garanzia di un Senato che è la copia della Camera, può opporsi alle sue decisioni, allunga il procedimento di formazione delle leggi consentendo a tutti gli interessi "forti" di inserirsi nelle decisioni per trarne vantaggio. Ci sono legge importanti che vanno su e giù tra Camera e Senato per anni e, quando vengono definitivamente approvate, sono sconciate, piene di aggiunte e modificazioni che corrispondono quasi mai all'interesse generale e quasi sempre a interessi particolari.

Come cambia il Senato della Repubblica e cosa significa che l'elezione dei senatori avverrà in "conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo" degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti?

Il Senato sarà composto da consiglieri regionali e da qualche sindaco, eletti dagli stessi Consigli regionali. Il sistema elettorale dovrà essere deciso in seguito: ma questo è normale, anche la legge elettorale del Senato fu definita dopo che la Costituzione era entrata in vigore. È inevitabile e comporterà scelte molto delicate, rispetto alle quali la riforma pone solo pochi principi che dovranno essere interpretati e concretizzati. Sarà un lavoro importante, molto impegnativo, da cui dipenderà il buon esito della riforma.

L'attuale art. 70 della Costituzione dispone che la funzione legislativa sia esercitata collettivamente dalle due Camere. La nuova disposizione pare puntare a passaggi più rapidi e a tempistiche certe di approvazione delle leggi. E' davvero così? Come sarà il nuovo procedimento legislativo? E quali garanzie avremo sulla "qualità" della produzione normativa, oltre che sulla sua "velocità"?

Per la prima volta nella nostra storia la riforma del Senato consente alle Regioni (e in misura assai più contenuta ai Comuni) di prendere parte al procedimento legislativo. Ciò però – si obietta – complica tremendamente il procedimento legislativo, ma è una critica infondata. Si contano i diversi procedimenti legislativi che conseguono alla riforma, ma si ignora che già ora in Costituzione ci sono tanti procedimenti diversi e non sembra che ciò crei molti problemi né che ci sia un fondato timore che possano sorgere confusione e conflitti. Nel futuro, per alcune specifiche leggi "tipiche" (non "materie", ma leggi specifiche: come quella che disciplina l'elezione dei senatori o quella che definisce l'assetto istituzionale degli enti locali; oppure quella che il Governo può promuovere per far imporre per il caso specifico la prevalenza dell'"interesse nazionale" sull'autonomia regionale), il Senato dovrà esprimersi favorevolmente: decisioni "bicamerali" come lo sono oggi *tutte* le leggi! In tutti gli altri casi il Senato potrà chiedere di esprimere le sue valutazioni, che non vincolano la Camera, la quale avrà solo l'obbligo di deliberare una seconda volta. Per di più i tempi per l'intervento del Senato sono fissati e sono alquanto brevi. Oggi le leggi devono essere approvate nello stesso identico testo da entrambe le Camere e i tempi di approvazione non sono determinati. Il vantaggio in celerità è evidente.

Vorrà dire anche migliore qualità? Difficile dirlo, le macchine vanno dove il pilota le conduce. Ma c'è un aspetto importantissimo. Oggi, il difetto più macroscopico del sistema costituzionale italiano – di cui però non si parla mai – è che 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) dovranno 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. Questa è una follia che spiega perché in Italia si assista a un 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. Tutto ciò crea oltretutto un'enorme incertezza normativa, di cui noi tutti, comuni cittadini, soffriamo. Se una Regione impugna la legge dello Stato (o viceversa), la legge resta comunque in vigore sino alla sentenza della Corte costituzionale, che non sarà pronunciata prima di un anno di distanza. Se la Corte accoglie il ricorso e annulla la legge, gli effetti prodotti nel periodo di vigenza devono essere in qualche modo cancellati. La mancata partecipazione delle Regioni e dei Comuni alla formazione delle leggi dello Stato, che essi dovranno applicare, ha un costo che non ci possiamo più permettere.

Come cambia il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni?

Cambia molto se noi guardiamo superficialmente alla "carta", cambia pochissimo se invece guardiamo alla realtà. Tradizionalmente la Costituzione individua i poteri delle Regioni attraverso elenchi di "materie". Ma le "materie" sono etichette di vasi vuoti che vanno riempiti di concrete funzioni: una giurisprudenza costituzionale pluridecennale ha cercato, con enorme fatica e approssimazione, attraverso migliaia di sentenze (e quindi migliaia di conflitti), di dire che cosa stia dentro a ciascun vaso. Molte delle competenze che ora emigrano dallo scaffale delle materie "concorrenti" (in cui lo Stato può fare solo leggi di principio, mentre tutto il resto, amministrazione compresa, spetta alle Regioni) a quello delle materie "esclusive" dello Stato erano state messe nello scaffale sbagliato dalla riforma del 2001. Che senso ha che lo Stato debba limitarsi ai principi fondamentali 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 ecc.? Nessuno. Infatti, la Corte costituzionale, materia dopo materia, ha riportato le competenze in capo allo Stato. Lo ha fatto inventando argomenti, dottrine, ipotesi interpretative, criteri di giudizio spesso astrusi e incomprensibili: ma lo ha già fatto. Per cui i vasi che oggi si vedono spostati da una scaffale all'altro erano da tempo vuoti. Sono, quelle dei rapporti tra Stato e Regioni, 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. Anche in questo caso però la riforma non pone la parola fine, ma apre la porta all'innovazione. La riforma non solo mette ordine nelle competenze, consolidando quello che la giurisprudenza ha già detto, ma introduce novità che possono far mettere da parte le prassi consolidate in anni di gestione burocratica dei rapporti tra Stato e Regioni, ambito in cui la politica è stata a lungo latitante. 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.

Prevede una riduzione del contenzioso davanti alla Corte costituzionale rispetto agli ultimi 15 anni (ossia dopo la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001)?

Lo spero e lo auguro a tutti noi. Ma la soluzione del problema del contenzioso non sta nelle parole che si scrivono nella "carta", quanto piuttosto nei comportamenti dei soggetti politici. La riforma apre la porta alla cooperazione tra i livelli di governo, che è l'alternativa al conflitto sistematico. Speriamo che quella porta resti aperta; senza la riforma siamo però certi che resterà chiusa chissà per quanti anni ancora.

Sono previste nuove maggioranze per l'elezione del Presidente della Repubblica. In particolare, dal settimo scrutinio sono sufficienti i tre quinti dei votanti. Considerato

l'abbassamento complessivo del numero dei parlamentari (dovuto alla riduzione dei membri del Senato) e il consistente premio di maggioranza previsto dalla legge elettorale "Italicum" per la lista che ottiene il maggior numero di voti, basta che pochi parlamentari convergano su un nome, perché venga eletto il Capo dello Stato. A suo avviso non si corre il rischio che il Presidente sia sempre più identificabile come uomo espressione della sola maggioranza?

Del sistema di elezione del Presidente ho già detto. Resta però da osservare che la matematica non è un'opinione. Oggi, essendo richiesta dalla quarta votazione in poi la sola maggioranza assoluta, qualsiasi maggioranza di governo può imporre il suo candidato (come è accaduto per esempio con la prima elezione di Giorgio Napolitano). La riforma invece richiederà il 60% dei voti (dalla quarta alla sesta votazione, degli aventi diritto al voto; dalla settima in poi dei votanti, per evitare che una minoranza da sola faccia ostruzionismo disertando il voto), mentre la maggioranza politica garantita dall'*Italicum* non supererà il 55%. Peggiora il quadro rispetto al 50% richiesto oggi?

Dal punto di vista stilistico e linguistico, qual è il suo giudizio sul testo della riforma?

È certamente un giudizio critico. Ma dobbiamo capire la causa della scarsa qualità del testo. Il dibattito parlamentare si è svolto in modo inaccettabile con episodi davvero terribili: come dimenticare i milioni di emendamenti presentati dal sen. Calderoli? Però 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. Le mosse tattiche e la ricerca della spettacolarità hanno impedito che si sviluppasse un dibattito serio, lasciando il posto a prese di posizione del tutto ingiustificate. Il risultato è che il testo proposto dal Governo non è stato migliorato in nessuna parte, mentre sono stati cancellati i tratti più interessanti circa la composizione del Senato, oscurando quella funzione di rappresentanza degli interessi territoriali che avrebbe riportato la seconda Camera a una funzione non lontana da quella a cui avevano pensato i costituenti. È vero che le riforme costituzionali dovrebbero essere discusse nel modo più approfondito e sereno possibile; ma è anche vero che spesso si è costretti a porre mano a una riforma per uscire da una fase di grave crisi politica e istituzionale, e questa sicuramente lo è. Anzi, proprio perché il Parlamento non è più in grado di funzionare così come dovrebbe, è necessario riformarlo. Ciò che va valutato perciò è se la riforma possa produrre qualche miglioramento e se quel miglioramento consenta in futuro di rimediare ai difetti del testo appena approvato. La mia risposta è sì.

Nonostante lei sostenga il SI al referendum, ravvisa qualche criticità nel testo di riforma costituzionale?

La critica principale riguarda la composizione del Senato. Meglio era la proposta del Governo, che voleva il Senato composto dai Presidenti delle Regioni, dai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e da alcuni consiglieri e sindaci eletti dal Consiglio regionale: veniva così rafforzato il legame territoriale dei senatori con gli enti di appartenenza, che è l'obiettivo di tutte le seconde camere in paesi a struttura federale o regionale. Tuttavia anche con il testo approvato dal Parlamento si potrà cercare di raggiungere risultati positivi attraverso la legislazione di attuazione della riforma.

Il suo invito agli elettori per un voto consapevole...

Votare badando alle prospettive nuove che la riforma apre, all'evoluzione che essa consentirà in futuro. Ed evitare di respingere la riforma perché non si ha simpatia per chi l'ha promossa o per paura che il cambiamento conduca verso chissà quale pericolo. Il vero unico pericolo che vedo è che venga sbarrata la porta che ci può condurre ad una migliore messa a punto delle nostre

istituzioni che, oggi, purtroppo, funzionano molto male. Bisogna guardare al futuro, non arroccarsi nel passato.